



Roj: **STSJ M 5693/2019 - ECLI:ES:TSJM:2019:5693**

Id Cendoj: **28079330062019100316**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **22/07/2019**

Nº de Recurso: **63/2018**

Nº de Resolución: **516/2019**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2018/0002098

Procedimiento Ordinario 63/2018

Demandante: FEDERACION ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACION Y BEBIDAS (FIAB)

PROCURADOR D./Dña. RAFAEL GAMARRA MEJIAS

Demandado: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

PONENTE: SR. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON.

SENTENCIA núm. 516

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEXTA

Presidente:

D^a. M^a TERESA DELGADO VELASCO

Magistrados :

D^a. M^a ANGELES HUET DE SANDE

D^a. CRISTINA CADENAS CORTINA.

D^a. M^a ASUNCION MERINO JIMENEZ

D. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON.

D. LUIS FERNANDEZ ANTELO.

En Madrid, a veintidós de julio de dos mil diecinueve.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Rafael Gamarras Mejías en nombre y representación de la **FEDERACION ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE ALIMENTACION Y BEBIDAS (FIAB)** contra la Resolución de 21-11-17 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría General de Agricultura



y Alimentación), que acuerda no reconocer a dicha Federación el acceso a las Resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores acumulados PSC/2016/900 y PSC/2016/901, incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A (AICA). Actuando como parte contraria la Administración demandada representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Interpuesto y admitido el recurso, y previa remisión del expediente administrativo, se emplazó a la parte demandante para que formalizara su demanda, lo que verificó mediante escrito en que postuló una sentencia que anulase la actuación administrativa impugnada, con reconocimiento de situación jurídica individualizada.

SEGUNDO .- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicó se dictase sentencia desestimatoria del mismo.

TERCERO .- Fijada la cuantía del procedimiento en indeterminada, y no habiéndose solicitado ni acordado recibir el proceso a prueba, así como tampoco trámite conclusivo alguno, quedaron los autos pendientes de señalamiento.

CUARTO .- Para votación y fallo del presente recurso se señaló la audiencia del día 5 de junio de 2019, teniendo lugar.

QUINTO .- En la tramitación y orden de despacho y decisión del presente proceso se han observado las prescripciones legales pertinentes.

Vistos los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente el Magistrado de la Sección II^{mo}. Sr. D. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en esta litis, cual se señaló, la Resolución de 21-11-17 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría General de Agricultura y Alimentación), que acuerda no reconocer a dicha Federación el acceso a las Resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores acumulados PSC/2016/900 y PSC/2016/901, incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A (AICA), contra las mercantiles del sector alimentario que cita, en base a la Ley 12/13, de 2-08, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, tratándose de ilícitos administrativos en materia de contratación alimentaria.

Conforme al acto impugnado tenemos que, solicitada por la actora en fecha 31.10.17, en base a la Ley 19/13, de 9-12, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, información relativa a dichos procedimientos sancionadores, en su calidad de denunciante, la misma se deniega por la Resolución que se recurre en autos.

En concreto la información solicitada abarca los siguientes puntos o extremos:

- 1.- Acceso a las Resoluciones que pusieron fin a dichos procedimientos sancionadores.
- 2.- Subsidiariamente, acceso a la parte resolutoria o del fallo de tales procedimientos.
- 3.- Lo anterior, procediendo, en su caso, a la previa omisión de la información afectada por confidencialidad o protección de derechos de terceros.

La Resolución desestimatoria que se recurre se fundamenta en determinados preceptos de ambas Leyes citadas, partiendo de la base de que en las Resoluciones a las que se solicita acceso por parte de la Federación empresarial actora constan numerosas declaraciones efectuadas por terceros ajenos al procedimiento sancionador, realizadas en el curso de las actuaciones llevadas a cabo por AICA y que pueden calificarse como información comercial sensible, en cuanto referidas a las formas de distribución y comercialización de productos alimenticios entre operadores económicos, conocimientos que no son de dominio público y cuya revelación podrá causar perjuicios a las entidades implicadas en las relaciones comerciales afectadas, siendo así que, sin estas referencias, tejidas a lo largo de los documentos solicitados, la naturaleza de las Resoluciones pierde su sentido más propio (sic en considerando penúltimo del acto recurrido en autos).

Tal actuación sancionadora, según recoge el acto recurrido, ha resultado recurrida ante este orden jurisdiccional (Juzgados Centrales), cuyo eventual resultado no obra en autos.



SEGUNDO.- La citada Ley 19/13, de 9-12, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su preámbulo, apartado I, párrafo 1º, señala que "La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos....."

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-".

Más adelante viene a significar en su apartado II: "La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica".

Y en su apartado III, por último, lo que sigue(en cursiva lo de mayor relieve aquí): "El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. *Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen -como no puede ser de otra manera- los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular".*

De su regulación en orden a solventar la presente litis, recogemos lo que sigue (en cursiva lo de mayor relieve aquí):

"ARTÍCULO 1. OBJETO.

Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

ARTÍCULO 12. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

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.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

ARTÍCULO 13. INFORMACIÓN PÚBLICA.

Se entiende por información pública 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.

ARTÍCULO 14. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO.

1. El derecho de acceso *podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

a) La seguridad nacional.



- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
- f) *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
- g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
- h) *Los intereses económicos y comerciales.*
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

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.

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.

ARTÍCULO 15. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español .
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.



5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

ARTÍCULO 16. ACCESO PARCIAL.

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida".

Por otra parte la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge al efecto:

"ARTÍCULO 53. DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan".

Sobre la interpretación y aplicación de dicha Ley 19/13 en materia de información pública podemos brevemente recoger la STS, Sección 6, del 06 de febrero de 2017 (ROJ: STS 426/2017- recurso 3967/15), sobre actuación inspectora en el ámbito judicial, a cuyo tenor:

"CUARTO.- El acta de inspección es un informe que se refiere a las funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia (artículo 615 LOPJ). La Ley orgánica del Poder judicial sólo prevé que se expida copia de la misma para el Juez o Presidente del órgano inspeccionado (artículo 177.2 LOPJ) lo que es lógico ya que, por ejercerse las funciones inspectoras sin merma de la autoridad del órgano jurisdiccional afectado (artículo 175.2 LOPJ) las actas tienen en principio, y por su propia naturaleza, carácter interno y reservado para el Consejo General del Poder Judicial, como admite en forma general para estos casos el artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013 .

Concurren respecto de ellas los límites del derecho de acceso a la información previstos en el artículo 14. 1 g) de la Ley 19/2013 , en cuanto son expresión de las funciones de vigilancia inspección y control de un órgano constitucional. La difusión de un acta de inspección puede provocar la revelación de datos confidenciales relativos a todo el personal del órgano jurisdiccional, a la llevanza del mismo y, en su caso, a la función disciplinaria del CGPJ o del Ministerio de Justicia. Por ello, salvo que exista un interés cualificado, público o privado, que justifique en forma proporcionada su acceso a las mismas concurre también el límite previsto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 que establece que: "cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal".

Estas consideraciones no excluyen, como es obvio, la pertinencia de efectuar para cada caso concreto el juicio de ponderación razonada que exige el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 , en consonancia con la doctrina constitucional y europea (vid, por todas, STC 53/2006, de 27 de febrero , FJ 5,12 y Fallo), para determinar si existen razones que determinen que prevalezca el derecho de acceso a la información sobre los principios generales que se acaban de enunciar....".

Asimismo, se recogen de seguido las siguientes citas jurisprudenciales:

1.- ATS, Sección 1 del 18 de enero de 2019 (ROJ: ATS 538/2019):



"SEGUNDO. - Comprobada, por tanto, la ausencia de impedimentos formales para la admisión del recurso de casación, procede determinar ahora si la cuestión litigiosa reviste un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que justifique un pronunciamiento de la Sala.

Pues bien, consideramos que, ciertamente, existe un interés casacional suficiente para la admisión del recurso en cuanto se refiere al estudio del artículo 14.1. k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dispone que "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión".

En efecto, posee interés casacional la determinación de los presupuestos y requisitos necesarios para la aplicación de la limitación para el acceso a la información consistente en la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión en un expediente de indulto así como la afectación al derecho de acceso reconocido en el artículo 53. 1. a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, resultando, en definitiva, claro el interés que reviste el estudio por la jurisprudencia de la interpretación y aplicación de este precepto de la ley en el aspecto problemático apuntado"

2.- STSJ, Madrid, Sección 7, del 25 de enero de 2017 (AP 953/16- ROJ 789/2017):

"TERCERO.-..... En primer lugar, de un lado el *artículo 40 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, enumera, las funciones atribuidas a las Juntas de Personal y a los Delegados de Personal, incluyéndose entre las mismas, no sólo la recepción de información, sino también *"vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, seguridad social y empleo, y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes"* (artículo 40.1.e.).

En segundo lugar, el *artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, únicamente recoge como datos especialmente protegidos los que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, que no sería el caso, siendo además que en relación al número profesional de los Policías, debe recordarse que con arreglo al *artículo 7.2 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid*, el número de identificación del agente debe portarse obligatoriamente en el uniforme.

En tercer lugar, puesto que no parece que se traten de datos especialmente protegidos, debería tomarse en consideración lo dispuesto en el *artículo 15.3 de la Ley 19/2013*, según el cual *"cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal"*, indicando el precepto que para la realización de la citada ponderación deberán tomarse particularmente en consideración, en lo que aquí interesa, de un lado la *"La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (.../...)"* (letra b), como sería el caso en relación a la función sindical, y el *"El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos"* (letra c), como sería el caso al proporcionar el número de identificación personal.

En cuarto y último, la prevalencia del derecho de información del Sindicato solo se ampara dentro de los fines relativos a la finalidad que justifica su obtención en aplicación del límite del *artículo 4.2 de la Ley 15/1999*, y que en todo caso es preciso recordar que una vez producido el acceso el *artículo 15.5 de la Ley 19/2013* dispone claramente que *"La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso"*.

TERCERO.- Por su parte la Ley 12/13, de 2-08, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, tiene como finalidad, cual expresa su Preámbulo, apartado III, " mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector, sino también de los consumidores..", siendo así que, conforme al mismo Preámbulo y apartado: "En el Título V se regula la potestad sancionadora que se aplicará por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, tipificando las infracciones y sanciones y delimitando las autoridades competentes que en cada caso corresponda ejercer dicha potestad.

Cabe destacar, en relación con la responsabilidad por incumplimiento de la obligación de formalizar por escrito los contratos, que se ha incluido la presunción, que admite prueba en contrario, de la autoría de los operadores que se encuentran en posición de mayor fuerza económica en la relación contractual por las infracciones de

incumplimiento de las obligaciones de formalizar por escrito los contratos y de no inclusión de los extremos que como mínimo deben contener.

Asimismo, para garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio del Estado del régimen sancionador previsto en esta ley, se prevé que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente promueva, a través de la Conferencia Sectorial que corresponda por razón de la materia, la elaboración y aprobación de unas directrices comunes".

Recogemos ahora de dicha Ley lo que sigue:

" ARTÍCULO 24. SANCIONES.

1. Las infracciones en materia de contratación alimentaria previstas en esta norma serán sancionadas con multas de acuerdo con la siguiente graduación:

- a) Infracciones leves, hasta 3.000 euros.
- b) Infracciones graves, entre 3.001 euros y 100.000 euros.
- c) Infracciones muy graves, entre 100.001 y 1.000.000 euros.

2. 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".

A su vez la DA 1ª de la Ley, en lo que ahora nos concierne señala

" DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. LA AGENCIA DE INFORMACIÓN Y CONTROL ALIMENTARIOS.

1. Se crea la Agencia de Información y Control Alimentarios, con naturaleza de organismo autónomo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídico-pública diferenciada y plena capacidad de obrar, que se regirá por lo dispuesto en esta ley y las demás normas de aplicación.....

7. Las actuaciones de control e inspección que lleve a cabo la Agencia se realizarán por funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la condición de agentes de la autoridad.

Las actas levantadas por los inspectores de la Agencia tendrán el carácter de documento público y, salvo que se acredite lo contrario, harán prueba de los hechos que en ellas se recojan.

8. Los funcionarios de la Agencia de Información y Control Alimentarios, que estén debidamente acreditados por su Director, realizarán las actuaciones de inspección y control a las entidades y operadores que les ordene, y en su actuación tendrán las siguientes facultades:.....

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*".

Hasta aquí el régimen legal en consideración para solventar el litigio de autos, así como algún criterio jurisprudencial al respecto.

CUARTO.- La demanda actora, tras relatar con concisión el carácter de la recurrente y los antecedentes del caso, sustenta su derecho a obtener la información solicitada, exponiendo en breve extracto lo que sigue:

1.- La citada Ley 19/13, conforme a su exposición de motivos y los artículos 2.c), 13 , 14 y 15 , que recoge, amparan su solicitud.

2.- A continuación, la demanda examina y discrepa de los criterios que expresa el acto recurrido para tal desestimación, significando en esencia:

2.1.- Carece de fundamento negar a la recurrente la condición de no interesado (artº 12 Ley 19/13).

2.2.- El deber de secreto que impone a la AICA la Ley 12/13 no se refiere a las Resoluciones definitivas que ponen fin a estos procedimientos sancionadores (DA 1ª.9), remitiendo a lo previsto en el artº 16 de la Ley 19/13 .

2.3.- No estamos ante datos protegidos por el artº 7.3 de la LORTRAD (LO 15/99 , de protección de datos de carácter personal), conforme al artº 15.3 Ley 19/13 , dada la índole de los datos a facilitar, ajenos a los protegidos por aquel precepto orgánico.

2.4.- La publicidad de tales Resoluciones no significa una sanción accesoria, conforme al artº 24.2 Ley 12/13 y la finalidad de dicha Ley.

3.- La Administración no justifica los motivos de la denegación, cual exige el artº 14.2 de la Ley 19/13, citando STS 16.10.17 (rec. 75/17) en su favor.

4.- Infracción del artº 16 Ley 19/13, sobre acceso parcial a la información solicitada.

Insta por ello la actora la anulación de la actuación impugnada con reconocimiento en su favor del derecho a tal acceso en los términos solicitados en sede administrativa, ya reseñados anteriormente., requiriendo a la Administración para que ello se facilite a la recurrente.

La Abogacía del Estado se opone a la demanda actora, en base a la propia fundamentación del acto recurrido, solicitando su confirmación, por lo que extractamos brevemente de seguido:

1.- La información sobre procedimientos sancionadores únicamente puede comunicarse cuando conlleva la amonestación pública, los interesados lo consienten o una ley especial lo consiente expresamente, lo que no es el caso (artículos 12, 13 y, en especial, 15.1, párrafo 2º, de la Ley 19/13), citando en su favor la Resolución de 20.10.16 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en relación con la DA 1ª.9 de la citada Ley 12/13, a cuyo tenor estamos ante información reservada o confidencial.

2.- No procede la difusión de la Resolución sancionadora con la supresión de los datos personales, dado que la mera existencia de una Resolución sancionadora contra una persona es un dato cuya divulgación se somete a los límites del citado artº 15.1, párrafo 2º, de la Ley 19/13.

3.- Pro último, concurre la pendencia de un proceso judicial contra la Resolución sancionadora, que se encuentra sub iudice y cuya eficacia puede resultar afectada, de resultar estimatorio el recurso, por la divulgación de la información solicitada (artº 14.1 f) Ley 19/13), con irremediable daño reputacional para el interesado.

QUINTO.- Siguiendo el propio orden de la demanda ha de comenzarse significando que, en cuanto a la consideración de interesado de la actora, no se debate en autos, toda vez que la Abogacía del Estado no la cuestiona expresamente, tampoco incluso el acto recurrido, de cuya literalidad no se desprende tal no consideración, si bien ha de tomarse en debida cuenta la condición de la figura del denunciante en el ámbito de los procedimientos sancionadores, objeto de reiterada y conocida jurisprudencia, que no precisamos recoger ahora, dados el marco y desarrollo de la presente litis.

Cuestión distinta resulta si, conforme a la normativa aplicable al caso, dicha información debía o no facilitarse a la actora, lo que constituye el objeto central de la presente controversia y sobre lo que se entra a continuación.

Recogido el tenor literal del acto recurrido en cuanto a su fundamentación jurídica y esbozados los motivos impugnatorios de la actora contra el mismo, detalladamente expuestos y fundamentados en la demanda actora y resumidos en fase de conclusiones, así como también los argumentos de la Abogacía del Estado en contra del recurso actor, asimismo debidamente fundamentados, a lo que se añade la normativa y doctrina esgrimidas al efecto por las partes, nos corresponde pronunciarnos respecto de la cuestión de acceso a la información aquí debatido, en los términos interesados por la actora, lo que resulta una cuestión de carácter estrictamente jurídico.

Pues bien, atendidos los argumentos de ambas partes en relación con la citada normativa de aplicación, la Sala, se adelanta, ha de decantarse en definitiva por la tesis oficial, dado el ámbito y extremos de la información solicitada, el alcance de la obligada información en materia de transparencia y los límites de la normativa sancionadora al respecto, en particular en el ámbito sancionador de que se trata.

Así, vista la fundamentación del acto a debate, nos centramos en los motivos de impugnación que sustenta la demanda actora en autos.

Pues bien, atendido lo ya expuesto, no puede considerarse en primer lugar y en términos generales, cual aduce la actora, que la solicitud haya de atenderse en función del enunciado y carácter del objetivo de la transparencia enunciado, regulado y desarrollado en dicha reciente Ley estatal, que contempla y establece, cual resulta de lo ya transcrito, limitaciones o modulaciones, así como excepciones al respecto. Se trata aquí de un motivo impugnatorio de carácter general o genérico que no permite sin más y por sólo ello atender la tesis actora en autos.

En cuanto al deber legal de secreto, no resulta convincente la argumentación actora, que alude a la DA 1ª.9 Ley 12/13 (*"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"), que no puede llevar "per se" a la consecuencia de la accesibilidad para terceros de las Resoluciones sancionadoras, comprendidas en el límite del artº 14.1 e) Ley 19/13 (" La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinario).

En cuanto a la remisión en este motivo impugnatorio al artº 16 Ley 19/13 , sobre acceso parcial ("En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida"), hemos de apreciar que , dada la naturaleza y contenido de este tipo de resoluciones dictadas en el ámbito sancionador, resulta cuanto menos difícil que la información que pudiera facilitarse de la misma no resultara "distorsionada o carente de sentido", cual señala el acto recurrido, además de probablemente al menos inocua o inútil para el solicitante, respecto del que no debemos olvidar su carácter asociativo y privado en el ámbito de la industria alimentaria con las consecuencias correspondientes (posible conocimiento de información relevante a favor de competidores, etc.....).

Además en el campo de la Ley 12/13, específica en este ámbito sancionador, el transcrito artº 15. 1 , 2 º párrafo es elocuente ("Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o *contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley* ").

Por otra parte la mera consideración del artº 7.3 LORTRAD, sobre datos protegidos, en relación con el artº 15.3 Ley 19/13 , ya transcrito, que sustenta la actora, obvia el hecho de que estamos en el ámbito sancionador administrativo (en concreto dentro de la Ley 12/13) con las consecuencias y cautelas legales ya expresadas, en especial el referido artº 15.1, párrafo 2º Ley 19/13 , que impide especialmente lo instado por la actora, amén de todo lo ya expresado antes.

SEXO.- Asimismo no resulta atendible el argumento actor de que la publicidad de tales Resoluciones no significa una sanción accesoria, sin más que acudir al tenor literal del artº 24.2 Ley 12/13 (" 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"), en tanto que además estamos ante sanciones cuestionadas en sede judicial

De otra parte son asimismo de considerar los límites legales a estos efectos del artº 14 Ley 19/13 , entre ellos, dado el objeto de la información pretendida, los que siguen:

- " e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
- f) *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
- g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
- h) *Los intereses económicos y comerciales "*

Además , ha de entenderse especialmente de relieve la aun pendencia de un proceso judicial contra la Resolución sancionadora, proceso que se encuentra sub judice, conforme a lo aportado a autos , y cuya eficacia puede resultar afectada, de resultar estimatorio el recurso, por la divulgación de la información solicitada (artº 14.1 f) Ley 19/13), con posible y tangible daño reputacional, entre otros pensables, para los afectados por el mismo.

Todo ello aparece suficientemente desarrollado en la Resolución dictada, cuya expresa motivación no convence al recurrente, cual es legítimo, pero que no puede considerarse invalidante del propio acto denegatorio, sin que la actora haya logrado desvirtuar jurídicamente tal fundamentación en esta sede de recurso jurisdiccional , reproduciendo y ampliando en su demanda y conclusiones lo ya sustentado en sede administrativa.

Ha de entenderse en especial que la motivación del acto, ya resumida, cumple con suficiencia la previsión del artº 14.2 ley 19/13 ("*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* "), cual resulta de su mera lectura.



Pueden en efecto interpretarse con mayor o menor amplitud los extremos a que obliga la legislación en la materia (Ley 19/13), sin que resulte preciso para mayor fundamentación de la presente reiterar los argumentos que sustenta el acto impugnado, ya resumidos, y en la contestación a la demanda, y que acepta la Sala, previo examen y consideración al respecto, cual venimos realizando, frente a las razonadas y reiteradas alegaciones de la demanda actora.

Trascribimos por último de la ya citada STS, Sección 3ª, del 16 de octubre de 2017 (recurso 75/17-ROJ: STS 3530/2017) lo que sigue, en cuanto doctrina general al respecto:

" **SEXTO.**- En virtud de lo que expuesto en los apartados anteriores, la respuesta a la cuestión que en el auto de admisión del presente recurso se consideró que presenta interés casacional (véanse antecedente tercero y fundamento jurídico segundo, último párrafo) ha de ser la siguiente:

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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre , no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales".

En nuestro caso la Sala entiende que la decisión cuestionada respeta dicha doctrina, dadas las expresadas circunstancias del supuesto (alcance de lo solicitado y ámbito sancionador de referencia, con resolución sancionadora a debate en sede judicial).

Abundando ya por último en lo expuesto la citada Resolución de 20/10/16, que transcribe en parte bastante la Abogacía del Estado, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano administrativo de carácter independiente que interpreta y aplica la Ley 19/13, conforme a la propia Ley, significa en esencia que, tratándose de datos personales relativos a la comisión de una infracción administrativa que no conlleva la publicación de la sanción, se exige una previsión legal al respecto o el consentimiento del afectado, circunstancias ambas que aquí, en nuestro caso, tampoco se dan, conforme a lo ya expuesto.

Así pues, ha de concluirse la corrección jurídica de la actuación impugnada, y en consecuencia, con la suerte adversa del recurso, no procediendo en consecuencia las pretensiones actoras en ningún extremo, ya que ninguna de ellas viene respaldada por el ordenamiento jurídico, cual hemos significado y concluido, dadas las circunstancias del caso ya recogidas.

SÉPTIMO.- En consecuencia con lo anterior, procede pues la desestimación del presente recurso, en los términos señalados, con condena en costas a la parte actora, dado el resultado del debate (artº 139.1 LJCA), condena que se limita a la suma de 600 euros en concepto de honorarios de Letrado y Procurador, siguiendo criterio de esta Sección, dadas la índole y circunstancias del pleito (artº 139.3 LJCA).

En su virtud, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confieren la Constitución y el pueblo español

FALLAMOS

1.- **DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo 63/18, interpuesto por D. Rafael Gamarras Mejías en nombre y representación de la FEDERACION ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE ALIMENTACION Y BEBIDAS (FIAB) contra la Resolución de 21-11-17 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría General de Agricultura y Alimentación), que acuerda no reconocer a dicha Federación el acceso a las Resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores acumulados PSC/2016/900 y PSC/2016/901, incoados por la Agencia de Información y Control Alimentarios O.A (AICA), actuación administrativa que en consecuencia se confirma por resultar ajustada a Derecho.

2.- Imponer a la actora las costas del presente recurso en los términos señalados en el Fº Jº 7º de esta sentencia.



Contra la presente sentencia cabe interponer Recurso de Casación, dentro de los TREINTA días siguientes al de su notificación, a preparar ante esta Sala (artículos 86 y 89 LJCA , en la redacción dada por la Disposición Final 3ª de la Ley Orgánica 7/15, de 21-07 , modificativa de la LOPJ).

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

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ