

**Audiencia Nacional. Sentencia de 31-05-2006. Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera. Notificación a los interesados de la inclusión de sus datos en ficheros de morosidad. Prueba. Igualdad ante la Ley**

La AN estima el recurso

Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil seis.

Vistos por la Sala citada al margen el Recurso numero 01/55/2005 interpuesto por “ENTIDAD A”, representado por el procurador Sr. ...., contra la resolución dictada por la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 10 de Diciembre de 2004 por la que se impone a la entidad recurrente la sanción de 601,01 euros por infracción de lo previsto en los artículos 44.3.1 de la Ley Orgánica 15/99 en relación con lo previsto en el artículo 29.2 de la misma Ley Orgánica, habiendo sido parte el Sr. Abogado del Estado. La cuantía del recurso ha sido fijada en 601,01 euros.

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**PRIMERO:** Por el indicado recurrente se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado ante esta sala contra el acto mencionado en el encabezamiento de esta resolución, acordándose su admisión y una vez formalizados los trámites legales preceptivos fue emplazado para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que, tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó solicitando la estimación del recurso y la consiguiente anulación del acto recurrido y que se impongan a la administración recurrida el pago de las costas.

De lo que consta en el expediente y de las alegaciones de las partes en sus respectivos escritos resulta el siguiente relato de hechos:

J.M.S. firmó un contrato de préstamo con la entidad “ENTIDAD B” (posteriormente denominada “ENTIDAD C”) para “ENTIDAD B”r un curso que había adquirido en la entidad “ENTIDAD D”. En dicho préstamo figuraba como domicilio del prestatario el de la (C/.....).

Como el prestatario no efectuó los pagos correspondientes, “ENTIDAD B” lo incluyó en el fichero AAAA con fecha 29 de Diciembre de 2000. En el fichero de notificaciones de AAAA figura una notificación de “ENTIDAD A” del día 30 de Diciembre de 2000 dirigida a una dirección de (.....).

“ENTIDAD A” tiene contratado con la “ENTIDAD E” la gestión de generación y envío de notificaciones sin que conste a dicha empresa ninguna devolución

en Diciembre de 2000.

J.M.S. formuló denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos sobre la base de que la anotación en el registro AAAA le había impedido la formalización de determinada operación financiera. Tras la incoación del oportuno expediente, se dictó la resolución objeto de recurso contencioso.

**SEGUNDO:** La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, terminó pidiendo la desestimación del presente recurso.

**TERCERO:** Al no haberse recibido el pleito a prueba y no ser necesario el trámite de conclusiones con fecha 30 de Mayo de 2006 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo visto para sentencia.

Ha sido ponente del presente recurso el Magistrado Ilmo. Sr. ....

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO:** Se interpone el presente recurso contencioso administrativo frente a la resolución dictada por la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 10 de Diciembre de 2004 por la que se impone a la entidad recurrente la sanción de 601,01 euros por infracción de lo previsto en los artículos 44.3.1 de la Ley Orgánica 15/99 en relación con lo previsto en el artículo 29.2 de la misma Ley Orgánica.

La resolución recurrida basa la imposición de la sanción en que la propia Agencia no niega validez al fichero de “notificaciones” de AAAA sino que de acuerdo con el criterio establecido por la jurisprudencia emanada de la Audiencia Nacional, la notificación de la inclusión de los datos personales en el fichero debe acreditarse no solo por su envío sino también por su recepción y no se ha acreditado la recepción.

No obstante, considera que el cambio de criterio de la propia Agencia, impulsado por las Sentencias de la Audiencia Nacional permite apreciar la disminución de la culpabilidad en virtud del principio de confianza legítima que debe regir la actuación de las administraciones públicas por lo que se impone la sanción que se señala en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO:** La parte recurrente plantea en su escrito de demanda la posible caducidad del procedimiento por entender que ha transcurrido en exceso el plazo de seis meses que señala el artículo 42 de la Ley 30/92 y ello computado desde que se formula denuncia ante la Agencia (21 de Abril de 2003) y se levanta el Acta de Inspección (30

de Mayo de ese mismo año) hasta que se dicta acuerdo de inicio del expediente (15 de Junio de 2004) y hasta que se dicta la resolución que se impugna.

En relación a esta cuestión es necesario señalar que entre el inicio del expediente y el momento en que se dicta la resolución impugnada por la que se pone fin al mismo no transcurrió el plazo de seis meses por lo que en forma alguna cabe hablar de la caducidad del procedimiento sancionador.

Tampoco cabe hablar de caducidad ni de prescripción en relación al inicio del procedimiento sancionador pues es necesario tomar en consideración que el artículo 47 de la Ley Orgánica 15/99 establece que las infracciones graves prescriben a los dos años y computando este plazo desde que se presenta la denuncia hasta el momento de la iniciación del procedimiento, no ha transcurrido el plazo señalado de dos años.

**TERCERO:** En cuanto al fondo de la cuestión debatida es necesario reproducir lo dicho por esta Sala en la sentencia correspondiente al recurso 241/2004 que trataba esta misma cuestión y en la que se partía de lo que señala el artículo 29 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que regula desde la perspectiva de la protección de datos la actividad de quienes se dedican a la prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial.

Señala su párrafo segundo que *“Podrán tratarse también datos de carácter personal relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dineradas facilitados por el acreedor o por quien actúe por su cuenta o interés. En estos casos se notificará a los interesados respecto de los que hayan registrado datos de carácter personal en ficheros, en el plazo de treinta días desde dicho registro, una referencia de los que hubiesen sido incluidos y se les informará de su derecho a recabar información de la totalidad de ellos, en los términos establecidos por la presente Ley.”*

Como es de ver se consagra en este precepto el derecho de los interesados a ser informados de que sus datos de carácter personal han sido registrados en este tipo de ficheros, y el correlativo deber de notificar que corresponde al responsable del tratamiento.

El incumplimiento de dicho deber de información, también recogido en los arts. 5 y 28 de la ley, es constitutivo de una infracción grave tipificada en el art. 44.3.1) de la ley 15/1999 que sanciona específicamente *“Incumplir el deber de información que se establece en los arts. 5, 28 y 29 de esta Ley, cuando los datos hayan sido recabados de persona distinta del afectado.”*

El fichero AAAA incluyó en su fichero, a petición de la empresa “ENTIDAD B”, los datos relativos a J.M.S. en relación a una deuda con importe impagado de 3.671,20 euros. AAAA-EQUIFAX, con arreglo a lo dicho, tenía el deber de informar a **J.M.S.** de dicha inclusión.

En un fichero auxiliar de dicha entidad denominado “NOTIFICACIONES DE

AAAA” consta la realización de una comunicación a J.M.S.. Este sin embargo niega haberla recibido y así lo recogió en una denuncia presentada ante la Agencia de Protección de Datos.

La Agencia de Protección de Datos venía considerando que la inclusión en el fichero NOTIFICACIONES DE AAAA de la realización de una comunicación al afectado por el tratamiento de sus datos acreditaba suficientemente su realización. En la resolución que ahora se recurre cambia dicho criterio con fundamento en dos sentencias de este Tribunal, y procede a sancionar a AAAA, por considerar no acreditada la notificación a que estaba obligada con arreglo al expresado artículo 29 de la ley 15/1999.

La parte recurrente disconforme con la actuación de la Administración que se acaba de exponer sustenta la pretensión impugnatoria de su demanda, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

.AAAA notificó al interesado su inclusión en el fichero correspondiente, por lo que no ha podido incurrir en infracción administrativa alguna. Esta afirmación se sustenta en la concurrencia de diversos indicios que así lo acreditan. Estos indicios son los siguientes:

.Existe un fichero de notificaciones en el que consta realizada la notificación al denunciante.

.El domicilio en el que se realizó la notificación es el que mismo que el denunciante proporciona en su denuncia. **NO ES CIERTO**

.La notificación fue realizada por un medio externo e independiente a AAAA-EQUIFAX, sin que ningún motivo justifique la exclusión del denunciante.

.No consta la devolución por correo de la notificación.

.El cambio de criterio por parte de la Agencia de Protección de Datos se sustenta en unas sentencias de la Audiencia Nacional que son posteriores al momento en que se efectuó la notificación al denunciante, notificación que se realizó en la forma establecida hasta ese momento, por lo que no puede existir responsabilidad ni a título de dolo ni a título de culpa, ni siquiera a título de inobservancia de la diligencia debida.

.La conducta por la que ha sido sancionada AAAA no está tipificada. Ningún precepto legal exige, y así lo reconocen las propias sentencias de la Audiencia Nacional, que la notificación de inclusión en el fichero se realice a través de un medio fehaciente.

.La argumentación de las sentencias de la Audiencia Nacional que ha sido utilizada como fundamentación de la resolución recurrida y justificativa de su cambio de criterio,

ha sido extractada y sacada de su contexto en la iniciación del procedimiento. Hay otras sentencias, anteriores y posteriores a las que se citan en la resolución administrativa, que reconocen al fichero auxiliar de notificaciones como medio de prueba suficiente de que la comunicación al afectado de su inclusión en el fichero en cuestión se ha realizado. La existencia de dos sentencias de la AN no es motivo suficiente para que la Agencia de Protección de Datos cambie de criterio, máxime teniendo en cuenta que son hechos acontecidos en una fecha anterior.

No se puede sancionar por haber realizado un comportamiento acorde con las directrices impartidas por la Agencia de Protección de Datos hasta ese momento, pues tal comportamiento por parte de la Administración es contrario al principio de seguridad jurídica.

CUARTO.- Por su parte, el Abogado del Estado opone frente a la pretensión actora las siguientes razones:

Por un lado, recuerda que la Administración no está sujeta a sus propios errores o defectos de interpretación, que no la vinculan para actuaciones futuras, de acuerdo con el artículo 54 de la ley 30/1 992, y en el presente caso el cambio de criterio de la Administración esté suficientemente motivado, para el debido conocimiento de los interesados y para la posterior defensa de sus derechos. En este sentido se exponen como motivos la existencia de dos sentencias de la Audiencia Nacional, concretamente de esta sección primera, de fechas 24 de enero de 2003 y 9 de mayo de 2003, que le obligan a apartarse del criterio hasta entonces mantenido en cuanto a la acreditación de las notificaciones.

La Agencia de Protección de Datos, a través de la Instrucción 1/1995, dispone la obligación de notificar a los interesados su inclusión en este tipo de ficheros de solvencia patrimonial o de crédito, exigiendo en la regla núm. 5 que el responsable del fichero adopte las medidas organizativas y técnicas necesarias que permitan acreditar la realización material del envío de la notificación.

En cuanto a la culpabilidad, invoca la doctrina del Tribunal Supremo de que no basta para la exculpación frente a un comportamiento típicamente antijurídico la invocación de la ausencia de culpa sino que es preciso que se haya empleado la diligencia que era exigible por quien aduce su inexistencia (STS 23.1.98), y si bien no se puede hablar en el expediente administrativo de que el hecho se cometiese dolosamente con plena intención, es lo cierto que su realización pone de manifiesto una evidente negligencia o falta de celo en el cumplimiento de la norma. En todo caso ya la Administración tuvo en cuenta una disminución de la culpabilidad al imponer una sanción de 601,01 euros, muy inferior a la mínima prevista para este tipo de infracciones.

QUINTO.- Una primera aproximación a la cuestión objeto de debate procesal permite afirmar que lo que está en juego son los principios relativos a la carga de la prueba, aunque como veremos a continuación el asunto no resulta tan sencillo.

El artículo 137 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge en el primero de sus apartados que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Quiere decir este precepto, en sintonía con el artículo 24 de la Constitución Española, que en materia de procedimientos sancionadores seguidos por la Administración es a ésta a quien corresponde prima facie la carga de probar aquellos hechos que dan lugar a la responsabilidad. Enunciado tan claro como éste permite sacar como primera conclusión para el caso que nos ocupa que es a la Agencia de Protección de Datos a quien corresponde, en primer lugar, la carga de probar aquellos hechos que considera constitutivos de infracción administrativa.

La infracción administrativa por la que AAAA ha sido sancionada consiste en no haber informado a J.M.S. de que había sido incluido en el fichero de morosos del que aquella es responsable, tal como le ordenaba hacer el art. 29.2 de la ley 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Según lo dicho, para acreditar la existencia de dicha infracción corresponde a la Agencia de Protección de Datos probar, por un lado, la inclusión de los datos personales en el fichero, y, por otro, la ausencia de información al afectado, ausencia que indiciariamente se entiende acreditada por medio de la denuncia presentada, en la que se manifiesta la no recepción de comunicación alguna. A partir de aquí corresponde al denunciado —AAAA- demostrar lo contrario para enervar su responsabilidad.

Hasta que se dictó la resolución aquí impugnada, la Agencia de Protección de Datos venía considerando como prueba de descargo la inclusión en el fichero NOTIFICACIONES DE AAAA de los datos de referencia sobre la notificación que AAAA ha realizado a la persona que ha sido incluida en el fichero AAAA. En definitiva, los datos de este fichero auxiliar se guardan por AAAA como un medio de prueba de que se ha remitido la notificación a que hace referencia la Ley Orgánica 15/1999 en su art. 29 apartado 2.

En el Informe de actuaciones de la Inspección de Datos (f. 125) se recoge que la inspección efectuada en la entidad “ENTIDAD A”, con fecha 30 de Mayo de 2003 constató la existencia de una carta enviada a nombre de “J.M.S.” y dirigida a la dirección “(C/.....)”, con fecha de emisión 30 de Diciembre de 2000, no constando dicha carta como devuelta. La carta corresponde a una incidencia incluida en el fichero AAAA por la entidad “ENTIDAD B” y por un saldo impagado de 238.000 pesetas.

Obran en el expediente diversas resoluciones de la Agencia de Protección de Datos por las que se acuerda el archivo de las actuaciones, en las que se razona que la constancia en el fichero NOTIFICACIONES DE AAAA de la práctica de una notificación al afectado aporta indicios probatorios razonables de haberse efectuado las notificaciones pertinentes al interesado de la inclusión de sus datos en el fichero

AAAA.

También se refleja en el expediente la existencia de una práctica administrativa seguida por la Agencia de Protección de Datos, en relación con las empresas que, como AAAA, son responsables de ficheros de solvencia patrimonial y crédito, consistente en considerar como correcto, a los efectos de su acreditación, la existencia de ficheros de notificaciones.

Precisamente en este punto es donde se produce la inflexión o cambio de criterio por parte de la Agencia de Protección de Datos y ello con fundamento en dos sentencias de este Tribunal que también se incorporan al expediente y que pasamos a examinar a continuación.

SEXTO.- La primera, que es la que fija el criterio, es de 22 de enero de 2003, dictada en el recurso 51/2001. En ella se enjuiciaba una resolución de la Agencia de Protección de Datos que acordó el archivo de un expediente sancionador seguido contra AAAA por no haber comunicado la inclusión de determinados datos en su fichero al afectado por los mismos. La razón del archivo encontraba justificación en que los Inspectores de la Agencia habían constatado que en el fichero de Notificaciones de AAAA aparecía anotada la realización de las comunicaciones. Esto es, la Administración consideró suficiente la anotación contenida en este fichero de Notificaciones para entender enervada la responsabilidad de AAAA.

Frente a este razonamiento la sentencia de 22 de enero de 2003 afirmó que *“Ningún precepto legal ni reglamentario exige, ciertamente, que la comunicación dirigida a los interesados sobre la inclusión de sus datos personales en el fichero deba cursarse por correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio que deje constancia documental de la recepción. Sin embargo, existiendo preceptos legales que imponen como obligatoria esta comunicación (artículos 5.4 y 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999) y que tipifican como infracción grave el incumplimiento de este deber de información (artículo 44.3.º de la propia Ley Orgánica) debe concluirse que cuando el destinatario niega la recepción recae sobre el responsable del fichero la carga de acreditar la comunicación. De otro modo, si para considerar cumplida la obligación bastase con la afirmación de tal cumplimiento por parte del obligado, resultaría en la práctica ilusoria y privada de toda efectividad aquella obligación legal de informar a los interesados.*

QUINTO.- *Por apurar cualquier línea posible de argumentación en apoyo de la decisión de la Agencia de no incoar procedimiento sancionador con fra la responsable del fichero —y a ello obliga el carácter restrictivo que debe inspirar el ejercicio de la actividad administrativa sancionadora- cabría aducir aún que la falta de una prueba documental directa y concluyente de que se notificó a los interesados la inclusión de los datos anotados en el fichero en octubre de 1999 puede considerarse suplida a partir de la constatación de que el resto de la comunicaciones que la titular del fichero AAAA dirigió a los ahora demandantes durante la tramitación del expediente fueron efectivamente recibidas por el Sr. D.G. y a la Sra. R.V., pues así se infiere de la referencia que éstos hacen en sus escritos al contenido de tales comunicaciones (folios*

58 a 85 del expediente). Según esta línea de razonamiento, como quiera que esas otras comunicaciones que sí llegaron a su destino aparecen dirigidas al mismo domicilio al que figuran remitidas las notificaciones cuestionadas (C/.....) cabe razonablemente presumir que también la remitidas en octubre de 1999 fueron efectivamente recibidas por los destinatarios.

*Sin embargo, y aparte de las consideraciones que anteriormente expusimos sobre la carga de la prueba en caso de que el titular de los datos niegue haber recibido la comunicación, el razonamiento que acabamos de apuntar queda seriamente debilitado si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que sucede respecto a esas otras comunicaciones realizadas en julio de 2000, en lo que se refiere a los datos anotados en el fichero en octubre de 1999 no sólo no consta la recepción de la obligada información sino que tampoco hay en el expediente copia de las comunicaciones supuestamente enviadas a tal fin. Así el hecho de que sí figure en el expediente copia de las comunicaciones relativas a las anotaciones practicadas en julio de 2000 (véanse los citados folios 58 a 85) y en cambio no exista tal copia de las supuestamente remitidas en octubre de 1999 constituye un indicio de que éstas no fueron efectivamente remitidas.”*

En definitiva, lo que viene a sostenerse en esta sentencia es que, cuando se niega la recepción de la comunicación, corresponde la carga de su prueba a quien tiene la obligación de realizarla, sin que sea suficiente acreditación las meras afirmaciones, aunque lo sean mediante certificación, de parte interesada, doctrina que se comparte plenamente y se confirma en esta resolución.

Sin embargo, como se dice también en la sentencia citada ningún precepto legal ni reglamentario exige- que la comunicación dirigida a los interesados sobre la inclusión de sus datos personales en el- fichero deba cursarse por correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio que deje constancia documental de la recepción por lo que la acreditación de la comunicación podrá hacerse por cualquier medio de prueba y también a través de indicios, siendo uno de ellos indudablemente la inclusión en el fichero auxiliar de NOTIFICACIONES DE AAAA, aunque por sí solo sea insuficiente para desvirtuar el valor de la denuncia como ya hemos visto.

En el presente caso, la parte actora aporta diversos indicios que apuntan a la realización de la comunicación. Por un lado, como ya hemos visto, la inclusión en el fichero auxiliar de NOTIFICACIONES DE AAAA de esta comunicación como realizada; por otro, hecho de que J.M.S. se dirige a AAAA sabiendo que sus datos están incluidos en el fichero AAAA y quien había sido la entidad informante de los mismos (circunstancia que se recoge la propia resolución administrativa) sin que se haya acreditado mínimamente que dicho conocimiento lo obtuvo de forma distinta de la comunicación que dice haber realizado AAAA y finalmente, el hecho de que al domicilio al que aparece dirigida la comunicación que se niega haber recibido, se han remitido otras comunicaciones de las que el denunciante ha tenido perfecto conocimiento.

Todos estos indicios permiten aquí desvirtuar el único elemento de prueba de cargo

aportado por la Administración, en cumplimiento de las exigencias derivadas del art. 24 CE y 137 de la ley 30/1 992, a los que antes nos hemos referido. Y aún en el caso de que no lo desvirtuaran plenamente introducen las suficientes dudas como para que entendamos aplicable el principio del *favor reí*, principio general aplicable en la valoración de la prueba tanto en los procesos penales como en los procedimientos administrativos sancionadores.

Estas consideraciones nos llevarían por si solas a la estimación del recurso al no haber acreditado indubitadamente la Administración, como es su obligación, los hechos objeto de imputación. Pero el recurso también debe ser estimado con fundamento en otras consideraciones que no quieren obviarse en esta sentencia, particularmente las que se derivan de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica así como el de culpabilidad. Pasamos a exponerlas.

SÉPTIMO.- La resolución administrativa, consciente de que se apartaba de un actuar precedente, reconoce que el fichero NOTIFICACIONES DE AAAA siempre ha sido admitido por la Agencia de Protección de Datos como medio probatorio para evidenciar que se han efectuado las notificaciones exigidas por el art. 29.2 de la L.O. 15/1999, pero que la existencia de las dos sentencias a las que antes nos hemos referido determinan, con amparo en el art. 54.1.c) de la ley 30/1992, separarse de dicho criterio.

Así planteadas las cosas, no es impertinente recordar que, como tiene con reiteración señalado el Tribunal Constitucional, el art. 14 CE, al establecer el principio general de que “los españoles son iguales ante la Ley” establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual e impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas. La igualdad a que el art. 14 se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la Ley, significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

Esta es la cuestión: si la justificación aportada por la Administración es suficiente y razonable.

Ya vimos que la motivación contenida en la resolución administrativa para apartarse de todo un actuar precedente viene referida a la existencia de dos sentencias de esta misma Sala y sección, lo que en principio parecería una justificación razonable del cambio de criterio. Sin embargo, tal apreciación no es compartida por este Tribunal por las razones que a continuación expondremos.

La Agencia de Protección de Datos tiene un contacto frecuente y estrecho con las empresas responsables de ficheros de solvencia patrimonial y crédito, y muy particularmente con AAAA que es la más desarrollada en este sector. Contacto que se manifiesta en las frecuentes inspecciones que se realizan, los numerosos expedientes

que se tramitan en relación con esta empresa y que culminan unos en sanción y otros en archivo y en la propia existencia de recomendaciones, instrucciones y memorias de la Agencia que hacen referencia a su actividad. Quiere ello decir, y nos movemos ahora en el terreno de la seguridad jurídica, que si esta empresa, u otras del sector, ajustan sus actuaciones a los criterios que se desprenden de las resoluciones de la Agencia de Protección de Datos, a sus recomendaciones e instrucciones, no pueden verse “sorprendidas” por un cambio de criterio en el seno de un procedimiento sancionador, sustentado en dos sentencias judiciales dictadas con posterioridad al momento en que se desarrollan los hechos que determinan la responsabilidad.

Si la Agencia de Protección de Datos decide acomodar sus criterios de valoración de medios de prueba a lo sostenido en aquellas sentencias —lo que este Tribunal valora positivamente- debe hacerlo inicialmente a través de sus recomendaciones, instrucciones y memorias, aportando sus inspectores a las empresas información sobre el nuevo criterio que se va a sostener en el futuro para que los administrados puedan acomodar sus sistemas de acreditación de notificaciones a las nuevas exigencias y sólo de no hacerlo así puedan y deban ser sancionados. La forma en la que la Agencia de Protección de Datos ha mutado sus criterios anteriores —con la imposición de una sanción- no se considera razonable por lo que debe estimarse vulnerado el derecho a la igualdad jurídica, derecho que deriva de la existencia de los precedentes a los que antes nos hemos referido.

En materia sancionadora, los nuevos criterios, por muy razonables que estos sean, ya estén contenidos en una norma o deriven de una decisión de la Administración interpretando las normas, han de desplegar sus efectos hacia el futuro pero nunca proyectarse hacia actuaciones pasadas que se acomodaron a los criterios entonces existentes. La relación de los administrados con la Administración debe sustentarse en un principio de confianza legítima, confianza que sólo puede generarse cuando se tiene previsibilidad y seguridad en la actuación de la Administración.

**OCTAVO.-** Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia a la culpabilidad, también traída a colación por el actor en su escrito de demanda.

La Jurisprudencia mayoritaria de nuestro Tribunal Supremo (a partir de sus sentencias de 24 y 25 de enero y 9 de mayo de 1983) y la doctrina del Tribunal Constitucional (después de su SIC 76/1990), destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de exceso (artículo 25.1 CE), o de las exigencias inherentes a un Estado de Derecho, y requieren la existencia de dolo o culpa.

Precisamente el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 dispone que solo pueden ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos, aún a título de simple inobservancia, sin que esta simple inobservancia pueda ser entendida, por la razón antes indicada, como la admisión en el derecho administrativo sancionador de la responsabilidad objetiva.

En definitiva, cualquiera de los ilícitos previstos en la Ley Orgánica 15/1999 requieren la existencia de culpa, también éste por el que se sanciona a AAAA, y ningún reproche puede hacerse por la Administración —ni siquiera la simple inobservancia- a aquel que ajustó su actuación a sus directrices —las “observó” plenamente

**NOVENO.-** Por las razones expuestas en los anteriores fundamentos procede la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por AAAA, sin que se aprecien motivos para imponer las costas procesales causadas, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los preceptos citados por las partes y los demás de general y pertinente aplicación al caso de autos

#### FALLAMOS

Que estimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador ....., en la representación que ostenta de “ENTIDAD A”, contra la resolución descrita en el primer fundamento de esta Sentencia, debemos anular la resolución objeto de recurso. Todo ello sin haber lugar a expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos mandamos y fallamos.