



Roj: **STS 3866/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:3866**

Id Cendoj: **28079130032020100267**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **19/11/2020**

Nº de Recurso: **4614/2019**

Nº de Resolución: **1565/2020**

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

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1611/2019,**  
**ATS 12854/2019,**  
**STS 3866/2020**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 1.565/2020**

Fecha de sentencia: 19/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4614/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/10/2020

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

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

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

Transcrito por: BPM

Nota:

R. CASACION núm.: 4614/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> 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. 1565/2020**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 19 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 4614/2019, interpuesto por Procurador D. Gabriel M<sup>a</sup> del Diego Quevedo en representación de la COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES, con la asistencia letrada de D. Miguel Martínez Gimeno, contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 8 de abril de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación 75/2018 interpuesto por la CNMV contra la sentencia de 3 de julio de 2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n<sup>o</sup> 5, que estimó parcialmente el recurso n<sup>o</sup> 56/2017 interpuesto por la CNMV, contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 18 de septiembre de 2017 en el expediente NUM000, por la que se estima la reclamación de solicitud de información presentada por D. Eloy.

Han sido partes recurridas el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), representada por el procurador de los tribunales D. Cesar Manteca Torres (en sustitución de su compañero D. Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño), bajo la dirección letrada de D. Jorge Gómez Jiménez; y el Procurador de los tribunales D. Alberto Hidalgo Martínez en representación de D. Eloy

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Comisión Nacional del Mercado de Valores interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 8 de abril de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación 75/2018 interpuesto por la CNMV contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n<sup>o</sup> 5 (PO 56/2017) de fecha 6 de junio de 2018, que, a su vez, estimó en parte el recurso interpuesto por la citada Comisión contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 18 de septiembre de 2017.

La resolución administrativa origen de esta controversia resolvía la reclamación formulada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, presentada por D. Eloy, en la que se solicitaba a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) la siguiente información:

"(...) texto completo de las resoluciones administrativas sancionadoras cuyos fallos se han publicado en el BOE respecto a Popular Banca Privada, SA (BOE de 31 de diciembre de 2016) y Banco Popular Español SA (BOE de 10 de agosto de 2016)".

**SEGUNDO.-** Mediante Auto de 5 de diciembre de 2019 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en:

"[...] determinar si el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, prevé un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a su DA 1<sup>a</sup>.2.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio serán objeto de interpretación: el apartado 2 de la D.A.1<sup>a</sup> de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y los artículos 238, 248 y 275 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del mercado de Valores. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso".

**TERCERO.-** Se presento escrito de interposición del recurso de casación por la COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES, en el que realizó alegaciones sobre:

Primero- el régimen especial propio de transparencia, acceso y confidencialidad de la información en el mercado de valores previsto en la LMV.

1.1-La misión de la CNMV de velar por la transparencia de los mercados, la protección de los inversores y la difusión de la información necesaria. El régimen de acceso y registros públicos del art. 238 LMV en general.



1.2-La publicidad en materia sancionadora adicional prevista en el (ex) art. 275 LMV, su naturaleza jurídica y las competencias de la CNMV al respecto.

1.3-La transparencia sobre las actividades de al CNMV

1.4-El régimen de confidencialidad en lo relativo a actuaciones derivadas de la supervisión e inspección como principio general del art. 248 LMV.

Segundo.- El régimen especial propio de la normativa del mercado de valores, a la luz del contexto de Derecho de la Unión Europea en el que se integra.

Tercero.- Consecuencias de la existencia de un régimen especial propio en la LMV: Inaplicabilidad de la LTAIBG conforme a su DA.1ª.2.

3.1-Características del derecho de acceso de la LTAIBG

3.2-Incompatibilidad del régimen de la LTAIBG con el de la LMV a la luz de la jurisprudencia del TJUE.

Por todo ello, suplica a la Sala que previo los trámites oportunos dicte sentencia en al que:

-Determine que el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre ,por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, prevé un régimen específico de acceso a la información de actuaciones supervisoras e inspectoras de la CNMV que excluye por completo la aplicación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a su DA.1ª.2.

-Como consecuencia de lo anterior, anule la sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia nacional, de 8 de abril de 2019 (recursos de apelación 75/2018) y anule, no parcial sino íntegramente, la resolución de 18 de septiembre de 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que debió, inadmitir o desestimar el recurso del solicitante de acceso por tratase de información de actuaciones supervisoras e inspectoras de la CNMV excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a su D.A.1ª.2.

Y que para el caso de que de la contestación al escrito de interposición del recurso de casación exigían réplica o aclaración que no se deduzca del contenido del mismo, se solicita la celebración de vista pública. Subsidiariamente, de resultar de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, debe entenderse que, a efectos de otorgar un plazo para formular alegaciones a los interesados en los términos del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, cuando la información solicitada contiene datos de carácter personal, dicha información afecta a derechos o intereses de los mismos.

**CUARTO.-** El trámite de oposición fue evacuado por las recurridas, que formulan las siguientes alegaciones:

-D. Eloy, en oposición al recurso de casación planteado de contrario, manifiesta sobre la confusión de la CNMV entre la publicidad activa (regulada en el Capítulo Segundo de la Ley de Transparencia) y el Derecho de Acceso (regulada en el Capítulo Tercero de la propia Ley de Transparencia). Considera que los registros públicos que pueda tener la CNMV no constituyen ningún régimen jurídico específico de acceso a la información, sino un régimen jurídico específico de publicidad activa.

Aduce que el artículo 248 LMV permite expresamente la entrega de los dos documentos litigiosos solicitados. En el presente caso los hechos a que se refieren los documentos controvertidos ya han sido hechos públicos tanto por la CNMV como por el Banco Popular únicos posibles interesados, y que mediante la publicación por parte de la CNMV de su parte dispositiva en el BOE, así como que el Banco Popular ha hecho públicos los hechos a que se refiere el documento solicitado en su propio Informe Anual del Gestión del 2016, en consecuencia, el carácter reservado de las resoluciones sancionadoras dejó de existir desde que los hechos se hicieron públicos por parte de la CNMV y del Propio Banco Popular.

Manifiesta que el deber de confidencialidad se refiere a las informaciones recibidas no a las emitidas, y que la normativa europea autoriza expresamente la entrega de la información solicitada. Continúa su razonamiento, con las Directivas Europeas que se posicionan a favor de la transparencia en la publicidad de las sanciones y en la no acreditación de perjuicios por parte de la CNMV.

Considera que la actuación de la CNMV contraria a sus actos propios y al principio de confianza legítima, de conformidad con la jurisprudencia del TS (sentencia 22 de febrero de 2016, recurso 4948/2013). Haciendo mención a la reciente sentencia de la gran Sala del TJUE que sigue exactamente el mismo criterio adoptado por el juzgado. Menciona la sentencia de 19 de junio de 2018 de la Gran Sala del TJUE, asunto C-15/2016 (caso Baumeister) en la que se matiza y concreta la doctrina del caso Altmann, de gran trascendencia a efectos del presente litigio.



Termina suplicando la desestimación del recurso de casación con condena en costas a la CNMV, y por otro sí digo, no considera necesaria la celebración de vista ni conclusiones.

- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), presento escrito de oposición al recurso de casación, argumentando sobre las infracciones alegadas por el recurrente, sobre la aplicación de la Ley 19/2013 frente al Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, alegando que el art. 12 reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas sin distinción.

En relación al artículo 248 de la LMV y el secreto profesional, remarca que la CNMV es el organismo encargado de la supervisión de los mercados de valores en España, y como tal, está sujeta a la Ley 19/2013, en virtud de lo dispuesto en el art. 2.1 c). La CNMV considera que el art. 248 de la LMV crea un régimen específico de acceso a las resoluciones administrativas sancionadoras dictadas por la misma, que considera confidencial toda la información recibida Y cita la sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 de junio de 2019, que trató también la supuesta supletoriedad de la Ley 19/2013. Recuerda la interpretación reiterada del CTBG, del hecho de que una materia, en este caso el secreto profesional respecto a la información confidencial, se encuentre regulada en una norma específica no convierte a ésta en una normativa que regule el acceso a la información para los ciudadanos, a los efectos de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013. La interpretación contraria conduciría a considerar que cualquier norma por la que se regulara una materia específica, en este caso el deber de secreto de la entidad respecto a los datos confidenciales que deba tratar en su ejercicio de investigación, sería de aplicación preferente respecto de la Ley 19/2013 que, como hemos indicado, es la norma general y básica en materia de acceso a la información pública y como tal ha de ser considerada.

En su opinión, no toda la información que obtenga o genere la CNMV en ejercicio de sus funciones tiene el carácter de confidencial como parece entender dicho organismo, pues debe darse la naturaleza de confidencial en información concreta y ésta debe haber sido recibida por la CNMV. En conclusión, la norma alegada por el recurrente tan solo señala con carácter general que la información confidencial no puede ser entregada a terceros, cuestión muy distinta a que la resolución administrativa entera sea confidencial y que se establezca un régimen de acceso a esta. De acuerdo al criterio interpretativo mencionado, la norma no contiene una regulación específica de acceso a la información por más que pueda regular el deber de secreto profesional respecto a la información confidencial como así también sus abundantes excepciones, en consecuencia, deberá ser de aplicación la Ley 19/2013.

Y termina suplicando se dicte sentencia que desestime el recurso de casación confirmando la sentencia recurrida excepto en el fundamento de derecho tercero.

**QUINTO.-** El procurador de los Tribunales D. Cesar Manteca Torres se personó en el procedimiento en representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), en sustitución de su compañero D. Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño.

**SEXTO.-** Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose el día 20 de octubre de 2020 para su celebración, que continuó en días sucesivos, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se deliberó por vía telemática conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Comisión Nacional del Mercado de Valores interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 8 de abril de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 5 de 3 de julio de 2018. Esta última también estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo promovido por la Comisión Nacional del Mercado de Valores contra la resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 18 de Septiembre de 2017, dictada en el expediente NUM000 y ordena a la Comisión que remita en el plazo máximo de 15 días el texto completo de las resoluciones sancionadoras solicitadas por D. Eloy garantizando en dicha información la confidencialidad la reserva de los documentos en ellas contenidos.

Para la resolución de la cuestión controvertida resultan relevantes los siguientes antecedentes:

- D. Eloy interesó el 12 de junio de 2017 ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores la entrega del texto completo de las resoluciones sancionadoras cuyas partes dispositivas se publicaron en el BOE de 31 de diciembre, respecto a Popular Banca Privada SA y BOE de 10 de agosto de 2015, relativo al Banco Popular Español SA.

- La Comisión Nacional del Mercado de Valores dicta resolución en fecha 26 de junio de 2017 denegando la entrega de la información solicitada, con fundamento en su carácter reservado en virtud del artículo 248 LMV, al tratarse de una información que no se encuentra entre las excepciones que contempla dicho artículo en su apartado cuarto. Y manifiesta que "la información pública existente sobre esa materia es la contenida en el Registro Público de Sanciones por infracciones graves y muy graves, previsto en el artículo 238.h) de la LMV, cuya consulta es accesible a través de la web de la CNMV", facilitando un enlace de acceso.

- Contra esta resolución, el reseñado Sr. Eloy formuló reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno. El Consejo aludido dictó resolución de 18 de septiembre de 2017, en el expediente número NUM000, estimando la reclamación y reconociendo el derecho del solicitante a acceder a la información interesada, referida al texto completo de las resoluciones sancionadoras del Banco Popular Español SA y de Popular Banca Privada SA.

- La Comisión Nacional del Mercado de Valores interpuso recurso contencioso-administrativo contra la decisión del Consejo de Gobierno reseñada que se tramitó ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 que dicta sentencia el 3 de Julio de 2018 estimando parcialmente el recurso deducido y ordenando a la CNMV que procediera a la entrega de la información interesada por D. Eloy.

-La sentencia del Juzgado fue apelada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que, en su sentencia de 8 de Abril de 2019 (recurso 75/2018), estimó en parte el recurso de apelación, al considerar que la información solicitada afectaba a terceros y, en consecuencia, era de aplicación lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, ordenando la retroacción a fin de dar trámite de audiencia al Banco Popular Español, SA y a Popular Banca Privada SA.

**SEGUNDO.**- Sobre la normativa aplicable en la solicitud de acceso a la información referida al texto completo de las resoluciones sancionadoras de la CNMV.

El derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, al establecerse: "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (art. 12), y puede ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud (art. 17.3).

La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que "La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos".

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que indica "Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

La Comisión Nacional del Mercado de Valores deniega la entrega de la información solicitada por entender que la Ley del Mercado de Valores (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Mercado de Valores), contiene una regulación específica y un régimen propio de acceso a la información, razón por la que las previsiones de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno no resultaban aplicables, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de esta última norma.

Por ello, el presente recurso se centra en primer lugar, en determinar si la previsión contenida en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que hace referencia a "un régimen jurídico específico de acceso a la información", es aquí aplicable en relación con las disposiciones contenidas en la Ley del Mercado de Valores y, en concreto, en relación a la regulación contenida en los artículos 238 y 275 de dicha norma que según sostiene la Comisión, ha de considerarse como un régimen jurídico específico de acceso que excluye o relega el derecho al acceso a la información en los términos previstos en la Ley de Transparencia, o por el contrario, como sostiene el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ésta última norma resulta de plena aplicación al caso de autos.

Como dijimos en la precedente Sentencia de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019) el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia



determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

La Comisión recurrente considera que las previsiones contenidas en su propia normativa, la Ley de Mercado de Valores, contiene un régimen especial propio y específico de acceso y confidencialidad de la información. Invoca el contenido del artículo 248 de dicha Ley, relativo al secreto profesional y que señala "las informaciones o datos confidenciales que la CNMV u otras autoridades competentes hayan recibido en el ejercicio de sus funciones relativas a la supervisión e inspección previstas en estas leyes no podrán ser divulgadas a ninguna persona o autoridad". También cita el artículo 238 de la Ley relativo a los "Registros Públicos en relación al mercado de Valores" en relación con el artículo 275.2 de la misma ley, sobre la publicación en la página web, amén de la publicación de las sanciones en el BOE y en el registro mercantil, además de la atribución a la CNMV de competencias especiales en materia de publicidad de las sanciones, existiendo, en fin, un principio general de transparencia en la actuación de la CNMV.

Pues bien, el examen de las invocadas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores llevan a considerar que si bien en ella se incluyen un conjunto de preceptos que regulan ciertos aspectos de la información que debe de suministrar y publicar la CNMV desde la perspectiva de la transparencia activa, es lo cierto que de dichos artículos no se desprende la realidad de un régimen específico completo sobre el acceso a la información o transparencia pasiva, que desplace el general en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La Ley del Mercado de Valores señala, en efecto, la obligación de mantener una serie de registros previstos en las letras f), h) y r) del artículo 238 LMV, que incluye entre otros el registro de sanciones, en el que deben figurar las impuestas en los últimos cinco años en concepto de infracciones graves y muy graves a las personas sujetas al ámbito de supervisión, inspección y sanción. Además, ya se ha dicho, incluye en el artículo 228 la regulación de la información privilegiada y otra información relevante, a lo que hay que añadir los preceptos que regulan la publicidad en materia sancionadora ex artículo 275 y 313 LMV, que sirven al principio de transparencia y las propias facultades que competen a la CNMV en materia de publicidad de las sanciones artículos 313 LMV, ex artículo 275 LMV, y el principio de transparencia en las actividades de la CNMV, que prevé la elaboración de un informe anual, artículo 30.4 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre que prevé una Memoria de su servicio de reclamaciones. Y en fin, contempla el régimen de confidencialidad en lo relativo a las actuaciones de supervisión e información como principio general del artículo 248 LMV con las excepciones tasadas en los apartados 2 y 4, relativas a los requerimientos de autoridades parlamentarias, judiciales o administrativas en el contexto del sector financiero, apelando por último al régimen especial propio de la normativa del mercado a la luz del derecho de la Unión Europea.

Pero, siendo cierta la existencia de un particular régimen en el tratamiento de la información de la CNMV que obedece a sus características propias y su relevancia y potencial carácter comercial, también lo es que en lo que se refiere al acceso a la información que da lugar a la controversia, no cabe entender que la LMV contenga una regulación completa de este aspecto que desplace la LTAIBG como norma básica general en esta materia ex Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013. No cabe apreciar la incompatibilidad intrínseca que la parte sostiene en el régimen de la LTAIBG y la regulación del acceso a datos confidenciales contemplados en la LMV. Esta última norma garantiza la confidencialidad con las excepciones especialmente señaladas en línea con la normativa europea pero, por su parte, la LTAIBG regula de forma completa y general el derecho de acceso a la información pública, siendo así que no resultan irreconciliables, pudiendo afirmarse que la LMV viene a establecer un régimen singular que comprende las limitaciones de acceso a la información por motivos de confidencialidad y la LTAIBG prevé el régimen general de acceso a la información o transparencia pasiva.

La mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, distingue, por un lado, la transparencia activa que se refiere a determinadas obligaciones de publicidad que comprende a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y por otro, la transparencia pasiva, que autoriza a los ciudadanos a solicitar y acceder a información que está en poder de organismos y entidades sujetas a la Ley. Y en atención a estas dos vertientes de la transparencia reconocidas en el Preámbulo de la LTAIBG, no cabe entender que en lo que respecta a la cuestión aquí controvertida, circunscrita a la transparencia pasiva, la LMV contemple un verdadero régimen íntegro y completo. La Ley se refiere a la confidencialidad de los datos e información que la CNMV haya recibido en el ejercicio de sus funciones, pero no cabe deducir de sus términos -y como ha declarado el TJUE- que toda la información de la que disponga obtenida de ejercicio de sus potestades de supervisión haya de considerarse necesariamente como información confidencial. La regulación de la confidencialidad de determinada información en la LMV no excluye la aplicación de la LTAIBG en cuanto norma general básica que garantiza el acceso a la información pública.

La Sentencia TJUE de 19 de junio de 2018, Gran Sala, asunto C-15/16, caso *Baumeister*, interpreta el artículo 54 de la Directiva 2004/39/CE y delimita el alcance del secreto profesional que incumbe a las



autoridades nacionales de supervisión financiera. En esta Sentencia el TJUE matiza su precedente doctrina del asunto *Altmann* y declara que no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera es necesariamente información confidencial cubierta con la obligación de guardar secreto profesional. Precisa el TJUE que esta calificación se aplica a la información que, en primer lugar, no tenga carácter de público y su divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o también el correcto funcionamiento del sistema de control de la actividad de las empresas de inversión establecido por la Directiva. Concluye el TJUE, no cabe considerar que toda la información correspondiente a la entidad supervisada tenga carácter confidencial, en el sentido del artículo 54, apartado 1º de la Directiva 2004/39 y protegida por el secreto profesional.

La LMV contiene una regulación reforzada de publicidad activa que incumbe a la CNMV en lo que se refiere a la existencia de registros y publicidad de las sanciones así como contempla el secreto profesional y prevé limitaciones por la confidencialidad en el acceso a determinada información empero, aparte del reconocimiento de estos extremos sobre transparencia activa y el carácter de ciertos datos o informaciones, no cabe interpretar que establezca un régimen jurídico independiente y autónomo de acceso a la información o transparencia pasiva en aquella información que puede interesar y obtener el solicitante, que haga inaplicable el previsto en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno conforme ex DA.1º.2. En fin, las previsiones de la LMV no regulan de forma completa el acceso a la información y no puede ser considerada como una regulación alternativa y especial que contemple de forma separada, el derecho de acceso a la información pública.

**TERCERO.-** Sobre los límites del acceso a la información: el supuesto de autos.

En este caso la información interesada se refería al texto completo completa de la resolución sancionadora correspondiente a dos expedientes sancionadores tramitados por la CNMV frente al Banco Popular Español SA y Popular Banca Privada SA.

Pues bien, conviene recordar que hemos tenido ocasión de señalar en la STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA.75/2017), STS nº 344/2020 10 de marzo de 2020 (RCA 8193/2018), y STS nº 748/2020 de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019), respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, 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.

En este supuesto, tanto el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo como la Audiencia Nacional consideran de forma coincidente que procede el acceso a la información solicitada, una vez excluida aquella información o datos de carácter confidencial. Y, de lo actuado no queda acreditado que la información interesada referente a la sanción impuesta hace años a las entidades bancarias reseñadas implique algún perjuicio o implique a terceras personas. La información controvertida versa sobre hechos que se han hecho públicos por el propio Banco Popular en su Informe de Gestión del año 2016 y se acuerda el acceso a la misma una vez depurados los datos confidenciales que pudieran incluirse. Se trata, en suma de una sanción impuesta en el año 2012, en la que concurren la circunstancia de que las propias entidades afectadas han hecho públicos los datos a través de ciertos medios.

La CNMV sostiene en su recurso que la información solicitada es confidencial por estar protegida de forma genérica por el secreto profesional, pero sin razonar de forma suficiente en que medida las resoluciones interesadas, una vez excluidos los datos confidenciales, debían permanecer con este carácter, siendo insuficiente por lo ya dicho la existencia de un régimen específico contemplado en la LMV. La Ley permite la posibilidad de calificar cierta información o datos como confidenciales y establecer ciertos límites a la información solicitada, pero lo que no es aceptable es afirmar que toda información relacionada con la materia, debe ser excluida del ámbito de la Ley 19/2013, ni afirmar de forma genérica que la revelación de datos económicos de las empresas puede condicionar directamente la posición en el mercado frente a sus competidores. La circunstancia de la valoración del Banco Popular por el FROB en un euro que pone de manifiesto la imposibilidad de causar un perjuicio económico a dicha entidad, sin que tampoco se acredite por



la CNMV en qué manera se puede perjudicar la buena marcha de las tareas de inspección y supervisión que le corresponden al supervisor pues nada se concreta en este extremo.

Por ello, en consonancia con lo afirmado en las instancias anteriores, hemos de concluir que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean confidenciales. Si la CNMV consideraba que algún dato estaba protegido por el secreto profesional o podría suponer un perjuicio para terceros, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicado las razones válidas por las que dicha información tenía tal carácter, pues como hemos señalado en precedentes sentencias, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida. La CNMV, que no accedió a la petición de información en aplicación de la LMV se limita a insistir en el carácter confidencial de toda la información de supervisión e inspección, en una concepción errónea de la norma sin incluir ninguna explicación adicional sobre el pretendido peligro para el secreto comercial.

Por todo ello procede desestimar el recurso de casación y confirmar la sentencia impugnada. Y dado que no se impugna en este recurso de casación la aplicación e interpretación realizada por la Audiencia Nacional del alcance del artículo 19.3 LGTAIB, no procede examinar este extremo por no existir debate contradictorio sobre la cuestión.

**CUARTO.-** Doctrina jurisprudencial que se establece.

En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

La Ley del Mercado de Valores, contiene una regulación sobre la confidencialidad de ciertas informaciones y otros aspectos, pero no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información en materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad

**QUINTO.-** Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el art 93.4 LJ cada parte abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones de temeridad o mala fe en el presente litigio que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento cuarto de esta sentencia:

1.- Desestimar el recurso de casación número 4614/2019, interpuesto por la COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES, contra la sentencia de fecha 8 de abril de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación 75/2018, que se confirma.

2.- Sin hacer expresa condena de las costas en casación.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espín Templado. -D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech. -D. José María del Riego Valledor. -D. Diego Córdoba Castroverde. -D. Fernando Román García. -Firmado.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm<sup>a</sup>. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.