

R. CASACION núm.: 681/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 579/2024

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 8 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 681 /2022, interpuesto por los SERVICIOS FUNERARIOS DE LEON, S.A (SERFUNLE), representada por el Procurador de los Tribunales D. XXX, con la asistencia letrada de D. XXX, contra la sentencia de 12 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, en el recurso de apelación número 202/2021, en el que ha intervenido como parte recurrida la COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN, representado por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la entidad Servicios Funerarios de León S.A, se presentó recurso contencioso-administrativo 127/2020 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de León, contra la Resolución 67/2020 del Comisionado de Transparencia de Castilla y León de 17 de abril de 2020, en el expediente CT-2/2019, por la que se estima la reclamación formulada por D. XXX frente a la denegación de la solicitud de información pública presentada a fin de que le fuera facilitado el acceso a la documentación pública referida a copia digitalizada de los Libros Mayores de Cuentas de la recurrente correspondientes a los datos 2015 y 2017 (Cuentas 620 a 629 del Plan General Contable). En el mencionado procedimiento se dictó sentencia nº 6/2021, desestimatoria del recurso.

Recurrida dicha sentencia en apelación, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, dictó sentencia nº 1226/2021 de 12 de noviembre, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

«PRIMERO: Desestimar el presente recurso de apelación nº 202/21 interpuesto por la representación procesal de SERVICIOS FUNERARIOS DE LEON, SA (SERFUNLE) contra la Sentencia nº 6/2021 de 22 de enero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de León, en el procedimiento ordinario nº 127/2020, que se confirma.

SEGUNDO: Las costas se imponen a la parte apelante en los términos y con el límite expuesto en el último Fundamento de Derecho.»

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la entidad Servicios Funerarios de León S A (SERFUNLE) manifestando su intención de interponer recurso de casación, y

la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección 1ª de esta Sala acordó, por auto de 11 de mayo de 2022, entre otros lo siguiente:

«(...)

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar, en supuestos como el presente de una sociedad mercantil en cuyo capital social la participación de alguna de las entidades previstas en el artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) es superior al 50%, prestando los servicios en régimen de competencia y sin financiarse con fondos públicos, si el secreto contable que protege el artículo 32.1 del Código de Comercio supone un límite al derecho a la información, o si el propio Código de Comercio, al establecer «sin perjuicio de lo que se derive de lo dispuesto en las Leyes», admite como excepción al secreto contable la regulación que sobre el derecho a la información establece el LTAIPBG, y en concreto, si resultaría de aplicación el límite previsto en su artículo 14.1.h).»

CUARTO.- Por la representación de la entidad Servicios Funerarios de León S.A (SERFUNLE) se presentó, con fecha 23 de septiembre de 2022, escrito de interposición del recurso de casación, considerando infringidos:

- El artículo 14.1.h) de la LTAIPBG en relación con los artículos 32.1 del Código de Comercio y 22 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.



- Infracción del art. 18.1.e) de la LTAIPBG, por la imposibilidad de dar cumplimiento a las finalidades de la LTAIPBG, directa o indirectamente, a través de la información contable solicitada. Alega que la sentencia, para justificar el cumplimiento de las finalidades de la LTAIPBG mediante el acceso a la información contable de una sociedad de economía mixta, consagra una suerte de derecho de acceso a la información pública vicario o indirecto, de forma que la solicitud encontraría su justificación en la posibilidad de realizar el control indirecto de la administración pública que participa mayoritariamente en Serfunle.

Y solicita a la Sala:

i. Estime el recurso de casación.

ii. Fije la interpretación de las normas del Derecho estatal sobre las que se ha considerado necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo en el Auto de Admisión declarando que el art. 14.1.h) de la LTAIPBG, en relación con el art. 32.1 del CCO y el art. 22 del RD-Ley 7/96, debe ser interpretado en el sentido de que el límite del derecho de acceso a la información pública previsto en el mismo es aplicable cuando se trata de acceso a información contable no sujeta a publicidad obligatoria y protegida por el secreto contable y relativa a sociedades de economía mixta que presten servicios en mercados liberalizados y en régimen de libre competencia y que no gestionen ni perciban fondos públicos, no ejerzan autoridad pública ni participen en modo alguno en el poder público.

iii. Fije la interpretación de las normas del Derecho estatal cuya infracción ha sido alegada en el escrito de preparación del recurso de casación y que guardan evidente conexión con aquellas cuya resolución por el Tribunal Supremo ha sido considerada necesaria en el Auto de Admisión declarando que (i) la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la LTAIPBG es aplicable cuando se solicita el acceso a la información contable de una sociedad de economía mixta, que no percibe ni gestiona fondos públicos, no participa del poder público, por tratarse de una solicitud de acceso a



información pública abusiva que de manera manifiesta y evidente no permite cumplir las finalidades de la LTAIPBG; que (ii) la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la LTAIPBG es aplicable cuando se pretende la fiscalización indirecta de una entidad incluida en su ámbito de aplicación mediante el acceso a la información de una tercera entidad, sociedad de economía mixta dependiente o vinculadas a la primera, por no ampararla LTAIPBG un acceso indirecto de esta naturaleza, debiendo ejercerse dichos control y fiscalización a través de la entidad cuya fiscalización se pretende, y que (iii) si confirmaba la posibilidad de control y fiscalización indirectos, la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la LTAIPBG es aplicable cuando se solicita acceso a información relativa a la actividad mercantil que obre en poder de la entidad vinculada o participada

iv. Case y anule la Sentencia impugnada y, consiguientemente, revoque la Sentencia de instancia y declare nula o, en su defecto, anule la resolución recurrida.

QUINTO.- Se dio traslado a la parte recurrida Comisión de Transparencia de Castilla y León, para que manifestara su oposición, lo que verificó por escrito de 8 de noviembre de 2022 en el que se opone a la tesis de la recurrente, ya que considera que no existiendo intereses económicos o comerciales que proteger, no puede incluirse como "secreto empresarial" tal información, en el art. 1.1 de la Ley 1/2019 de 20 de febrero, de Sectores Empresariales. En cuanto al secreto de la contabilidad no es tal, ya que admite excepciones por ley y, no deja sin efecto el art. 13 de la LTAIPBG, y por otra parte solo de han solicitado unas cuentas referidas a unos años concretos, no todo el Libro Mayor. Y sobre el secreto comercial ya ha quedado resuelto por la STS 1574/2017, de 16 de octubre (Recurso 75/2017).

Y solicitó a la Sala que dicte sentencia que, con íntegra desestimación del recurso de casación, confirme la sentencia recurrida, imponiendo las costas a la parte demandante.



SEXTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 20 de febrero de 2024, en que ha tenido lugar con observancia de las disposiciones legales, continuando la deliberación del asunto en días sucesivos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La entidad <<Servicios Funerarios de León , S.A, (Serfunle)>> interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León de 12 de noviembre de 2021, (recurso nº 202/2021) que desestimó el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 2 León. Éste a su vez, desestima el recurso promovido por dicha entidad frente a la resolución nº 67/2020, del Comisionado de Transparencia de Castilla y León de 17 de abril de 2020.

En esta última resolución el aludido Comisionado de Transparencia estima la reclamación formulada por Don XXX frente a la denegación de la solicitud de información para que le fuera habilitado el acceso a la documentación referida a la copia digitalizada de los Libros Mayores de Cuentas correspondiente a los años 2015 a 2017 (Cuentas 620 a 629 del Plan General Contable).

La solicitud inicial de información se presenta por el Sr XXX ante la empresa pública Servicios Funerarios de León, S.A. en fecha 12 de diciembre de 2018 y en ella se solicita el acceso a la información de los años 2015, 2016 y 2017 de la totalidad de las cuentas 620 a 629 del Plan General Contable. Son los siguientes listados:

620. Gastos de investigación y desarrollo del ejercicio

621. Arrendamientos y Cánones.



- 622.Reparaciones y Conservación.
- 623. Servicios de Profesionales independientes.
- 624.Transportes.
- 625.Primas de seguros.
- 626. Servicios de bancos y similares.
- 627.Publicidad, propaganda y relaciones públicas.
- 628.Suministros.
- 629.Otros servicios.

La referida sociedad aquí recurrente, Serfunle, no accede a tal petición.

Y frente a esta denegación, en fecha 27 de febrero de 2019 tiene entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León la reclamación formulada por el Sr. XXX. Tramitada, como hemos indicado, el Comisionado de Transparencia dicta resolución el 17 de abril de 2020, rechazando la causa de inadmisión esgrimida del artículo 18 y el límite del artículo 14.1 h) ambos de la Ley de Transparencia y estimando la reclamación.

El fundamento que justifica el criterio favorable radica en que Serfunle no justifica porqué han de considerarse secreto empresarial los libros mayores solicitados, ni explica cuáles son los intereses económicos y comerciales que justifican en el caso particular limitar el acceso a la información solicitada, sin que pueda apreciarse la concurrencia de un secreto profesional o de un derecho protegido por el régimen de la propiedad industrial o intelectual que impida el citado acceso. Concluye el Comisionado que no concurre en la solicitud deducida ninguna de las causas de inadmisión de acceso a la información pública previstas en el artículo 18 LTAIGB, y razona que proporcionar la información del Libro Mayor de la empresa no supone una vulneración de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 LTAIGB.

Formulado recurso contencioso administrativo por la reseñada Servicios Funerarios de León, S.A., es desestimado por Sentencia del Juzgado de este orden contencioso administrativo nº 2 de fecha 22 de enero de 2021.



En los Fundamentos Jurídicos 3º y 4º de la sentencia se aborda la cuestión litigiosa sobre la viabilidad del acceso a la información y se razona que la información se refiere a *<< servicios exteriores , de las cuentas anuales de 2015 a 2017 de la entidad Serfunle, la documentación solicitada puede calificarse de información pública de conformidad con el artículo 13 de la Ley 19/2013, al establecer que se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.>>*

Interpuesto recurso de apelación por la reseñada entidad Serfunle, la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla – León, con sede en Valladolid, dicta la Sentencia aquí recurrida en casación desestimando el recurso promovido con base en los razonamientos expuestos a lo largo de sus fundamentos jurídicos. De ellos cabe destacar los pasajes más relevantes a los efectos controvertidos expuestos en el F J 9º en los que la Sala indica:

<< no alcanzamos a entender por qué la información solicitada tiene las repercusiones que afirma el apelante>>.

Y prosigue señalando que *<< desde luego en absoluto ha quedado acreditado que esa información pueda ingresar en la categoría de secreto comercial o cláusula de confidencialidad (..) que invoca el apelante>> .*

Seguidamente la Sala aborda en el décimo de los fundamentos de su sentencia la invocación a la infracción del artículo 32 del Código de Comercio y del artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, y concluye en los siguientes términos:

<< (..) como afirma la sentencia recurrida, frente al principio general de que la contabilidad es secreta , el propio Código de Comercio admite



excepciones y entre ellas, sin duda, están las que resultan de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya que como hemos dicho, allí no se contempla ninguna excepción ni para la documentación mercantil, ni para las sociedades mercantiles participadas por las administraciones y del propio Reglamento del Registro Mercantil.>> Y añade a lo anterior que << hemos razonado que la solicitud está justificada con arreglo a la finalidad de la ley que no se ha probado que afecte a los intereses comerciales o empresariales de la apelante>>. En cuanto al secreto empresarial sostiene que << la actora no especifica que secreto comercial es el que se ve afectado por la información solicitada, ni prueba que haya algún tipo de afectación reiterando en realidad los mismos argumentos que tienen que ver con el secreto de la contabilidad>>

SEGUNDO.- La cuestión que presenta interés casacional.

Como se indica en el Auto de admisión del recurso de casación, la cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si en supuestos como el presente, de una sociedad mercantil en cuyo capital social, la participación, directa o indirecta, de alguna de las entidades previstas en el artículo 2 LTAIPBG es superior al 50%, prestando los servicios en régimen de competencia y sin financiarse con fondos públicos, si el secreto contable que protege el artículo 32.1 del Código de Comercio supone un límite al derecho a la información o si el propio Código de Comercio, al establecer << sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes>> admite como excepción al secreto contable la regulación que sobre el derecho a la información establece la LTAIPBG y, en concreto, si resultaría de aplicación el límite previsto en su artículo 14.1 h).

TERCERO. La posición de las partes procesales.

La representación procesal de la mercantil recurrente << Serfunle>> adujo las siguientes infracciones jurídicas:



1º) Infracción del art. 14.1 h) LTAIPBG en relación con los artículos 32.1 Código de Comercio y 22 del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Alega que se debería haber limitado el derecho de acceso a la información pública como consecuencia de la existencia de intereses económicos y comerciales - poder concurrir libremente y en igualdad de condiciones en el mercado de los servicios funerarios junto con otras empresas públicas, mixtas y privadas, sin desvirtuar la liberalización del sector- que se verían perjudicados con el acceso a la concretamente solicitada, y que se encuentran protegidos por el secreto contable. Añade que las sociedades mercantiles en cuyo accionariado participen administraciones públicas y que operan en ámbitos liberalizados son entidades que, atendida su naturaleza jurídico privada, el carácter empresarial de la actividad que desarrollan y el hecho de desarrollarla en régimen de libre competencia, han de tener reconocido el derecho al secreto contable.

2º) Infracción del artículo 18.1 e) LTAIPBG, por la imposibilidad de dar cumplimiento a las finalidades de la LTAIPBG, directa o indirectamente, a través de la información contable solicitada. Alega que la sentencia, para justificar el cumplimiento de las finalidades de la LTAIPBG, mediante el acceso a la información contable de una sociedad de economía mixta, consagra una suerte de derecho de acceso a la información pública indirecto, de forma que la solicitud encontraría su justificación en la posibilidad de realizar el control indirecto de la administración pública que participa mayoritariamente en Serfunle, una Administración cuya fiscalización puede desarrollarse de manera directa e independiente, al estar sujeta igualmente a la LTAIPBG; además la sentencia pretende que dicha fiscalización indirecta se produzca a través de documentos referidos únicamente a la actividad mercantil, única actividad que puede tener reflejo en la contabilidad de SERFUNLE en la medida en que ni percibe ni gestiona fondos públicos, ni participa en la toma de decisiones de carácter público.



Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Castilla y León en representación y defensa de la Comisión de Transparencia de dicha Comunidad, formula oposición al recurso de casación. Alega en primer término que Serfunle se halla en el ámbito subjetivo de la LTAIBG y se encuentra sometida a las obligaciones en ella previstas según el artículo 2.1. g) de la citada ley. Aduce que resulta acreditado que el 51% del capital social corresponde a la Mancomunidad para la prestación de servicios funerarios y cementerio de León, San Andrés de Rabanero y Villaquilambre y el resto, a una empresa privada. Al tratarse de una empresa de economía mixta la ley no distingue, pues la LTAIPBG no admite excepciones. Indica que la sentencia afirma que aun cuando la sociedad actúa en un sector liberalizado el capital es mayoritariamente público, al igual que quienes controlan la sociedad de economía mixta, son cargos públicos, y esta característica hace que se halle en el ámbito subjetivo de la LTAIPBG.

Continúa su alegato indicando que la resolución impugnada acuerda la entrega de unas específicas cuentas del Grupo 6, si bien, a través de las mismas no se accede a información relevante sobre proveedores y clientes, pues de todas las que se incluyen en el Libro Mayor, solo se determina que se entreguen las de la 620 a 629, que implica suministros y servicios prestados a la recurrente, pero no incluye la relación de clientes, proveedores, y demás servicios prestados por la empresa, por lo que difícilmente se podrá tener conocimiento de la estrategia de venta o relaciones comerciales que puedan llegar a ser reproducidas por sus competidores y perjudicar su actividad económica, con independencia de que actúe en un sector liberalizado y no perciba fondos públicos.

Por tanto, al hallarse Serfunle, S.A. en el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia y siendo la información que genera, información pública, según el artículo 13 LTAIGPBG, no cabe alegar la infracción del artículo 14.1 h) de esta ley en relación con el artículo 32 del Código de Comercio y 22 del Real Decreto-Ley 7/1996, pues lo determinante es que tiene una participación superior al 50% en el capital social de entidades relacionadas en el artículo 2.

Y el alcance de la interpretación ya se ha establecido en la STS de 1547/2017, de 16 de octubre, que obliga a la Corporación RTVE , de titularidad pública que actúa en libre competencia, a facilitar la información que le es requerida, y que parcialmente transcribe. Añade a lo anterior que no habiendo intereses comerciales que proteger , tampoco cabe calificar la información de secreto comercial y recuerda que el artículo 32 del Código de Comercio admite excepciones por ley, como las previstas en la LTAIBG, que obliga a determinadas entidades como la empresa recurrente, cuyo capital es público con arreglo al artículo 2.1 g) de la citada Ley , siendo en todo caso lo relevante el criterio de la influencia dominante, del control por lo público.

CUARTO. La jurisprudencia de la Sala.

Esta Sala ha dictado diferentes pronunciamientos en los que hemos establecido una serie de principios o reglas de interpretación, en relación con las causas de inadmisión o los límites contemplados en la LTAIBG.

El criterio pautado por esta Sala en la aplicación de los límites oponible al derecho de acceso del artículo 14 LTAIBG es el de su interpretación restrictiva, a fin de no menoscabar el derecho de acceso regulado de forma amplia en la citada norma, como se indicó en la STS de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) , criterio reiterado posteriormente en las sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019). Dijimos entonces:

«[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un



menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

La sentencia ahora impugnada en casación hace referencia a nuestro criterio jurisprudencial sobre las pautas interpretativas en la aplicación de los límites del derecho de acceso, sin embargo, hay que precisar que en toda definición de los límites deben tomarse en consideración las concretas circunstancias del caso y deben ponderarse adecuadamente los diferentes intereses concurrentes.

Más allá del criterio ya expresado sobre la interpretación restrictiva de las causas de inadmisión y de los límites contemplados en la Ley, con la finalidad de no menoscabar el derecho de acceso regulado de forma amplia, no cabe sostener, sin embargo, que se imponga una interpretación de los límites al derecho al acceso que desconozca los principios que rigen la materia a la que se refiere la información. En este caso, las reglas aplicables a las empresas que actúan en régimen de competencia, como es el secreto de la contabilidad empresarial.

La Sentencia impugnada cita la jurisprudencia de esta Sala Tercera contenida en la STS nº 1.547/2017, de 16 de octubre (rec. 75/2017), sobre el derecho de acceso a la información de determinados gastos de la Corporación RTVE, en la que nos referimos al límite contenido en el artículo 14.1 h) de la mencionada Ley, esto es, cuando << el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales >>. Razonamos entonces lo siguiente:

<< Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.



No se cuestiona aquí que la Corporación RTVE sea un operador que concurre en un mercado competitivo como es el audiovisual; pero, aceptando ese dato, no ha quedado justificado que facilitar información sobre los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015 pueda acarrear un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, teniendo en cuenta que no se pide información sensible sobre el funcionamiento interno de la Corporación, ni sobre su sistema de producción de programas o estructura de costes; y la solicitud ni siquiera se refiere a un programa de producción propia. En definitiva, no se alcanza a comprender, ni se ha intentado justificar por la recurrente, en qué forma la facilitación de esa información puede perjudicar los intereses comerciales de RTVE o favorecer a sus competidores en el mercado audiovisual.

Siendo ese así, no cabe aceptar una limitación que supondría un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.>>

En la más reciente STS nº 1.500/23, de 21 de noviembre (RC 94/22) examinamos el mismo límite del apartado h) del artículo 14.1 LTAIGB que versaba sobre la solicitud de acceso a cierta información de una empresa minera en relación con los intereses medioambientales defendidos por una plataforma vecinal. En dicha ocasión hicimos referencia a la necesidad de la ponderación de los intereses concurrentes, el secreto comercial y la defensa del medio ambiente. Declaramos entonces que no resultaba acreditada la existencia de un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la empresa recurrida, en relación con la solicitud presentada por la entidad vecinal par ala defensa del medio ambiente. Dijimos en la sentencia:

<< Debe partirse de la existencia de una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA.75/2017), STS nº 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018), y STS nº 748/2020 de 11 de junio de 2020 (rec.577/2019), STS nº 1817/2020 de



29 de diciembre de 2020 (rec. 7045/2019)- que establece como doctrina general que:

[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».

Es innegable que en determinados supuestos la información pública obrante en un organismo público puede contener datos o informes confidenciales sobre la actividad económica y comercial de una empresa, cuyo público conocimiento o la mera entrega a un tercero puede causar serios perjuicios a la empresa. Ahora bien, tales perjuicios han de ser invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses

particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales.

Y continuamos ...<<La sentencia de instancia valoró la prueba pericial aportada por la parte recurrente rechazando el que se pudiese limitar el acceso a la información de contenido económico «pues antepone el perjuicio económico que ocasionaría permitir su acceso y que este es el interés prevalente, dando por supuesto que por la limitada extensión respecto a la documentación aportada no tienen ninguna transcendencia pública, cuando son datos que inciden en las características de las actividades y de las instalaciones en las que desarrollan, para lo cual es necesario disponer de los medios personales, materiales, y técnicos que se cuestionan y que no están protegidos por reserva alguna como admite el propio perito, y cuyo conocimiento es públicamente superior para fiscalizar la actuación administrativa, sin que amenace el secreto empresarial, económico o comercial de la entidad minera con fundamento en los supuestos efectos perjudiciales de conocerse por los competidores».

QUINTO. - Pues bien, debemos partir y asumir los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada- y en la del Juzgado- a en lo que atañe a sus enunciados generales referidos a la naturaleza mixta de la sociedad recurrente y a su sujeción subjetiva ala LTAIBG, sin perjuicio de añadir las consideraciones que se harán a continuación, dadas las relevantes características de la información solicitada y los intereses concurrentes, que nos llevan a un diferente resultado.

En efecto, los razonamientos referidos a la naturaleza de la entidad recurrente y su sujeción a las obligaciones previstas en la LTAIPBG son plenamente aceptables , pues se trata de acceso a una información referida a una empresa con un capital social público en un 51 %, que se encuentra participada por entes que se contemplan en el artículo 2 de la Ley que conlleva la plena aplicabilidad de la Ley a la entidad Serfunle , siendo los fundamentos acertados.

No obstante, partiendo de la premisa de que las empresas con participación pública mayoritaria se encuentran incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley (artículo 2.1 g) y que dentro del concepto de información pública se encuentra lo dispuesto en el artículo 13, ello no obsta a que también resulten aplicables las causas de inadmisión y los límites contemplados en la propia Ley. Ello nos aboca a interpretar (de manera diferente) el límite establecido en el apartado h) del artículo 14 LTAIPGB en relación con el artículo 32 del Código de Comercio y demás normativa.

En la primera de las citadas Sentencias, la STS 1.547/2017, tratamos del acceso a una información que versaba sobre un concreto gasto en un certamen internacional y consideramos que no se trataba de un dato sensible, en cuanto no afectaba a la estrategia comercial o empresarial de la Corporación RTVE, una empresa pública. La controversia se ceñía y se refería a un específico gasto realizado por el ente público por la participación en un concurso Eurovisión.

En la segunda de las citadas sentencias, la STS 1.500/2023, analizamos un diferente supuesto en el que se ponderaba por un lado, el secreto comercial- representado por el acceso a información sobre ciertos planes de labores, de explotación y de restauración de una empresa de extracción de minerales- y, por otro, la defensa del medio ambiente. Concluimos en la ponderación de dichos intereses, que no resultaba acreditado el perjuicio económico o comercial de la empresa minera por el acceso a determinada información sobre los planes específicos.

En ninguno de los reseñados precedentes se analiza ni se trata el acceso de información a la contabilidad de una empresa, como aquí se interesa, en la que la solicitud versa sobre todas las operaciones reflejadas en los apartados 620 a 629 del Libro Mayor, que atañen propia y directamente a la actividad económica de la empresa recurrente, que invoca lo dispuesto en el artículo 32 del Código de Comercio, sobre el secreto de la contabilidad.



El artículo 32 del Código de Comercio dispone unas previsiones específicas en la materia. Este régimen o regulación específica parte del principio general del secreto de la contabilidad, que, sin embargo, cede en los casos previstos en las Leyes. El secreto de la contabilidad se sustenta en que los datos contables ofrecen una importante información sobre la situación patrimonial y financiera de la empresa y por ello, concurre un interés en que los libros y los documentos contables no sean accesibles para los terceros competidores.

El artículo 32 Comercio prevé dos excepciones al secreto de la contabilidad empresarial:

1º.- El reconocimiento general de la contabilidad, solo previsto en los supuestos tasados de «sucesión universal, suspensión de pagos, quiebras, liquidaciones de sociedades o entidades mercantiles, expedientes de regulación de empleo, y cuando los socios o los representantes legales de los trabajadores tengan derecho a su examen directo» (núm. 2 del art. 32). Lógicamente, este no es el caso del acceso a la información amparado en la LTAIBG LT.

2º.- Exhibición de determinados puntos de la contabilidad. A esta hipótesis se refiere el núm. 3 del art. 32:

En todo caso, fuera de los casos prefijados en el párrafo anterior, podrá decretarse la exhibición de los libros y documentos de los empresarios a instancia de parte o de oficio, cuando la persona a quien pertenezcan tenga interés o responsabilidad en el asunto en que proceda la exhibición. El reconocimiento se contraerá exclusivamente a los puntos que tengan relación con la cuestión de que se trate.

Pues bien, el reconocimiento del derecho de acceso a la información del art. 12 LTAIBG asiste a toda persona, por lo que está facultada para *instar* su entrega. Asimismo, no puede negarse la responsabilidad o interés en el asunto de la persona a la que pertenecen los documentos, dadas las obligaciones que le impone la LTAIBG de suministrar la información.



Ahora bien, el acceso a la información se encuentra limitado en la propia LTAIGB, en lo que aquí interesa, ex apartado h) del artículo 14 a aquellos supuestos que no resulten perjudicados los intereses económicos o comerciales .

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

Y, a este respecto conviene avanzar dos precisiones: que existe determinada información contable que por su naturaleza afecta a los intereses económicos o comerciales de una empresa que actúa en libre competencia y que dada la enorme casuística, es imprescindible realizar la ponderación de los intereses concurrentes atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso. Siendo imprescindible a tal fin identificar el interés económico o comercial que pueda resultar lesionado con el acceso a la información y reconocer, asimismo, el perjuicio que puede ocasionar la divulgación de los específicos datos.

Es necesario recordar que como se establece en el artículo 32 del Código de Comercio, la contabilidad empresarial no es una información generalmente conocida, ni es pública y obedece al principio de que su divulgación afecta a las posiciones ventajosas obtenidas por un sujeto en el ámbito de un mercado. Vemos que la propia legislación contiene un criterio de protección preventiva o previa, que se establece frente a la posibilidad real de

que se pueda producir un perjuicio. El bien jurídico que se protege es la actividad de la empresa en el mercado en régimen de libre competencia.

Con arreglo al Código de Comercio, quien interesa una información no ostenta sin más el derecho a acceder a la contabilidad, sino únicamente a aquellas operaciones contables, asientos o <<puntos>> vinculados a una cuestión en particular. Por tanto, el solicitante debe especificar la <<cuestión>> o contenido material a la que se refiere la contabilidad a la que se pretende acceder.

Esta restricción legal a la contabilidad prevista en el Código de comercio se establece de igual modo en el artículo 327 LEC, que en el ámbito procesal y en relación a los libros de los comerciantes dispone que cuando hayan de utilizarse como medio de prueba los libros de los comerciantes habrá de estarse a lo dispuesto en las leyes mercantiles. Y sólo de forma excepcional y motivada, el Tribunal podrá reclamar que se presenten ante los libros *siempre que se especifiquen los asientos que deben ser examinados*.

Y también cabe citar el artículo 232.1 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, que contempla el deber de secreto de los administradores, el artículo 13.1 de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal que considera desleal la violación de secretos empresariales y el artículo 1 y siguientes de la Ley 1/82019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, que transpone a nuestro ordenamiento la Directiva (UE) 2016/943, del Parlamento y el Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos y la información empresarial, en la que se define la noción de secreto empresarial y su protección.

En este supuesto, el acceso a la información contable se ejerce pidiendo la entrega de la totalidad de la información obrante en los epígrafes 600 a 629 del Libro Mayor de contabilidad, sin más concreción ni detalle. Esta petición equivale a una exhibición o reconocimiento de alcance general de la contabilidad de la empresa recurrente, todo ello sin indicar el asunto, acto o



cuestión de naturaleza sustantiva o material que constituye el contenido de los datos contables. Dicho de otra manera, se trata de una solicitud sumamente genérica de exhibición de unas cuentas que contienen datos internos sobre gastos relevantes que evidencia la actuación comercial y económica de la empresa, sin especificar no obstante, ni concretar los asientos contables o las singulares actuaciones económicas a los que se refiere la solicitud, como podría ser compras en un período de tiempo, pagos por arrendamientos, disposiciones de efectivo y otras.

Se trata de una petición global y genérica de la totalidad de los conceptos incluidos en dichos apartados del Libro Mayor, que comprende una información económica sustancial que revela la actividad y funcionamiento de la empresa recurrente. Y frente a tal petición realizada en dichos términos tan amplios -y sin que concurra o se desvele algún concreto interés- la recurrente esgrime que el acceso a dicha información perjudica a sus intereses económicos y comerciales, alegato o justificación que tanto el Juzgado como la Sala de instancia entienden insuficiente, al asignar a dicha parte empresarial la carga de acreditar tales perjuicios. La petición formulada sobre todas las operaciones del Libro Mayor, sin discriminación y sin especificar los asientos, lleva a la Sala de instancia a considerar que incumbía a la recurrente acreditar que el acceso a la información contable incidía en sus intereses económicos o comerciales y se dice que no se logra acreditar en el proceso.

No obstante, cabe interpretar que, atendiendo al principio general del secreto de la contabilidad establecido de forma preventiva en una norma de rango legal, que responde a la protección de los intereses económicos y estrategias comerciales de las empresas, el acceso general a todos los asientos contables declarados reservados supone dejar al descubierto elementos esenciales en la estrategia o actividad comercial de las empresas que compiten en el mercado. Y que es necesaria la ponderación de los intereses concurrentes de forma casuística a fin de lograr un equilibrio entre el acceso a la información que se impone en la LTAIBG y sus límites, que



pueden incidir en el ámbito contable secreto de una empresa y en su actuación competitiva en el mercado.

Por tal razón, puede afirmarse que el acceso a la contabilidad reclamada de forma generalizada en los epígrafes indicados, afecta *a priori* y *per se* a los intereses económicos de la empresa, por descubrir datos sensibles internos que plasman la realidad de su funcionamiento, que presentan un valor en el mercado y que pueden ser utilizados por competidoras. De modo que para la viabilidad de la pretensión de acceso resulta imprescindible la concreción y el detalle de los datos contables interesados y a partir de tal petición es cuando podrá realizarse la correspondiente ponderación de los intereses en juego, que no puede llevarse a cabo a través de una reclamación genérica de una categoría completa de operaciones económicas, de datos contables del Libro Mayor que se refieren a las condiciones económicas sustanciales de funcionamiento de la empresa en el mercado.

Por ende, no es aceptable la decisión de acceso a la información adoptada por el Comisionado de Transparencia y confirmada por los órganos jurisdiccionales sustentada fundamentalmente en la naturaleza de la empresa (su participación pública en un 51 %) en que ésta no ha acreditado un perjuicio económico que podría originarle el acceso o la divulgación de la contabilidad, perjuicio que de forma anterior se encuentra implícito en el conocimiento de su datos comerciales al tratarse de una empresa que actúa en régimen de libre competencia, siendo uno de sus activos su estrategia comercial que se protege por el principio de secreto de la contabilidad. Y por tal razón no cabe atribuir a la sociedad recurrente la obligación de justificar un perjuicio de tal naturaleza cuando se trata de una solicitud amplia y global de datos contables de carácter reservado (por ley) y que tienen un valor competitivo. Se requiere el acceso a la totalidad de contenidos de los apartados indicados del Libro Mayor, si bien es imprescindible precisar y fijar los elementos contables que se interesan para que la empresa pueda argumentar en qué manera tal acceso puede afectar a su capacidad competitiva o el singular perjuicio que le acarrea.

A diferencia del supuesto analizado en las SSTS nº 1547/2017 y 1.500/2023, en el presente caso, la información solicitada es sumamente extensa y amplia, pues se trata de la totalidad del contenido de los apartados 620 a 629 del Libro Mayor de contabilidad, que abarca y se refiere a gastos pormenorizados sobre primas de seguros, arrendamientos, cánones, proveedores, servicios bancarios, primas de seguros, publicidad suministros y otros datos económico-financieros que constituyen una parte importante de la actividad nuclear de la empresa en lo que atañe a sus gastos, durante tres anualidades. De modo que se trata de acceso a una información general contable sobre datos sensibles que a priori delatan y exponen la estrategia comercial y económica y que inciden de forma negativa en la empresa que actúa en régimen de libre competencia.

No es necesario recordar que para una empresa que compite en un sistema de economía libre de mercado, el mero riesgo de que determinados datos sensibles de su contabilidad lleguen a poder de sus competidores la coloca en una situación de desventaja. En este caso, no podemos olvidar que la empresa de quien se solicita la información tiene una participación privada del 49% que se vería parcialmente despojada del secreto contable y ello afectaría a sus intereses económicos y comerciales y, en fin, a su capacidad competitiva.

En fin, el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso>>.

Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información es un derecho reconocido de forma amplia que sin embargo, puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley, en este caso, al concurrir el límite previsto en el artículo 14 h) de la LTAIGB. Por lo razonado y no siendo necesario el examen de la concurrencia de la causa de inadmisión

del artículo 18. LTAIGB, que no se menciona en el Auto de admisión de este recurso de casación, procede estimando el recurso de casación y el recurso contencioso administrativo, desestimar la solicitud de acceso a la información interesada.

SEXTO.- En virtud de lo expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, la respuesta a la cuestión que en el auto de admisión del presente recurso se consideró que presenta interés casacional ha de ser la siguiente:

Aunque el derecho de acceso a la información es un derecho reconocido de forma amplia, puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley, de modo que opera la limitación prevista en el artículo 14.1 h) LTAIGB cuando se trata de una empresa que actúa en el mercado en régimen de competencia y se solicite en términos genéricos el acceso a su contabilidad.

SÉPTIMO. Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el art 93.4 y 139.1 LJCA, no procede hacer imposición de las costas causadas en el recurso de casación, ni de las costas originadas en el proceso de instancia. Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes, dadas las serias dudas de derecho en relación con la aplicación de los límites de la LTAIGB.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido



1º Estimar el recurso de casación interpuesto por << Servicios Funerarios de León, S.A. (Serfunle)>> y casamos la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- León, con sede en Valladolid, de 12 de noviembre de 2021 , en el recurso nº 202/2021.

2º Estimar el recurso de apelación interpuesto por << Servicios Funerarios de León, S.A. (Serfunle)>> contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo de León nº 2 de 22 de enero de 2021, que anulamos .

3º Estimar el recurso contencioso administrativo deducido por << Servicios Funerarios de León, S.A. (Serfunle)>> contra la resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León de fecha 17 de abril de 2020, que anulamos.

4º No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las originadas en el proceso de instancia.

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

Así se acuerda y firma.