

## Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 6 Oct. 2009, Rec. 4712/2005

Ponente: Delgado López, María Mercedes.

LA LEY 187356/2009

ECLI: ES:TS:2009:5907

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Impugnación de resoluciones de la AEPD recaídas en expedientes sancionadores. Ausencia de legitimación activa del denunciante para impugnar la resolución en lo que concierne al resultado sancionador mismo. El denunciante carece de la condición de interesado en el procedimiento sancionador que se puede incoar a resultas de su denuncia, e incluso aun cuando se considere a sí mismo «víctima» de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. No obstante, llegado el caso puede tener legitimación activa con respecto a aspectos de la resolución distintos del específicamente sancionador siempre que pueda mostrar algún genuino interés digno de tutela.

*El Tribunal Supremo casa sentencia de la Audiencia Nacional y, en su lugar, declara inadmisibles recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resolución de la AEPD.*

En la Villa de Madrid, a seis de Octubre de dos mil nueve

### **SENTENCIA**

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 4712/05 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de SAFA GALÉNICA S.A., contra sentencia de fecha 2 de marzo de 2005 dictada en el recurso 201/2003 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Siendo parte recurrida EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que ostenta, D. Luis Manuel , D. Alexis y DON Ceferino

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor: "FALLAMOS.- Que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de D. Alexis y D. Ceferino contra la resolución de la Agencia de Protección de Datos de 14 de enero de 2003 en la que se declara la ausencia de responsabilidad de SAFA GALÉNICA, S.A., y de D. Luis Manuel respecto a los hechos que se les imputaban en el procedimiento sancionador PS/00003/2003, debemos anular y anulamos la mencionada resolución en lo que se refiere a la declaración de ausencia de responsabilidad de SAFA GALÉNICA, S.A., en los términos que se concretan en el Fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia, desestimando en lo demás la pretensión anulatoria de los demandantes, sin imponer las costas de este proceso a ninguno de los litigantes".

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de SAFA GALÉNICA S.A.,, presentó escrito ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala: "... case y anule la sentencia recurrida, declarando en su caso la ausencia de responsabilidad de mi representada, con imposición de las costas a los demandantes".

**CUARTO.-** Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a las partes recurridas para que en el plazo de treinta días, formalizaran escrito de oposición, lo que realizó, la representación procesal de D. Alexis y D. Ceferino oponiéndose al recurso de casación y suplicando a la Sala: "... dicte nueva sentencia que confirme la resolución recurrida en todos sus extremos con condena en costas al recurrente".

El Abogado del Estado mediante escrito de fecha 22 de septiembre de 2006 manifiesta que se abstiene de evacuar dicho trámite.

La representación procesal de D. Luis Manuel no se presentó escrito de oposición.

**QUINTO.-** Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 29 de septiembre de 2009 , en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil Safa Galénica S.A. contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) de la Audiencia Nacional de 2 de marzo de 2005 .

Los hechos que han dado lugar al presente caso, tal como quedan reflejados en la sentencia impugnada, son los siguientes. El presidente de Safa Galénica S.A. envió dos cartas a varios accionistas de la empresa Cefena S.A., haciéndoles una oferta de compra de sus acciones. Otra carta en parecidos términos les fue enviada a los referidos accionistas por don Luis Manuel , antiguo secretario y aún miembro de consejo de administración de Cefena S.A. Entre los accionistas de Cefena S.A. que recibieron dichas cartas se hallaban don Alexis y don Ceferino , que presentaron denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos, por utilización no consentida de datos personales realizada al enviarles las cartas arriba mencionadas. Siempre según la sentencia impugnada, los datos habían sido tomados del libro registro de acciones nominativas de Cefena S.A. y de la guía Puntex. Apartándose de la propuesta de resolución recogida en el expediente, la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 14 de enero de 2003 declara que ni Safa Galénica S.A. ni don Luis Manuel incurrieron en responsabilidad: éste, porque era socio de Cefena S.A y, por tanto, su utilización de los datos estaba amparada por la Ley de Sociedades Anónimas y por las propias normas estatutarias de la compañía; y aquélla, porque la guía Puntex era de dominio público y, al no existir prueba de un tratamiento automatizado de datos provenientes de otra fuente, debía operar la presunción de inocencia.

Frente a esta resolución, fue interpuesto recurso contencioso-administrativo por los denunciantes, don Alexis y don Ceferino . En el suplico de su demanda se pedía únicamente que se declarase la nulidad de la resolución recurrida. Fueron partes demandadas tanto el Abogado del Estado como Safa Galénica S.A. y don Luis Manuel . Conviene destacar que, en su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado pidió la inadmisión del recurso contencioso-administrativo -y sólo subsidiariamente su desestimación- por entender que en el presente caso no cabía un pronunciamiento de plena jurisdicción.

**SEGUNDO.-** La sentencia ahora impugnada rechaza la inadmisión solicitada por el Abogado del Estado, señalando que el denunciante de una infracción de la legislación de protección de datos

tiene, con arreglo a la doctrina establecida en varias sentencias de la propia Audiencia Nacional, legitimación activa para recurrir la resolución que la Agencia dicte en el correspondiente expediente sancionador.

En cuanto al fondo del asunto, la sentencia impugnada confirma la ausencia de responsabilidad de don Luis Manuel , por estar cubierto por la Ley de Sociedades Anónimas; pero anula la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 14 de enero de 2003 con respecto a Safa Galénica S.A. Entiende que es contradictoria sobre el carácter de la guía Puntex, y que es oscura sobre la relación entre la falta de prueba de un tratamiento automatizado de datos y la presunción de inocencia. En su parte dispositiva, la sentencia impugnada no se limita a anular parcialmente la resolución recurrida, sino que ordena a la Agencia que dicte nueva resolución valorando la culpabilidad de Safa Galénica S.A. y ponderando la cuantía de la sanción que proceda imponerle.

**TERCERO.-** Se basa este recurso de casación en tres motivos. En el primer motivo, formulado al amparo de las letras a) y c) del art. 88.1 LJCA , se hacen varias alegaciones relativas a la inaplicabilidad de la Ley Orgánica de Protección de Datos, la falta de legitimación activa de los actores, la presunción de inocencia, la no obligatoriedad del consentimiento para la utilización de datos en el presente caso, y la existencia de circunstancias eximentes. En el segundo motivo, formulado al amparo de la letra c) del art. 88.1 LJCA , se alega incongruencia *extra petita* , por entender que la sentencia impugnada otorga más de lo solicitado por los actores. En el tercer motivo, formulado al amparo de la letra c) del art. 88.1 LJCA , se alega indefensión, por no haberse probado la existencia de un fichero indebidamente utilizado.

**CUARTO.-** El primer motivo no puede prosperar: a efectos de fundar el recurso de casación, no es posible apoyar unas mismas razones simultáneamente en varios de los motivos tasados previstos por la ley procesal; es decir, si las razones aducidas corresponden a la letra a) no pueden corresponder a la vez a la letra c), y viceversa. Por si ello no fuese suficiente, hay que añadir que la mayor parte de la argumentación desarrollada en el primer motivo del recurso de casación trata de infracciones atinentes al fondo del debate y, por tanto, no subsumibles ni en la letra a) ni en la letra c) del art. 88.1 LJCA .

**QUINTO.-** Distinta suerte debe correr el segundo motivo, pues la incongruencia por exceso de la sentencia impugnada es clara. Como ha quedado expuesto más arriba, mientras que el suplico de la demanda se limitaba a pedir que se declarara la nulidad de la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 14 de enero de 2003, la sentencia impugnada va más allá y ordena una retroacción de actuaciones a fin de imponer la sanción administrativa que corresponda. Esto supone extralimitarse con respecto a las pretensiones de las partes, por lo que la sentencia impugnada conculca el art. 33 LJCA y debe ser casada. Por lo demás, la estimación de este motivo segundo hace ya innecesario examinar el tercero de los motivos formulados por la recurrente.

**SEXTO.-** La anulación de la sentencia impugnada conduce, de conformidad con el art. 95.2.c) LJCA , a deber ahora resolver el litigio en los términos en que quedó planteado en la instancia. A este respecto, lo primero que debe hacerse es abordar la petición de inadmisión del recurso contencioso-administrativo hecha por el Abogado del Estado. El problema, tal como reconoció el propio tribunal *a quo* en el fundamento de derecho tercero de la sentencia impugnada y ahora casada, es si los denunciados tienen legitimación activa para recurrir en vía jurisdiccional frente a la resolución de la Agencia que pone fin al expediente sancionador iniciado a raíz de la denuncia.

La respuesta debe ser inequívocamente negativa: **quien denuncia hechos que considera constitutivos de infracción de la legislación de protección de datos carece de legitimación activa para impugnar en vía jurisdiccional lo que resuelva la Agencia.** Así se desprende de las sentencias de esta Sala de 6 de noviembre de 2007 y, con mayor nitidez aún, de 10 de diciembre de 2008 . **La razón es, en sustancia, que el denunciante carece de la condición de interesado en el procedimiento sancionador que se**

puede incoar a resultas de su denuncia. Ni la Ley Orgánica de Protección de Datos ni su Reglamento de desarrollo le reconocen esa condición. Y por lo que se refiere a los principios generales del derecho administrativo sancionador, aunque en algunas ocasiones esta Sala ha dicho que el denunciante puede impugnar el archivo de la denuncia por la Administración, no se admite que el denunciante pueda impugnar la resolución administrativa final. El argumento crucial en esta materia es que el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo "víctima" de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora -en este caso, la Agencia Española de Protección de Datos- y, por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado. Es verdad que las cosas no son así en el derecho penal propiamente dicho, donde existe incluso la acción popular; pero ello es debido a que hay normas que expresamente establecen excepciones al monopolio público sobre el ejercicio del ius puniendi; excepciones que no aparecen en el derecho administrativo sancionador y, por lo que ahora específicamente interesa, en la legislación sobre protección de datos. Es más: aceptar la legitimación activa del denunciante no sólo conduciría a sostener que ostenta un interés que el ordenamiento jurídico no le reconoce ni protege, sino que llevaría también a transformar a los tribunales contencioso-administrativos en una especie de órganos de apelación en materia sancionadora. Esto último supondría dar por bueno que pueden imponer las sanciones administrativas que no impuso la Administración, lo que chocaría con el llamado "carácter revisor" de la jurisdicción contencioso-administrativo. En otras palabras, los tribunales contencioso-administrativos pueden y deben controlar la legalidad de los actos administrativos en materia sancionadora; pero no pueden sustituirse a la Administración en el ejercicio de las potestades sancionadoras que la ley encomienda a aquélla.

Cuanto se acaba de decir debe ser objeto de una precisión: el denunciante de una infracción de la legislación de protección de datos carece de legitimación activa para impugnar la resolución de la Agencia en lo que concierne al resultado sancionador mismo (imposición de una sanción, cuantía de la misma, exculpación, etc.); pero, llegado el caso, puede tener legitimación activa con respecto a aspectos de la resolución distintos del específicamente sancionador siempre que, por supuesto, pueda mostrar algún genuino interés digno de tutela.

Por todo lo expuesto, contrariamente a lo afirmado en su día por el tribunal *a quo* con base en su propia doctrina, debe acogerse la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de los actores.

**SÉPTIMO.-** Con arreglo al art. 139 LJCA, no procede hacer imposición de las costas de este recurso de casación y, con respecto a las costas de la instancia, no se aprecia temeridad o mala fe que justifiquen la condena al pago de las mismas.

## FALLAMOS

**PRIMERO.-** Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil Safa Galénica S.A. contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) de la Audiencia Nacional de 2 de marzo de 2005, que anulamos.

**SEGUNDO.-** En su lugar, declaramos inadmisibles el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Alexis y don Ceferino contra la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 14 de enero de 2003.

**TERCERO.-** No hacemos imposición de las costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

**PUBLICACIÓN.-**

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.