



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0241/2017

FECHA: 18 de agosto de 2017

**ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■, en nombre de la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB), con entrada el 24 de mayo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de marzo de 2017, ■■■■■■■■■■ en nombre de FIAB solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Que el 25 de noviembre de 2015, FIAB y PROMARCA denunciaron a EROSKI y DIA ante la AICA por la vulneración de diversos artículos de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria cometida en el marco de su Acuerdo de Cooperación anunciado el 25 de junio de 2015.*
- *Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, la AICA comunicó a FIAB y PROMARCA en fecha 7 de octubre de 2016 que con fecha 30 de septiembre de 2016 había incoado expediente sancionador contra DIA por 88 causas (debidamente desglosadas por tipo de infracción) y contra EROSKI por 90 causas (debidamente*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



desglosadas por tipo de infracción), procediendo a acumular ambos expedientes.

- Que el 9 de enero de 2017, la AICA acordó rechazar las solicitudes de personación como interesados presentadas por FIAB y PROMARCA en los expedientes sancionadores acumulados.
- Que el 30 de marzo de 2017 vencerá el plazo para resolver los expedientes sancionadores incoados contra DIA y EROSKI.
- Que los denunciantes FIAB y PROMARCA no han recibido ninguna comunicación sobre el desenlace de dichos expedientes sancionadores.
- FIAB y PROMARCA solicitan acceso a la Resolución adoptada en los procedimientos sancionadores acumulados PSC/2016/900 y PSC/2016/901 instruidos por la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA).

2. Con fecha de entrada 24 de mayo de 2017, [REDACTED] en nombre de FIAB, presentó una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

- El 25.11.2015, FIAB denunció a las empresas DIA y EROSKI ante la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) por realizar prácticas comerciales desleales contra proveedores miembros de la asociación que podrían vulnerar diversos artículos de la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria.
- El 7.10.2016, la AICA comunicó a FIAB la incoación de sendos expedientes sancionadores contra DIA y EROSKI, detallando los artículos infringidos y el número de infracciones.
- El 9.1.2017, la AICA rechazó la personación de FIAB en los expedientes como parte interesada.
- El 23.03.2017, FIAB solicitó, sin obtener respuesta hasta la fecha, acceso a las Resoluciones recaídas en los expedientes ante la Secretaría General del MAPAMA, ya que la AICA es un organismo autónomo adscrito a ella.
- Las Resoluciones se dirigen a personas jurídicas y no afectan a personas físicas amparadas por el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 ni afectan a los bienes jurídicos protegidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013 (de contener secretos comerciales, pueden ser censurados). Por otra parte, el acceso a las Resoluciones o, al menos, a su contenido esencial (artículos infringidos, número de infracciones, sanciones económicas, obligaciones conductuales impuestas) es imprescindible para que los proveedores de FIAB tengan constancia de que han sido víctimas de prácticas comerciales ilegales o, de manera general, de que ciertas prácticas comerciales son o no conformes a la Ley 12/2013. El acceso de los proveedores a esta información vía sus asociaciones es el único medio porque el miedo a las represalias comerciales de sus principales clientes impide denunciar e incluso personarse en los expedientes. El Informe de la CNC "Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario" (2011) recomendó en su p. 147 "Establecer mecanismos que faciliten las posibilidades de denunciar estas prácticas ante las instancias correspondientes, con un mínimo riesgo de represalias contra el denunciante. Las Asociaciones de fabricantes pueden



*jugar un papel activo en la denuncia de este tipo de prácticas, como prevé el artículo 33.2 de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal".*

- *El hecho de que la Ley 12/2013 sólo prevea la publicación de las Resoluciones en caso de infracciones muy graves no exime de cumplir los preceptos de la Ley 19/2013. De hecho, la AEPD concluyó en su Informe 550-2006 que debían comunicarse las sanciones administrativas a personas físicas a los organismos encargados de las competiciones y a los participantes en ella (competidores) aun cuando la Ley 10/1990 del Deporte no dispone la publicidad de las sanciones. En este asunto, ni siquiera se trata de personas físicas cuya intimidad deba conciliarse con el propio funcionamiento del mercado y la seguridad jurídica de todos los operadores que participan en él.*
3. El 26 de mayo de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE**, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. El 9 de junio de 2017, tuvieron entrada las alegaciones del Ministerio y en ellas se indicaba, en resumen, lo siguiente:
- *La Agencia de Información y Control Alimentarios es un Organismo Autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, creado mediante la Ley 12/2013, de 2 de agosto, con la finalidad de controlar los derechos y obligaciones establecidos en dicha Ley, instruyendo o iniciando el procedimiento sancionador si detecta infracciones a la misma. Por tanto, está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 2.1 c).*
  - *El artículo 13 de esta ley establece lo que se entiende por información pública. En este caso concreto, la petición de información se centra en el acceso a las resoluciones recaídas en los citados expedientes tramitados a DIA y EROSKI, o al menos a su contenido esencial (artículos infringidos, número de infracciones, sanciones económicas, obligaciones conductuales impuestas).*
  - *Una vez realizada la interpretación de la ley, previa ponderación de los intereses en juego y la valoración de los criterios interpretativos, debe destacarse que entre la documentación que obra en los expedientes tramitados constan declaraciones efectuadas por terceros ajenos a la relación procedimental sancionadora realizadas en el curso de los controles llevados a cabo por AICA en el ejercicio de las funciones, y que estas declaraciones pueden calificarse, de acuerdo con lo previsto en la letra h) del artículo 5 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, como información comercial sensible, al tratarse de conocimientos técnicos que no son de dominio público y que están referidos a las formas para la distribución y/o comercialización de productos alimenticios entre operadores económicos, cuya revelación podría causar perjuicios a las entidades implicadas en las relaciones comerciales afectadas.*
  - *Además, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, en su disposición adicional primera establece lo siguiente: "9. Todos los que tomen parte en las actuaciones de control, inspección o tramitación de los expedientes sancionadores deberán guardar secreto sobre los hechos y de cuantas informaciones de naturaleza*



confidencial hayan tenido conocimiento. Asimismo, deberán guardar secreto sobre dichas actuaciones, los que las conociesen por razón de profesión, cargo o intervención como parte, incluso después de cesar en sus funciones".

- Respecto a datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, debe valorarse si se cuenta con el consentimiento expreso del afectado o si está amparado por una norma con rango de ley, y en este caso concreto no se cuenta con el consentimiento expreso del afectado ni está amparado por una norma con rango de ley.
  - Finalmente, debe destacarse lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, que prevé que "La Administración pública competente para la imposición de la sanción principal podrá acordar, como sanción accesoria, la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves que hayan adquirido firmeza en vía judicial, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones". Por tanto, tampoco concurren estos requisitos para dar publicidad a las sanciones - que, por otra parte, la Administración potestativamente "podrá" acordar-, porque no se trata de infracciones muy graves, y las resoluciones no son firmes todavía, dado que las mismas no han puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
  - En consecuencia con todo lo impuesto, se considera que no proceder estimar la reclamación interpuesta por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE PRODUCTORES DE MARCA en relación con la solicitud de información de las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores PSC/2016/900 y PSC/2016/901 tramitados a los grupos DIA y EROSKI.
4. Con fecha 19 de junio de 2017, el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE dictó Resolución por la que comunicaba a [REDACTED], en nombre de FIAB, lo siguiente:

- **Considerando lo dispuesto en el desarrollo del artículo 105 de la Constitución Española, en la letra e) del apartado 1 del artículo 14 de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, acerca de que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.**
- **Considerando que las Resoluciones administrativas dictadas por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en los procedimientos sancionadores PSC/2016/900 y PSC/2016/901, a las firmas DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE ALIMENTACIÓN S.A. (DIA) y EROSKI S. COOP (EROSKI) incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A. en el ámbito de las infracciones y sanciones contempladas en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, no son firmes todavía, dado que las mismas no han puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En virtud de lo indicado, el derecho de acceso a**





dicha información puede ser limitado atendiendo a las circunstancias recogidas en la propia Ley, puesto que la revelación de dichas Resoluciones Administrativas implicaría necesariamente un perjuicio en el ámbito de los intereses concurrentes en las mismas, dado que no se trata de resoluciones firmes que hayan agotado siquiera la vía administrativa.

- Considerando lo dispuesto en el segundo párrafo del primer apartado del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece que si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión, de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley y que no existe el consentimiento expreso de los afectados por las Resoluciones cuyo interés promueven las asociaciones FIAB y PROMARCA. Al contrario, en estos casos los interesados han solicitado expresamente la confidencialidad de la documentación aportada.
- Considerando lo dispuesto en el apartado 9 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, que obliga a todos los que tomen parte en las actuaciones de control, inspección o tramitación de los expedientes sancionadores incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios a guardar secreto sobre los hechos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento.
- Considerando que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, serán de aplicación a las infracciones recogidas en la misma las reglas y principios sancionadores contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y que la misma Ley 12/2013, de 2 de agosto, no reconoce derechos especiales a las entidades representativas de intereses económicos y sociales de intereses legítimos colectivos para tener acceso a los procedimientos sancionadores abiertos por AIGA por infracciones administrativas a dicha Ley, ni aún en el caso de que se trate de la resolución de las mismas.
- Considerando que entre la documentación que obra en los expedientes tramitados constan declaraciones efectuadas por terceros ajenos a la relación procedimental sancionadora realizadas en el curso de los controles llevados a cabo por AIGA en el ejercicio de las funciones reconocidas por la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2013, como consecuencia de requerimientos formulados desde el organismo de control; y que estas declaraciones pueden calificarse, de acuerdo con lo previsto en la letra h) del artículo 5 de la Ley 12/2013 como información comercial sensible, al tratarse de conocimientos técnicos que no son de dominio público y que están referidos a las formas para la distribución y/o comercialización de productos alimenticios entre operadores económicos, cuya revelación podría causar perjuicios a las entidades implicadas en las relaciones comerciales afectadas.
- Considerando lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 24 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, a cuyo tenor la Administración pública competente para la



imposición de la Sanción principal podrá acordar, como sanción accesoria, la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves que hayan adquirido firmeza en vía judicial, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones y que el acceso de las Resoluciones solicitadas podría constituir una medida de efecto equivalente a la prevista en dicho apartado, sin que se dieran las circunstancias previstas legalmente.

- Vistos la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A., aprobado por Real Decreto 227/2014, de 4 de abril y demás disposiciones de aplicación
  - Acuerdo que no procede reconocer a la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACIÓN Y BEBIDAS (FIAB) y a la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE PRODUCTOS DE MARCA (PROMARCA), el acceso a las Resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores PSC/2016/900 y PSC/2016/901, incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A.
5. El 28 de junio de 2017, tuvieron entrada alegaciones complementarias de ■■■■■■■■■■, en nombre de FIAB, manifestando lo siguiente:

- **En primer lugar, la Resolución denegatoria menciona el artículo 14.1 e) de la Ley 19/2013 y señala que las Resoluciones sancionadoras no son firmes por lo que su revelación implicaría necesariamente un perjuicio en el ámbito de los intereses concurrentes en las mismas. Esta argumentación debe ser rechazada de plano. El artículo 14.1 e) protege el interés público, materializado en la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Tal como expuso esta parte en su solicitud de acceso, el procedimiento sancionador ha finalizado por lo que el acceso a las Resoluciones no pueden obstaculizar de ninguna forma la investigación y sanción de los ilícitos administrativos cometidos. Al contrario, el acceso del denunciante a las Resoluciones o, al menos, a su parte dispositiva, es fundamental para prevenir la repetición de dichos ilícitos administrativos. De lo contrario, se produciría un escenario esperpéntico en el que las víctimas de los supuestos ilícitos administrativos no sabrían si están siendo objeto de prácticas comerciales ilícitas o no. Asimismo, si los destinatarios de las Resoluciones las recurren en la vía contencioso-administrativa, las Sentencias adoptadas serán publicadas. Por otro lado, si no las recurren, las Resoluciones sancionadoras habrán devenido firmes y definitivas.**
- **En segundo lugar, la Resolución denegatoria se ha referido al artículo 15 de la Ley 19/2013, señalando que no existe consentimiento expreso de los afectados y que éstos han solicitado la confidencialidad de la información aportada. Esta argumentación también debe ser rechazada. El artículo 15 de la Ley 19/2013**





se refiere expresamente a la “protección de datos personales” y la remisión a la Ley 15/1999 deja claro que el ámbito protegido en el artículo 15 son los datos personales de las personas físicas. Sin embargo, las Resoluciones sancionadoras se dirigen a dos personas jurídicas (Distribuidora Internacional de Alimentación, S.A. y Eroski S. Coop.) y, en el caso hipotético de que contuvieran datos personales de personas físicas, podrían ser expurgados sin ninguna dificultad. Por último, la Resolución denegatoria confunde la solicitud de confidencialidad de la información aportada por los interesados en el expediente con el ámbito del artículo 15 de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, la Resolución denegatoria menciona que los expedientes sancionadores contienen declaraciones de terceros que constituyen información comercial sensible a los efectos de la letra h) del artículo 5 de la Ley 12/2013, cuya revelación podría perjudicar a las entidades implicadas. Esta argumentación parece remitirse al artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 y también debe ser rechazada porque la existencia de información comercial sensible en las Resoluciones sancionadoras no debe impedir el acceso de FIAB a las mismas, una vez suprimida o redactada dicha información comercial, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 19/2013.
- En cuarto y último lugar, la Resolución denegatoria argumenta que el apartado 2 del artículo 24 de la Ley 12/2013 contempla como sanción accesoria la publicación de las sanciones por infracciones muy graves que hayan adquirido firmeza en la vía judicial, por lo que el acceso a las Resoluciones sancionadoras tendría el efecto equivalente. Esta última argumentación también debe ser rechazada porque confunde deliberadamente la publicación activa con el acceso a la información pública. La propia Ley 19/2013 regula en su Capítulo II la publicidad activa (obligación de hacer pública determinada información pública por mandato legal) y en su Capítulo III el derecho de acceso a la información pública, que resulta operativo precisamente cuando la información pública no está comprendida en el ámbito del Capítulo II. Efectivamente, si la Administración tiene la obligación de publicar la información, los ciudadanos no deben ejercer su derecho de acceso pero la inexistencia de un mandato legal de publicación activa no puede en ningún caso justificar una denegación de una solicitud de acceso al amparo del Capítulo III de la Ley 19/2013. En este caso, el interés público aboga por facilitar el acceso del denunciante, que representa a las potenciales víctimas de las prácticas comerciales abusivas denunciadas, a las Resoluciones sancionadoras que determinan si han existido dichas prácticas comerciales abusivas y se ha vulnerado la Ley 12/2013. Los distribuidores ejercen tal poder de negociación sobre sus proveedores, que éstos no osan denunciar sus abusos ni personarse en los expedientes sancionadores, por miedo a ser objeto de represalias comerciales.
- La Ley 12/2013 responde fundamentalmente a la asimetría de poder de los compradores frente a los proveedores en la cadena agroalimentaria y a la existencia de prácticas comerciales abusivas por parte de los compradores que no eran atacadas por las víctimas ante los tribunales. Por ello, la Ley 12/2013 no solo establece un catálogo de prácticas comerciales abusivas, también



dispone su persecución por parte de una autoridad administrativa (AICA), que puede actuar de oficio o en respuesta a las denuncias presentadas. El miedo a denunciar que sufren los proveedores afectados por las prácticas comerciales abusivas de los distribuidores y el papel fundamental que pueden desempeñar las asociaciones sectoriales para denunciar estas prácticas fue puesto de manifiesto por la Comisión Nacional de la Competencia (antecesora de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) en su Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores del sector alimentario (2009) Por ello, ante el miedo a represalias de los proveedores directamente afectados por las conductas, miembros de FIAB, esta asociación denunció a Distribuidora Internacional de Alimentación, S.A. y Eroski S. Coop ante la AICA y solicitó personarse en el expediente administrativo como parte interesada. Por esa misma razón, si no se concede acceso a las Resoluciones o, en su defecto, a su parte dispositiva, una vez suprimida la información comercial sensible de la misma, ni las empresas víctimas de estas prácticas comerciales abusivas (que no han denunciado ni se han personado en el expediente por miedo a represalias) ni ningún otro operador del mercado que podría ser objeto de dichas prácticas en el futuro tendrá conocimiento del desenlace del expediente ni podrá tener en cuenta en su comportamiento comercial dichas Resoluciones sancionadoras y defenderse frente a su repetición por parte de ambos distribuidores u otros.

- Por último, esta parte considera que el Informe 500-2006 de la AGPD respalda la solicitud de acceso de FIAB a las Resoluciones sancionadoras. En dicho Informe, la AGPD respaldó la comunicación a los organizadores y participantes en las competiciones deportivas de las sanciones deportivas impuestas a deportistas, aun cuando la Ley 10/1990 del Deporte no dispone su publicación.
- Por todo ello, en nombre y representación de FIAB SOLICITO que se tenga por presentado este escrito y, en su virtud, se incorporen al expediente estas alegaciones y se adopte Resolución en la que se reconozca a título principal el derecho de acceso de FIAB a las Resoluciones adoptadas en los expedientes PSC/2016/900 y PSC/2016/901 instruidos por la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), una vez expurgada la información comercialmente sensible, si la hubiera; y, subsidiariamente, el derecho de acceso de FIAB a la parte dispositiva de las Resoluciones adoptadas en los expedientes PSC/2016/900 y PSC/2016/901 instruidos por la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), una vez expurgada la información comercialmente sensible, si la hubiera.

6. El 28 de junio de 2017, este Consejo de Transparencia remitió las nuevas alegaciones al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, para que pudiera realizar manifestar lo que considerasen oportuno, sin que haya efectuado ninguna alegación en el plazo concedido al efecto.





## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una mención de carácter formal, relativa al plazo de que dispone la Administración para contestar a una solicitud de acceso a la información.

El artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante (...) en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el Órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes (.....)*

De acuerdo con ello y teniendo en cuenta que el Reclamante solicitó el acceso a la información ante la Administración el 23 de marzo de 2017, que fue contestada por ésta el 19 de junio de 2017, según consta en el expediente, se debe concluir que la respuesta de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legalmente establecido de un mes. Debe añadirse que dicha respuesta se ha efectuado en vía de Reclamación y, una vez recibida la misma, que desestima lo requerido, el Reclamante ha manifestado su oposición a la misma.

En este sentido, se recuerda a la Administración la necesidad de cumplir los plazos establecidos en la LTAIBG, para poder hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública.

4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones jurídicas que afectan al acceso a expedientes de carácter sancionador.



La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula en su art. 62 la incoación de oficio del procedimiento sancionador precedida por una denuncia presentada por un particular, de la misma forma que lo hacía el art. 11.1 d) del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. El art. 62.5 de la citada Ley señala que *“la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento”*.

En el mismo sentido, la Jurisprudencia se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la inexistencia del referido efecto vinculante. Así, por ejemplo, la STS de 4 de junio de 1990, sostiene que *“la denuncia no inicia el procedimiento sancionador, ni tampoco la información reservada, sino que tal iniciación tiene lugar precisamente por el acto que acuerda la incoación”*. Por su parte, en la STS de 26 de febrero de 1990, se razona que *“la iniciación del procedimiento sancionador tiene lugar por el proveído de oficio, debidamente registrado, acordando la iniciación de las actuaciones, de manera que la denuncia no es acto de iniciación, sino acto de excitación de la potestad administrativa de iniciación”*. Finalmente, la STS de 12 de diciembre de 1990 insiste en que *“la denuncia no pone en marcha el procedimiento sancionador, sino el acuerdo que esa denuncia trata de provocar”*.

En conclusión, la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento pero el denunciante habrá de reconocérsele el estatus de interesado siempre que en él concurra alguna de las situaciones legitimadoras expresadas en el art. 4 de la Ley 39/2015:

- a) *Quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) *Los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución.*
- c) *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución.*

Con la Ley 39/2015, la comunicación al denunciante debe tener lugar cuando las normas reguladoras del procedimiento sancionador así lo prevean, no correspondiendo a este Consejo de Transparencia entrar a valorar si, en el presente caso, la entidad denunciante tiene o no la condición de interesado en los procedimientos incoados de oficio previa denuncia suya, lo que corresponde valorar al órgano instructor del mismo.

Igualmente, el apartado 1, de la Disposición Adicional Primera, de la LTAIBG, establece que *La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*



En caso de no estar en curso el procedimiento de que se trate, incluido el sancionador, es de aplicación el régimen general de acceso universal a la información pública, salvo que se deba aplicar alguna causa de inadmisión de la solicitud o algún límite de los previstos tanto en la propia LTAIBG como en cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. En este sentido se pronuncia la Sentencia en Apelación nº 71/2016, de 6 de febrero de 2017, de la Audiencia Nacional (procedimiento PO 18/2016): *“La Ley 19/2013, no contiene remisión ni precepto expreso sobre interpretación de sus artículos, encontrándose las líneas básicas y particulares de su aplicación en su Preámbulo, sin perjuicio de su sometimiento a la Constitución y a las normas interpretativas recogidas en el Código Civil”. - “(...) la interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación sistemática, con el conjunto del Ordenamiento Jurídico en la medida en que sea de aplicación”. - “El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105 b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1 d) de la Constitución y (...) avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto”. - “Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos”.*

5. En el presente caso, según declaración del propio Reclamante, confirmada por la Administración, la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) rechazó, el 9 de enero de 2017, la personación de FIAB en los expedientes como parte interesada y el 23 de marzo de 2017, FIAB solicitó acceso a las Resoluciones que fueran a recaer en esos mismos expedientes.

**Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de estos antecedentes de hecho, entiende que los procedimientos sancionadores a los que pretende acceder el Reclamante se encontraban en curso en el momento en que se solicitó el acceso a sus contenidos, ya que el 30 de marzo de 2017 vencía el plazo para resolver los expedientes sancionadores incoados contra DIA y EROSKI.**

Sin embargo, la Administración no ha reconocido al denunciante como interesado, siguiendo el criterio legal y jurisprudencialmente asentado. En estas condiciones, no resulta de aplicación el precitado apartado 1, de la Disposición Adicional Primera, de la LTAIBG, aunque sí el resto de su articulado.

6. Llegados a este punto, debe analizarse si la información solicitada tiene la categoría de *información pública*, en los términos señalados en el precitado artículo 13 de la LTAIBG.

En este sentido, consta en el presente expediente que, en el momento en que se solicitó la información, esas resoluciones a las que pretendía acceder el Reclamante no existían todavía, porque no habían sido dictadas aún, ya que éste lo que intentaba era que se le reconociera la condición de interesado en los



procedimientos para poder tener derecho a la notificación de las resoluciones que finalmente se adoptaran en su momento. Por ello, no se puede hablar de información pública en poder de la Administración en los términos fijados por la LTAIBG.

Por lo expuesto, la presente Reclamación debe ser desestimada, sin que sea preciso analizar el resto de las alegaciones presentadas.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], en nombre de la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB), con entrada el 24 de mayo de 2017, contra el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y BUEN GOBIERNO  
Por suplencia (Resolución de 19 de junio de 2017)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA  
Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Javier Amorós Dorda

