

Resolució 890/2021, de 7 d'octubre¹

Número d'expedient de la reclamació: 593/2021

Administració reclamada: Agència Catalana del Consum

Informació reclamada: Quantia i motius d'una sanció de consum a una empresa.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: Una vegada imposada la sanció, el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG deixa de ser operatiu, perquè en aquest moment resulta impossible perjudicar la investigació i la imposició de la sanció, perquè són actuacions ja realitzades, que formen part del passat. En conseqüència, s'ha de descartar la concurrència del límit legal al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.b LTAIPBG. La concurrència d'un límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1 LTAIPBG no comporta necessàriament la denegació de l'accés sol·licitat, ja que la seva concurrència tan sols "pot limitar l'accés a la informació pública" (article 21.1 LTAIPBG) i la seva aplicació, a més de ser proporcional, ha "d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació" (article 22 LTAIPBG). En aquest cas concret, a més del dret d'accés a la informació pública, es presenta l'interès públic de la defensa dels consumidors i usuaris, que propugna la difusió d'eventuals males pràctiques en la venda de productes i més, com és el cas, si es tracta de productes d'àmplia difusió. D'altra banda, si bé és cert que la divulgació de la informació sol·licitada pot causar perjudici a l'empresa sancionada, no ho és menys que tal perjudici seria, en el fons, conseqüència del mal procedir de la mateixa empresa; sense desconèixer l'eventual perjudici que la divulgació de la informació sol·licitada causaria a l'empresa sancionada, en ponderar tal perjudici amb els drets a la informació pública i dels consumidors i usuaris, els interessos econòmics i comercials de l'empresa invocats sens dubte es debiliten si es té en compte que qui els ha posat en dubte és la mala praxi de la mateixa empresa, ja que de cap altra manera no hauria estat sancionada. Per poder dur a terme la mediació, és imprescindible la participació de la persona reclamant, la de l'Administració reclamada (que és forçosa, si les altres parts la demanen) i la de les terceres persones afectades. En aquest cas l'entitat reclamant no ha accedit a la proposta de mediació plantejada per l'empresa afectada dins del termini concedit a aquests efectes i, per tant, el procediment de mediació esdevé impossible, havent de resoldre's la Reclamació mitjançant resolució del Ple de la Comissió, que és el procediment ordinari, tal com disposa l'article 42.6 LTAIPBG.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Entitats de defensa dels consumidors. Manca de col·laboració de l'Administració. Consum. Empreses. Infraccions i sancions. Reclamació contra desestimació. Procediment de mediació. Límits. Investigació i sanció d'infraccions. Interessos econòmics i comercials. Trasllat. Terceres persones afectades. Al·legacions. Oposició de terceres persones afectades. Demora en l'accés a la informació.

Ponent: Josep Mir Bagó

¹ El text original d'aquesta resolució, redactat pel ponent, s'ha escrit en català.



Antecedents

1. El 29 de juny de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 593/2021, presentada per una entitat de defensa dels consumidors contra l'Agència Catalana de Consum (ACC), en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública indicada en l'antecedent 2. La persona reclamant no demana el procediment de mediació previst per l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 29 de maig de 2018 l'entitat reclamant va presentar una denúncia contra una empresa determinada, en relació amb un producte amb qualitats aparentment miraculoses; el 2 de febrer de 2021 l'ACC va informar la reclamant que el febrer de 2019 es va incoar el corresponent expedient sancionador a l'empresa denunciada, que el desembre de 2019 va ser sancionada per la comissió d'una infracció greu en matèria de consum. L'11 de maig de 2021 l'entitat reclamant sol·licita a l'ACC informació sobre l'import i el motiu de la sanció imposada.
3. El 18 de maig de 2021 l'ACC acusa recepció de la sol·licitud i invoca la concurrència del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG i, en conseqüència, el sentit negatiu del silenci administratiu que es produeix si l'Agència no resol en termini.
4. La Reclamació presentada el 29 de juny de 2021 reitera la informació sol·licitada i argumenta el seu dret a obtenir-la, amb invocació de diverses disposicions.
5. L'1 de juliol de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'ACC i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre la mateixa, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual porta causa i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. No consta resposta de l'ACC.
6. El 5 de juliol de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, d'acord amb les legislacions de procediment administratiu i de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
7. El 30 d'agost de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a l'empresa afectada i notifica a les parts la suspensió del termini per resoldre que aquest fet comporta.
8. El 9 de setembre la GAIP rep les al·legacions de l'empresa afectada, que s'oposa a l'accés a la informació sol·licitada, argumenta que la difusió de la informació sol·licitada li pot causar perjudicis significatius perquè és una empresa cotitzada i demana a la GAIP de seguir el procediment de mediació. També al·lega que es podria haver produït desviació de poder,



consistent en la duplicitat de realitzar actes administratius per evitar la caducitat i la consegüent nul·litat d'actuacions.

9. El 21 de setembre de 2021 la GAIP trasllada a l'entitat reclamant l'anterior petició de mediació i li ofereix un termini de cinc dies perquè es pronunciï sobre la seva participació en aquest procediment. No consta resposta.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho



justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.

2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada és la relativa a l'import i al motiu d'una sanció imposada a una empresa (persona jurídica) en matèria de consum. Es tracta, sens dubte, d'informació pública, perquè ha d'haver estat elaborada per l'Administració, ja que només les administracions públiques poden imposar sancions administratives, i amb tota probabilitat ha d'estar a la seva disposició. En conseqüència, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG qualsevol persona té dret a ella, tret que es presentin límits legals al dret d'accés a la informació pública que puguin determinar la seva denegació.

L'ACC invoca la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'article 21.1.b LTAIPBG, segons el qual “El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a (...) b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.”.

L'ACC no ha acreditat, ni tan sols argumentat, en aquest procediment la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública indicat. És més: aquesta concurrència és summament improbable, per no dir planerament impossible. El que es defineix com a límit al dret d'accés a la informació pública no és el fet d'haver imposat una sanció, el seu contingut o la seva motivació, que és el que es sol·licita, sinó el fet de perjudicar la investigació prèvia per poder imposar-la i el fet de la seva imposició. Per tant, una vegada imposada la sanció, el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG deixa de ser operatiu, perquè en aquest moment resulta impossible perjudicar la investigació i la imposició de la sanció, perquè són actuacions ja realitzades, que formen part del passat. En conseqüència, s'ha de descartar la concurrència del límit legal al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.b LTAIPBG.

L'empresa sancionada al·lega que la divulgació de la informació sol·licitada li causaria perjudicis significatius, perquè es tracta d'una societat cotitzada. Els interessos econòmics i comercials tenen, certament, la condició de límit legal al dret d'accés a la informació pública, tant en virtut de l'establert



per l'article 14.1.h de la Llei bàsica estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ("El dret d'accés es pot limitar quan accedir a la informació suposi un perjudici per a: ... h) Els interessos econòmics i comercials"), com pel previst per l'article 69.6 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública ("Als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública."), en relació amb l'article 21.1.f LTAIPBG ("El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: ... La intimitat i els altres drets privats legítims."). Cal reconèixer, d'altra banda, que la divulgació de la imposició d'una sanció greu en matèria de consum perjudica la imatge pública de l'empresa sancionada, tant davant dels potencials consumidors, com, en el cas de societats cotitzades, davant d'eventuals inversors. Per tant, sembla inqüestionable la concurrència en aquest procediment del límit dels interessos econòmics i comercials de l'empresa sancionada.

La concurrència d'un límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1 LTAIPBG no comporta necessàriament la denegació de l'accés sol·licitat, ja que la seva concurrència tan sols "pot limitar l'accés a la informació pública" (article 21.1 LTAIPBG) i la seva aplicació, a més de ser proporcional, ha "d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació." (article 22 LTAIPBG). En aquest cas concret, a més del dret d'accés a la informació pública, es presenta l'interès públic de la defensa dels consumidors i usuaris, que propugna la difusió d'eventuals males pràctiques en la venda de productes i més, com és el cas, si es tracta de productes d'àmplia difusió. D'altra banda, si bé és cert que la divulgació de la informació sol·licitada pot causar perjudici a l'empresa sancionada, no ho és menys que tal perjudici seria, en el fons, conseqüència del mal procedir de la mateixa empresa; sense desconèixer l'eventual perjudici que la divulgació de la informació sol·licitada causaria a l'empresa sancionada, en ponderar tal perjudici amb els drets a la informació pública i dels consumidors i usuaris, els interessos econòmics i comercials de l'empresa invocats sens dubte es debiliten si es té en compte que qui els ha posat en dubte és la mala praxi de la mateixa empresa, ja que de cap altra manera no hauria estat sancionada.

A la vista de les anteriors consideracions, la ponderació de drets i interessos s'ha de resoldre a favor del dret d'accés a la informació pública. En conseqüència, s'ha d'acabar declarant el dret de l'entitat reclamant a la informació sol·licitada.



3. La consulta a l'empresa afectada i les seves conseqüències

Tal com assenyalen els antecedents, aquesta Reclamació ha estat notificada a l'empresa sancionada, a la que s'ha convidat a formular al·legacions en defensa dels seus drets i interessos, d'acord amb l'establert per l'article 31 LTAIPBG. A més d'invocar el límit al dret d'accés a la informació pública dels interessos econòmics i comercials, l'empresa sancionada també ha proposat d'aplicar el procediment de mediació, ha al·legat l'existència de desviació de poder i s'ha oposat a la divulgació de la informació sol·licitada.

La mediació és un procediment previst per l'article 42.4 a 6 LTAIPBG per resoldre reclamacions a l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Per poder dur a terme la mediació, és imprescindible la participació de la persona reclamant, la de l'Administració reclamada (que és forçosa, si les altres parts la demanen) i la de les terceres persones afectades. En aquest cas l'entitat reclamant no ha accedit a la proposta de mediació plantejada per l'empresa afectada dins del termini concedit a aquests efectes i, per tant, el procediment de mediació esdevé impossible, havent de resoldre's la Reclamació mitjançant resolució del Ple de la Comissió, que és el procediment ordinari, tal com disposa l'article 42.6 LTAIPBG.

Les al·legacions de l'empresa sancionada esmenten l'eventual concurrència de desviació de poder en aquest procediment, sense aportar cap dada que l'acrediti mínimament. Tan sols es formulen conjectures sobre actuacions realitzades per evitar la caducitat. A part que no s'acrediten aquestes acusacions, el cert és que el procediment d'accés a la informació pública seguit s'ha desenvolupat segons els terminis habituals, i no s'adverteix cap indicati de caducitat d'actuacions.

Finalment, l'oposició de l'empresa sancionada a la divulgació de la informació sol·licitada obliga aplicar la demora en l'accés a la informació sol·licitada prevista per l'article 34.3 LTAIPBG, segons el qual "Si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu.". Encara que aquest precepte està previst per a les resolucions de sol·licituds d'informació pública, també s'ha de considerar aplicable a les Reclamacions, tenint en compte que el seu objecte és garantir plenament la defensa judicial de les persones afectades.

4. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 5 posa de manifest que l'ACC no aporta a aquest procediment la informació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP ("La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que



puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies.”). Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una falta de col·laboració de l'Administració amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si es té en compte que l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que “La manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació, sens perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents”.

5. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que “l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió”. Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

6. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP es publicaran al portal de la Comissió previst per l'article 25 RGAIP, prèvia dissociació de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 7 d'octubre de 2021, resol per unanimitat:



1. Estimar la Reclamació 593/2021 i declarar el dret de l'entitat reclamant a l'import i el motiu de la sanció en matèria de consum imposada per l'ACC i indicada en l'antecedent 2.
2. Requerir a l'ACC perquè lliuri la informació indicada en l'apartat anterior a la persona reclamant en el termini de deu dies a comptar des de la data del venciment del termini de dos mesos, comptats des de la notificació de la present Resolució, que disposen les parts i l'empresa afectada que ha participat en aquest procediment per plantejar Recurs Contenciós Administratiu contra aquesta Resolució, i perquè tot seguit n'informi la GAIP.
3. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució de la present resolució i que pugui perjudicar als seus drets i interessos.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 593/2021 i disposar la publicació de la present resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.