



Resolución 284/2022

S/REF: 001-065607

N/REF: R-0325-2022/100-006672

Fecha: La de firma

Reclamante: ASOCIACIÓN GANADEROS PRODUCTORES DE LECHE (AGRAPOL OPL)

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Información solicitada: Peso y valor de las entregas de leche cruda de vaca declaradas por cada comprador autorizado por Comunidad Autónoma y a nivel nacional entre 2000/2001 y 2010/2011

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 8 de febrero de 2022 al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“El peso en Kg. y valor en Euros de las entregas de leche cruda de vaca (leche que no ha sido calentada a más de 40º C ni sometida a un tratamiento de efecto equivalente), declaradas por cada comprador autorizado (por Comunidad Autónoma y, en su caso, agregadas a nivel nacional), en cada uno de los años (períodos lácteos) entre 2000/2001 y 2010/2011.

La información solicitada ha sido adquirida por su organismo en el ejercicio de sus funciones (según establece el artículo 13 de la Ley de Transparencia). A estos efectos,

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

observamos que por exigencia de la normativa aplicable en materia de la tasa láctea ha sido obligación de los compradores autorizados durante todo el período en cuestión presentar declaraciones anuales, así como mensuales, que contenían, entre otros datos, la cantidad de leche recogida de los productores, así como el importe pagado (y, en su caso, retenido) para dicha leche.1 Dicha información, recopilada en primera instancia por las autoridades competentes de las comunidades autónomas, se centralizaba en su Ministerio, a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

La ausencia de motivos para restringir el acceso.

La información solicitada es de más de 10 años de antigüedad por lo que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y las directrices de la Comisión Europea en materia del Artículo 101 TFUE no puede considerarse confidencial y no justifica una protección especial por parte de la administración pública. Asimismo, se solicita información agregada por comprador autorizado y limitada al total anual de su recogida de leche por Comunidad Autónoma. Por tanto, esta solicitud no atañe ni a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control de su Ministerio, ni a intereses económicos o comerciales particulares de los compradores autorizados, ni a la garantía de confidencialidad en proceso de toma de decisión, que pudieran justificar una protección al amparo del artículo 14 de la Ley de Transparencia.”

2. Mediante Resolución de 7 de marzo de 2022, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN contestó al solicitante lo siguiente:

“1.- El Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) era el Organismo competente para efectuar el cálculo de la liquidación y determinación, en su caso, del sobrepasamiento a nivel nacional de la leche producida y comercializada durante el período de tasa láctea sobre la cantidad de referencia nacional, cálculo que se realizaba a partir de las declaraciones anuales de entregas que estaban obligados a presentar los compradores a efectos del régimen de tasa láctea, de conformidad con el artículo 6 del real decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regulaba el régimen de tasa láctea.

2.- La información solicitada forma parte del contenido de las declaraciones anuales de entregas a que estaban obligados a presentar los compradores de leche. Los datos declarados a través de estas declaraciones lo eran al efecto de la gestión del régimen de la tasa láctea.

3.- La tasa láctea, de conformidad con el artículo 3 del Real Decreto 754/2005, se constituía en una exacción parafiscal de las previstas en la disposición adicional primera de la Ley

58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, siendo de aplicación las disposiciones de esta norma.

4.- La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su apartado 2, establece que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la Información “

5.- El artículo 95 de la Ley 58/2003 mencionada, establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto alguno de los supuestos contemplados en la norma y explicitados en el mismo artículo referido.

6.- Esta solicitud no tiene por objeto ninguno de los supuestos contemplados en el art. 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria.

Por lo anterior, este Organismo resuelve inadmitir la solicitud referenciada en el primer apartado, y no suministrar la información solicitada al tratarse de información reservada.”

3. Mediante escrito registrado de 7 de abril de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“SEGUNDO.- Esta parte solicitante de la información está completamente en desacuerdo con la decisión de inadmisión emitida por el FEGA, por entender que no es conforme a Derecho, y por ende, impugna sus fundamentos y la decisión formulando la reclamación potestativa prevista en el art. 24 de la Ley 19/2013, ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dentro del plazo de un mes desde la notificación de la Resolución impugnada.

En primer lugar, cabe recordar el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública, ex art. 105 b) CE, que se reconoce con carácter general a todos los ciudadanos y su desarrollo legal contenido en la citada Ley de Transparencia (art. 12). Es claro que el derecho se configura de manera amplia, incluso sin necesidad de motivar la solicitud (art. 17.3), de manera que las limitaciones al derecho de tal modo enunciado solo responderá a motivos tasados, por la propia naturaleza de la información, o porque estén en conflicto con otros intereses protegidos, pero en cualquier caso, como resalta el art.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

14.2, 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.

En cualquier caso, a la vista de los razonamientos de la Resolución del FEGA objeto de impugnación, sí ha de precisarse que el citado órgano en ningún caso ha motivado la inadmisión de la solicitud de acceso en la concurrencia de alguno de los límites enumerados en el art. 14.1, por lo que debemos concluir necesariamente, como punto de partida, que la información solicitada no entra en colisión con alguno de esos límites y por ende debe ser facilitada.

TERCERO.- (...) Acudiendo al contenido de la STS, Sala de lo Contencioso (sec. 2ª) nº 1633/2019, de 26 de noviembre de 2019, referente a la naturaleza de la tasa, resulta patente que no estamos ante una exacción de naturaleza tributaria:

“desde una perspectiva negativa, conviene recordar que la tasa suplementaria no tiene carácter de sanción administrativa en el sentido del Reglamento nº 2988/95, del Consejo, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, como reconoció el auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de junio de 2005, en los asuntos acumulados C-162/03, C-185/03, C-44/04, C-45/04, C-223/04, C-224/04, C-271/04 y C-272/04 (peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunale di Milano); Azienda Agricola Balconi (ex Guido) contra Regione Lombardia y otros, y Azienda Agricola Schnabl Rosa y otros contra Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura y otros.

Tampoco parece que la tasa suplementaria comparta -desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea- una naturaleza fiscal o tributaria, pues, más bien, es un mecanismo de intervención y de regulación, destinado al desarrollo racional de los mercados agrícolas y a la financiación de los gastos del sector lácteo contribuyendo a la estabilización de los ingresos de la población, por lo que, en definitiva, persigue un objetivo económico al proveer de los fondos necesarios para la comercialización de la producción obtenida por los productores por encima de sus cuotas (por todas, STJUE de 27 de junio de 2019 (JUR 2019, 199624) , Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18).”

(...)

Así, la finalidad primordial de dicha exacción no es recaudatoria, sino de control en la producción del sector lácteo interno mediante la intervención estatal en dicho mercado comunitario. Por tanto, la conclusión de la Resolución del FEGA, aquí impugnada,

considerando aplicable las disposiciones de la Ley General Tributaria y desplazando la aplicación de la Ley de Transparencia para deducir de ello el carácter reservado de la información, no puede sostenerse.

(...)

CUARTO.- *El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, ha determinado en numerosas sentencias (SSTS 19/11/2020, 12/11/2020 y 25/01/2021) que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la Ley de Transparencia, al establecer su artículo 12 que "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", reconociendo por tanto el precepto la titularidad del derecho de acceso a "todas las personas", en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo..." y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos. Y es la Ley de Transparencia la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas.*

(...)

La Resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, respecto de las cuestiones de fondo que se le someten en la reclamación impugnatoria de la resolución del Ayuntamiento, razona en primer lugar lo siguiente:

"La primera de las cuestiones de fondo que hemos de resolver es la suscitada por el órgano reclamado cuando aduce que la materia tributaria tendría un régimen jurídico específico a los efectos de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA y Disposición adicional primera de la LTAIBG, ya que de ser admitida habríamos de declarar la inadmisión de la reclamación por escapar este bloque material de las atribuciones de este Consejo. Como es sabido, el apartado segundo de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA dice así: "Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información" (y en idénticos términos se expresa el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG).

Se plantea, así, de nuevo ante nosotros, un asunto que ya abordamos en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, en donde rechazamos que en materia tributaria exista un régimen jurídico específico de acceso a la información que venga a

desplazar a la legislación de transparencia. Según afirmamos en el Fundamento Jurídico Tercero de esa Resolución, queda extramuros de la Disposición Adicional que nos ocupa cualquier “norma que no contenga un completo régimen jurídico específico de acceso, por más que la misma regule pormenorizadamente otros trámites o aspectos procedimentales”. Premisa que nos llevaría a sostener que de la LGT no se deriva ningún “régimen jurídico específico de acceso a la información” a los efectos de la Disposición adicional cuarta de la LTPA:

“No podemos por tanto sino concluir que, con independencia de determinadas previsiones relativas al deber genérico de la Administración de informar a los obligados tributarios acerca de sus derechos y obligaciones (art. 85 LGT) y al modo en que se instrumenta dicha obligación (arts. 86 y 87 LGT), y al margen de la disposición que establece la confidencialidad de los datos tributarios que fundamentó la resolución denegatoria (art. 95 LGT), no se establece en la LGT un completo régimen jurídico específico de acceso a la información tributaria por parte de la generalidad de la ciudadanía”.

Así pues, de conformidad con lo que afirmamos en la Resolución 78/2016, no cabe entender que exista una normativa específica reguladora del acceso a la información obtenida en el ejercicio de las potestades tributarias, resultando por ende de plena aplicación la legislación en materia de transparencia y, con ello, confirmada la competencia de este Consejo para resolver la presente reclamación.”

La citada resolución es consecuente con la reiterada jurisprudencia dictada en aplicación de la Ley de Transparencia, que señala que sus disposiciones tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse. Y, como hemos visto, la LGT no ofrece ese régimen específico de acceso a la información.

(...)

La resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía fue recurrida ante el Juzgado de lo Contencioso nº 4 de Sevilla, que resolvió anularla, siendo

confirmada la sentencia del Juzgado por el TSJ de Andalucía. Recurrida en casación la sentencia del TSJ por el Consejo, el Tribunal Supremo da la razón a éste y dispone que “del tenor literal de dicha regulación antes transcrita se desprende que la LGT y singularmente, su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los "datos con trascendencia tributaria" en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas.”

Añade el TS, para situar en sus justos términos el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia y la incidencia de la LGT que

“la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1.ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1.ª)”

(...) En resumen, en ningún caso cabe entender que en lo que respecta a la cuestión aquí controvertida, exista una reserva o confidencialidad general en los datos que el FEGA haya recibido por las declaraciones de compradores de leche en el ejercicio de sus funciones derivadas de la gestión de la tasa láctea, pues no cabe deducir, en aplicación de la

normativa expuesta, que toda la información de la que disponga obtenida en ejercicio de estas potestades haya de considerarse necesariamente como información confidencial hasta el punto de que excluya la aplicación de la Ley de Transparencia en cuanto norma general básica que garantiza el acceso a la información pública.”

4. Con fecha 12 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 10 de mayo de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“IV.- A juicio de este Organismo, los argumentos expuestos en la reclamación formulada por el señor ... no desvirtúan los expuestos en la resolución dictada en fecha 07/03/2022, que, por tanto, se dan enteramente por reproducidos, toda vez que, sin entrar en otras consideraciones sobre la naturaleza de la tasa láctea, es lo cierto que esta dispone de una regulación específica en el Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, en cuyo artículo 3 se define la tasa como “exacción parafiscal” de las previstas en la disposición adicional primera de la Ley 58/2003 General Tributaria, Ley a la que, además, se remite, de forma expresa, a efectos de controles, procedimientos sancionadores, etc., en los términos que en dicho Real Decreto se contienen, y sin que la modificación de la citada disposición adicional, a la que alude el reclamante, permita entender, como pretende, que la tasa láctea deba identificarse ahora con una prestación patrimonial pública, a su decir “...de carácter no tributario”, porque tal carácter no tributario no se infiere, en modo alguno, de la redacción del punto segundo de la citada disposición adicional.

Sentado esto, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su apartado 2, que prevé que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la Información”, se estima resulta de aplicación al caso, como se mantiene en la resolución dictada, lo previsto en el artículo 95 de la Ley 58/2003, General Tributaria, como norma específica y con un régimen también específico de acceso a la información de carácter tributario, y la solicitada lo tiene, conclusión que, cabe señalar, resultaría acorde con el criterio interpretativo mantenido por ese Consejo de Transparencia en Informe CI 008 2015 de 12 de diciembre de 2015, de acuerdo con el cual se entiende que la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados para acceder a la misma, prevea las condiciones de acceso, etc.

Pues bien, a juicio de este Organismo, en este caso concreto se cumplen estos requisitos, por las especiales características de la materia objeto de la solicitud, la limitación de los legitimados para acceder a la misma, y su regulación en una norma con rango de ley como es la Ley General Tributaria, a la que, se insiste, se remite, de forma expresa, el Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regulaba el régimen de tasa láctea.

Nos encontraríamos, por tanto, ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto a los sujetos legitimados y/o al contenido y límites de la información que puede proporcionarse, resultando de aplicación al caso las previsiones contenidas en el artículo 95 de la citada Ley 58/2003, General Tributaria.

En igual sentido, cabe hacer mención a la resolución 260/2020, de 17 de junio de 2020, de ese Consejo de Transparencia, en la que, conjugando la Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia con el artículo 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria, se concluye que la información solicitada por el reclamante es de naturaleza tributaria y sujeta al secreto tributario que se regula por su propia normativa específica, como se mantuvo por la Agencia Tributaria que alegó la existencia de un procedimiento de acceso específico, contemplado en los artículos 94 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Expuesto cuanto antecede y sentada la remisión que realiza el Real Decreto 754/2005 a la legislación tributaria, tanto para definir la naturaleza de tasa láctea como en materia de controles, régimen sancionador, etc., no es ocioso recordar que el artículo 34 de la citada Ley 58/2003 - Derechos y garantías de los obligados tributarios- establece, entre otros derechos, el "... i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes...".

A juicio de este Organismo, que obtuvo los datos en cuestión en el ejercicio de las funciones encomendadas por el citado Real Decreto, acceder a la petición formulada ahora por el señor ... supondría vulnerar el citado derecho de los obligados tributarios, en este caso los obligados a presentar las declaraciones reguladas en el Real Decreto 754/2005, datos así obtenidos que, por tanto, no podrían ser objeto de cesión salvo que tal cesión tuviera por objeto alguna de las causas tasadas que se detallan en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, causas que, no cabe duda, no concurren en el presente supuesto."

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*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*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el peso en Kg y valor en Euros de las entregas de leche cruda de vaca declaradas por cada comprador autorizado por Comunidad Autónoma y a nivel nacional entre 2000 y 2010.

La Administración inadmite la solicitud presentada por el requirente de información por estimar de aplicación la disposición adicional primera de la LTAIBG, referente al carácter supletorio de la misma cuando exista un régimen específico de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

4. En relación con la invocación de la concurrencia de la disposición adicional primera de la LTAIBG, dicho precepto establece lo siguiente:

“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

1. 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.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”

Debemos proceder a examinar la aplicación al presente caso del régimen especial contemplado en el apartado segundo de la Disposición adicional primera. Para ello resulta imprescindible partir de la delimitación que, de dicho apartado, ha llevado a cabo el Tribunal Supremo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:822) comienza señalando en su Fundamento de Derecho Segundo, respecto de la configuración del derecho de acceso a la información pública que, *“En las sentencias de esta Sala de 19 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4614/2019), 12 de noviembre de 2020 (recurso de casación 5239/2019), y 25 de Enero de 2021 (recurso de casación 6387/2019) declaramos que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 que "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", reconociendo por tanto el precepto la titularidad del derecho de acceso a "todas las personas", en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo..." y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos. Y reiteramos que la LTAIBG es la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas”.*

Respecto del alcance del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, con carácter general, el precitado Fundamento de Derecho afirma que *“las previsiones de la*

LTAIBG quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, que indica lo siguiente: "Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información". Interpretando dicha Disposición Adicional 1ª dijimos en nuestras sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020, que: "...el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

Sentado lo anterior, en lo que atañe a si la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece un sistema de acceso a la información propio o, si por el contrario, resulta de aplicación la LTAIBG, el Tribunal Supremo en la citada Sentencia de 24 de febrero, se pronuncia en los siguientes términos:

"Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)."

Ello lleva a concluir que, en aplicación de la referida jurisprudencia del Tribunal Supremo, no cabe considerar justificada la inadmisión de la solicitud de información de la que deriva la presente reclamación en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la LTAIBG.

5. Precisado lo anterior, debemos volver a recordar que derecho de acceso a la información pública está reconocido y garantizado en nuestro ordenamiento como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *"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"*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad

de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que *«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.» (...)* *"Esa 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».*

«(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: « (...) 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». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que 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».

Criterio que ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso número 8193/2018), de 11 de junio de 2020 (recurso número 577/2019), de 19 de noviembre de 2020 (recurso número 4614/2019) y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020 (recurso número 7045/2019).

Como ya se ha indicado, cuando se dan los presupuestos del artículo 13 LTATBG, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal. En el caso que ahora nos ocupa la Administración no ha invocado ninguna de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18 LTAIBG y tampoco ha alegado la concurrencia de ninguno de los límites disciplinados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

En consecuencia, en aplicación de los motivos expuestos, procede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la ORGANIZACIÓN DE GANADEROS PRODUCTORES DE LECHE (AGAPROL OPL) frente a la Resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN de fecha 7 de marzo de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *El peso en Kg. y valor en Euros de las entregas de leche cruda de vaca (leche que no ha sido calentada a más de 40º C ni sometida a un tratamiento de efecto equivalente), declaradas por cada comprador autorizado (por Comunidad Autónoma y, en su caso, agregadas a nivel nacional), en cada uno de los años (períodos lácteos) entre 2000/2001 y 2010/2011.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>