



Resolución 394/2022

S/REF: 001-067944

N/REF: R/0394/2022; 100-006770

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Información solicitada: Sobre flexibilización condiciones importación de maíz

Sentido de la resolución: Estimación parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 22 de marzo 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 gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“... en representación de Ecologistas en Acción-CODA, en calidad de apoderado y en virtud de lo dispuesto en la Ley 19_2013 y habiendo sido conocedor de la resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria de 14 de marzo de 2022 por la que se flexibilizan las condiciones para la importación de maíz de Argentina y Brasil (Instrucción 6_PCF_ 2022) y de la nota de prensa emitida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación emitida sobre este particular el día 14 de marzo de 2022, en la que se indica de manera clara e indubitada que la obligada evaluación de riesgos en relación a 10 productos fitosanitarios se

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

realizó en base a la información suministrada por la Asociación Española de Comercio Exterior de Cereales y Productos Análogos (AECEC).

Solicita: La entrega de copia en formato digital de la información que a continuación se detalla:

- Listado de los 10 productos fitosanitarios sobre los que se realizó la evaluación de riesgo.
- La información suministrada por la AECEC, la cual según se indica en la nota de prensa sirvió de base para la conclusión y posterior resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.
- La obligada evaluación de riesgo de conformidad con el epígrafe cuarto del artículo 18 del Reglamento 396/2005.

En el caso de que los trabajos de recopilación de la información solicitada constituyan una elevada pérdida de tiempo, solicito se me cite para que pueda ser de ayuda en esta tarea o bien la efectúe por mí mismo bajo su supervisión.

Por último, solicito de manera clara y taxativa que la información, de acuerdo a lo establecido por la Ley 39_2015 me sea proporcionada en formato digital y sea enviada a mi carpeta ciudadana y no por correo ordinario.”

2. Mediante Resolución de 21 de abril de 2022 la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria contestó al solicitante lo siguiente:

“Con fecha 22 de marzo de 2022 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), solicitud de información formulada por D. XXXX, en representación de Ecologistas en Acción-CODA, que quedó registrada con el número 001-067944, en la que solicita en concreto la siguiente información:

(...)

Se dio traslado a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, Unidad competente en la materia solicitada, el 18 de abril de 2022. Una vez analizada la solicitud, esta Unidad resuelve conceder parcialmente en aplicación del art.14.1.h de la LTAIPBG, y le informa de lo siguiente:

En contestación a su solicitud de información, se acompaña, en documento PDF la evaluación efectuada de la que trae causa la Instrucción de 14 de marzo de 2022, PCF/6/2022, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento 396/2005, aclarando que la misma se ha

realizado sobre 4 sustancias activas, y no comprende productos fitosanitarios concretos. Se informa que esta documentación se ha notificado a la Comisión Europea y al resto de Estados Miembros, y ha sido examinada por EFSA y en el seno de un Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y la Sanidad Animal, sin haberse recibido objeciones al respecto, con lo que cabe concluir la conformidad de las citadas partes con la Instrucción adoptada por España. En este mismo sentido, la Comisión Europea, en su función de Guardiana de los Tratados y de intérprete auténtico de la normativa de la Unión Europea, e, incluso, de inteligencia, no ha realizado comunicación a este Ministerio respecto de su disconformidad sobre la decisión adoptada por el Reino de España, de manera que se trata de un aspecto pacífico.

En lo que se refiere a la información suministrada por la AECEC, se deniega esta parte de la solicitud en aplicación del art. 14.1.h. de la LTAIPBG, pues proporcionarla implicaría un riesgo para los derechos de las empresas que forman parte de dicha asociación, en este caso los intereses económicos y comerciales de los mismos, de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que no existe un interés público en la divulgación de los datos, y, por el contrario, a la hora de realizar el test sobre el eventual daño para los interesados, resulta claro que se proporcionaría información que pueda afectar a las mencionadas empresas en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, en lo relativo al tipo de piensos o materia prima para la alimentación animal que se importa, países de origen, etc., siendo información que las empresas no proporcionan, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligadas por una normativa sanitaria de la Unión Europea, pues, se reitera, se refiere a su posición en el tracto comercial de importación de tales productos. Igualmente, no existe tiempo material para realizar una consulta al efecto a todas las empresas importadoras de los mencionados productos en España (aun ampliando el plazo para resolver la misma), siendo, igualmente, el coste inasumible a efectos de los principios que rigen la normativa de transparencia, una vez ponderados ambos aspectos.”

3. Mediante escrito registrado el 28 de abril de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

Primero. El Director General basa su negativa en la letra h) del apartado primero del artículo 14, de la Ley 19/2013.

Al respecto del contenido del artículo 14 de la Ley 19/2013 (en adelante LTAIBG) el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 24 de junio de 2015

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

(CI/002/2015) sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información determina al respecto de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, lo siguiente:

Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley u la LOPD.

El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.

El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.

Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.

En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá 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.

a) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el artículo 14.3 de la misma.

No consta, que en su resolución denegatoria la DGSPA haya cumplido con ninguno de los anteriores requisitos, puesto que según la propia resolución se ha producido una exclusión automática del derecho a la información sin haber justificado el obligado test del daño y el del interés público.

El Director General no ha realizado el test del daño y del interés público, al menos, en lo que concierne al último elemento: el interés público, dado que sin ninguna base ni justificación determina que en este asunto no existe un interés público en la divulgación de los datos.

A este respecto, el Criterio Interpretativo 1/2019 indica lo siguiente:

“El artículo 14.2 de la LTAIBG establece que “la aplicación de los límites atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. De este modo, a la hora de aplicar una cualquiera

de las limitaciones previstas, no basta con la probabilidad cierta de que, en caso de otorgamiento del acceso, se vaya a producir una lesión en el bien o interés protegido sino que es necesario, además, que no concurra en el caso ningún interés superior que pueda justificar la concesión.

• Las condiciones expresadas en los dos apartados anteriores deben darse conjuntamente, de modo tal que cualquier invocación del art. 14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización por el aplicador de dos exámenes sucesivos, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la Ley test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado”.

El citado criterio añade que:

“Mediante el test del interés público, el órgano u organismo responsable de la información debe ponderar el peso de la aplicación del límite frente al interés público existente en la divulgación de la información.

Al llevar a la práctica este test, el órgano u organismo responsable debe tener en cuenta las circunstancias concretas del momento en que tienen lugar la solicitud, ya que éstas pueden variar con el transcurso del tiempo.

Con carácter general se puede considerar que se cumple con el interés público cuando el acceso a la información:

- Impulsa y promueve el conocimiento de la información y la participación en el debate sobre temas importantes que conciernen a la sociedad.*
- Facilita la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por las administraciones públicas.*
- Facilita la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización del dinero público.*
- Permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones que toman las administraciones públicas y que afectan a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirva para cuestionar dichas decisiones.*

- *Permite que la sociedad conozca información relevante desde el punto de vista de la seguridad pública.*

Por el contrario, se entiende que existe una inclinación favorable a la no divulgación de la información cuando:

- *Los argumentos a favor del interés público tienen un carácter general y no específico respecto del límite cuya aplicación se va a ponderar.*
- *Cuando hayan variado las circunstancias que justificaron inicialmente la primacía del interés público.*
- *Existe un riesgo de restricción de la competencia.*

Referida en concreto a los intereses económicos y comerciales, la aplicación del test del interés público debe centrarse en:

- *La rendición de cuentas del gasto de dinero público. Existe claramente un interés público en conocer cómo se toman las decisiones en las políticas públicas y en cómo se gasta el dinero público en cada caso concreto.*
- *La protección del público. La sociedad tiene interés en conocer cuándo existen prácticas empresariales o comerciales dudosas por parte de organizaciones o empresas, o cuando existen productos puestos en el mercado que resultan peligrosos o dañinos.*
- *Las circunstancias en las que la información fue obtenida por la administración pública. Si la obtención de la información procede de una obligación legal, si la misma fue aportada voluntariamente por la organización, si es fruto de una actividad de inspección y control por parte de la Administración, todas estas circunstancias influyen a la hora de proceder o no a la divulgación de la información.*
- *Los aspectos relativos a la competencia. En economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia, tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica del país, como en el marco de la contratación pública”.*

Análisis de los criterios generales de presunción de la existencia de un interés público a la solicitud de información denegada:

Impulsa y promueve el conocimiento de la información y la participación en el debate sobre temas importantes que conciernen a la sociedad.

Tal como se especifica en la solicitud de información, ésta fue la base de la toma de decisiones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Instrucción 6_PCF_2022) por la que se permite la importación de maíz para piensos animales con límites de residuos de plaguicidas por encima de los valores permitidos por la legislación de la Unión Europea.

Esta resolución es causa de preocupación por sus posibles consecuencias para la salud humana por exposición por la cadena alimentaria a residuos de plaguicidas.

Facilita la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por las administraciones públicas.

Resulta evidente que la información solicitada facilita la transparencia y la rendición de cuentas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en una decisión basada en la información proporcionada por la AECEC.

Permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones que toman las administraciones públicas y que afectan a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirva para cuestionar dichas decisiones.

Por lo ya esgrimido, es indubitable que la información solicitada permite conocer mejor la decisión tomada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la cual puede tener consecuencias para la salud humana vía ingesta de animales alimentados con los piensos elaborados con el maíz permitido en la citada Instrucción.

Permite que la sociedad conozca información relevante desde el punto de vista de la seguridad pública.

Como ya hemos indicado la información solicitada es relevante en lo concerniente a la seguridad alimentaria. De la misma opinión es la Comisión Europea de acuerdo a una noticia publicada por el medio de comunicación Politico el pasado 22 de marzo de 2022, en la cual se indica, lo que a continuación se transcribe:

*Brussels warns Spain over food safety risk of banned pesticide
By Gabriela Galindo · Mar 30, 2022, 4:10 PM · View in your browser*

The European Commission wants Spain to “urgently” explain why it has decided to import crops sprayed with an EU-banned pesticide deemed potentially harmful for children, according to a letter seen by POLITICO.

In an effort to relieve pressure on the EU’s agri-food sector, the Commission this month decided member countries could set their own, temporary rules for the amount of pesticide residues found in imported crops, known as Maximum Residue Levels (MRLs). The measure was approved as countries panicked over the prospect that their livestock farmers would run out of feed for their animals, as Ukraine’s grain shipments dwindled due to the war.

Spain, one of the bloc’s livestock heavyweights, jumped on the emergency derogation to relax the import standards for maize from Brazil and Argentina, citing a need to shield its husbandry sector from “important disruptions” which could compromise its food security. But the Commission is now worried that Madrid’s approach is too loose, noting that its relaxations for residue tolerances for two EU-banned pesticides, chlorpyrifos and dichlorvos, exceed levels that the EU’s food safety watchdog, EFSA, deems safe for consumers.

In a letter to Spanish authorities, dated March 18 and seen by POLITICO, the Commission asks Madrid “to provide, as a matter of urgency, the rationale for coming to a different conclusion than EFSA as regards safety.”

In the letter, the Commission refers to a nonbinding assessment that EFSA was asked to produce to guide countries’ decisions, saying that, for both substances, EFSA found “there [was] no margin to set higher MRLs than the existing ones without compromising safety, for both food and feed.”

Chlorpyrifos was banned in the EU in 2020 after EFSA linked it to brain damage in children and classified it as presumably being toxic for human reproduction. The insecticide, which was widely sprayed on crops such as broccoli and oranges, has also been banned in the U.S., which last month maintained that no chlorpyrifos residues would be tolerated on food because they were deemed “not safe.”

A spokesperson for EFSA declined to comment, citing ongoing discussions between the Commission and member countries. But in its safety assessment, seen by POLITICO, it concluded that there was “no safe threshold” to define an acceptable daily intake of chlorpyrifos residues.

A Spanish government official said that work was ongoing between Madrid and the Commission to answer “various technical questions” that have been raised. The official said that the measure was approved for the period deemed necessary to stabilize potential feed shortages, adding that the imported maize would be used as one of many ingredients in animal feed formulations.

The decision by Spain — which has already come into effect and will last six months — also relaxed maize MRLs for dichlorvos, which is also banned in the EU and for which EFSA’s assessment found that “consumer health risks are likely.”

Análisis en concreto a los intereses económicos y comerciales, la aplicación del test del interés público debe centrarse en:

La protección del público. La sociedad tiene interés en conocer cuándo existen prácticas empresariales o comerciales dudosas por parte de organizaciones o empresas, o cuando existen productos puestos en el mercado que resultan peligrosos o dañinos.

De nuevo, nos reiteramos en nuestros argumentos y afirmamos que la información solicitada es relativa a productos puestos en el mercado que pueden resultar dañinos para la salud humana a través de la cadena alimentario, preocupación compartida por la Comisión Europea.

Las circunstancias en las que la información fue obtenida por la administración pública. Si la obtención de la información procede de una obligación legal, si la misma fue aportada voluntariamente por la organización, si es fruto de una actividad de inspección y control por parte de la Administración, todas estas circunstancias influyen a la hora de proceder o no a la divulgación de la información.

En referencia al modo de obtención de la información solicitada, tal como se infiere en la nota de prensa la información fue suministrada voluntariamente por la AECEC.

Al respecto de un interés superior en materia de productos fitosanitarios consideramos que es de interés lo que al respecto opinan el Defensor del Pueblo y el propio Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

El Defensor del Pueblo de España en su Comunicación de 21 de febrero de 2022 (22018151) señala lo siguiente:

“Tanto el Tribunal General, respecto a la aplicación de los preceptos en el ámbito de las instituciones comunitarias, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto a la de

los Estados miembros, se han pronunciado respecto al alcance de la confidencialidad de los datos de carácter comercial a fin de proteger intereses económicos en relación con la posibilidad de denegar a los ciudadanos el acceso a la información ambiental y, en particular, respecto al suministro de información referente a las emisiones al medio ambiente.

Así, los tribunales comunitarios han afirmado que la información sobre emisiones al medio ambiente reviste un interés público superior con respecto al interés basado en la protección de intereses comerciales e industriales de una persona física o jurídica, de modo que la protección de estos últimos no puede ser invocada frente a la divulgación de la información (Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 7 de marzo de 2019, Asuntos T-716/14 (Anthony C. Tweedale/Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y T-329/17 (Hautala y otros/EFSA). En el asunto T-716/14 los demandantes pedían dos estudios de toxicidad relativos a la sustancia activa glifosato (utilizado en herbicidas), elaborados en el procedimiento de renovación de la aprobación de dicha sustancia activa que la EFSA no les había suministrado para proteger los intereses comerciales.

El Tribunal General concluyó que los estudios solicitados contenían información sobre emisiones al medio ambiente con el siguiente razonamiento:

1.º Una sustancia activa contenida en los productos fitosanitarios, como el glifosato, en el marco de su utilización normal está, por su propia función, destinada a liberarse en el medio ambiente, por lo que sus emisiones previsibles no pueden considerarse meramente hipotéticas; 2.º Las emisiones de esta sustancia no pueden calificarse de emisiones únicamente previsibles pues el glifosato es uno de los herbicidas más utilizados en la Unión. Esta sustancia activa está presente en forma de residuos en las plantas, el agua y los alimentos. Así pues, las emisiones de glifosato al medio ambiente son reales. De acuerdo con lo anterior, los estudios solicitados son, concluía el tribunal, estudios que persiguen determinar la toxicidad de una sustancia activa que se halla efectivamente en el medio ambiente y deben suministrarse. Pero, además, el concepto de información referente a emisiones al medio ambiente debe interpretarse de manera que abarque no solo la información sobre las emisiones como tal, es decir, las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de estas emisiones, sino también los datos relativos a las repercusiones a más o menos largo plazo de dichas emisiones en el medio ambiente. El Tribunal General concluye que los estudios solicitados deben considerarse información referente a emisiones al medio ambiente y que su divulgación reviste un interés público superior a la protección de los intereses comerciales. Por consiguiente, la EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria) no podía denegar su divulgación alegando que ello

supondría un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de los propietarios de los estudios solicitados. Los plaguicidas de la queja (tanto los productos tal y como se ofrecen al usuario final como las sustancias activas que forman parte de su composición) están destinados a ser liberados al medio ambiente para cumplir su función, que es combatir los agentes nocivos para los vegetales”.

El Defensor del Pueblo añade que:

“Por otro lado, debe destacarse que las sustancias activas sobre las que esa Administración no ha informado se refieren, al menos en parte, a aquellas que integran la composición de productos plaguicidas cuya comercialización o uso solo puede ser autorizado excepcionalmente por un Estado miembro. La razón de que dichas sustancias deban ser autorizadas excepcionalmente es que se trata de sustancias que están prohibidas o no autorizadas por la Comisión Europea porque suponen un riesgo inaceptable para la salud humana y de los animales y para el medio ambiente. En estos casos existe un interés público adicional en su divulgación, por la incidencia negativa de los plaguicidas en estos bienes, a través de la cadena alimentaria. Así lo ha reconocido también el Consejo de Transparencia [Resolución 705/2019]”.

Esta última conclusión apoyada en una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno puede fácilmente ajustarse a la información solicitada y denegada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puesto que se refiere a la modificación temporal de límites máximos de residuos de plaguicidas, por encima de los valores establecidos en la normativa europea. La razón del establecimiento de los habituales límites máximos de residuos es la salud animal y humana. Por lo que, en este caso existe un interés público adicional en su divulgación, por la incidencia de los plaguicidas en estos bienes, a través de la cadena alimentaria.

Segunda.- En relación a la causa denegatoria basada en la aplicación (errónea desde nuestro entender) de la letra h) del apartado primero del artículo 14 de la LTAIBG, la Resolución RT 0054/2020 de 19 de junio de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el apartado cuatro de los Fundamentos Jurídicos dice, en relación a que los límites de exclusión del artículo 14, que estos “no operan ni automáticamente a favor de la denegación no absolutamente en relación a los contenidos” y añade que:

“Según ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa al delimitar el alcance y naturaleza de los límites del artículo 14 de la LTAIBG, “la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limite tal derecho, a las que se refiere el artículo 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicamente indeterminados cuya relevancia y

trascendencia deben ser concretados en cada caso, ponderándose los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa” (Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6, de 18 de mayo de 2016, F.D. Cuarto).

Por tanto, el derecho a la información prevalece siempre que no entre en conflicto con un interés al que se considere prioritario proteger, lo que exige una aplicación restrictiva y justificadas que pondere entre el perjuicio que se ocasiona al facilitar la información y el interés público en conocerla”.

En el mismo sentido y tal como hemos citado, la Resolución 705/2019 de 30 de diciembre de 2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno indicó lo siguiente:

“Asimismo, a nuestro juicio y teniendo en cuenta su naturaleza, la información reclamada debe ser hecha pública, ya que afecta a los ciudadanos en general y a los agricultores en particular (...). La información solicitada es, por lo tanto a nuestro juicio, de remarcado interés público”.

En conclusión, al no constar la realización del interés público en los términos recogidos en el Criterio interpretativo 2/2015 y al existir este tipo de interés en el acceso a la información, a nuestro juicio, no resulta aceptable, la invocación del límite definido en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG esgrimido por la DGSPA.

En sentido idéntico se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su citada Resolución 0054/2020.

Tercera.- En nuestra pretensión de que nos sea restituido nuestro a la información y nos sea proporcionada la información solicitada, la Resolución 823/2020, de 1 de marzo de 2021, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, añade las siguientes reseñas jurisprudenciales:

La Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación a la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 6 de Madrid, la Audiencia Nacional expresamente subrayó que “Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá acreditarlo”.

La Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio, del Juzgado Central de los Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid señala que “dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su

entrada en conflicto con intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictiva y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid: “El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía (...).”

Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 en la que se dictamina lo siguiente:

“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho 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 en el artículo 18.1”. “(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a 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”.

Sentencia del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020: “la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”.

No consta que la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria haya realizado el preceptivo test de interés público, por lo que no ha podido justificar su negativa a proporcionar la información solicitada de manera “expresa” y “detallada” conforme a lo exigido por la LTAIBG y concretado por el Tribunal Supremo.

Como argumento basta mencionar que el Director General nos deniega la información relativa al listado de 10 sustancias activas consideradas en la evaluación de riesgo. Si bien, tenemos dudas sobre la acertada interpretación del Director General del Criterio 1/2019 relativo al test de daños, no tenemos ninguna sospecha sobre lo inadecuado de su interpretación relativa al listado de 10 sustancias activas, el cual por sí solo, en ningún caso puede ser considerado como un “interés económico y comercial”. De igual forma y, como hemos reiterado en nuestros argumentos consideramos que el Director General haya realizado ningún test relativo al interés público, asunto que ventila sin ningún tipo de justificación con un escueto “no existe un interés público en la divulgación de los datos”.

En base a todo lo anterior, en el supuesto que nos ocupa, , según nuestro criterio, no cabe concluir que se haya observado la exigencia legal y jurisprudencial de motivar adecuadamente la concurrencia de límites legales al derecho de acceso a la información.

Consecuencia de todo ello, solicitamos al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que resuelva a nuestro favor y nos restituya nuestro derecho a la información e inste a la DGSPA a proporcionar la información que le solicitamos.”

4. Con fecha 29 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 2 de junio se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“Ha tenido entrada en esta unidad la reclamación con Nº EXPEDIENTE: 100-006770, formulada por Ecologistas en Acción CODA, contra la Resolución de esta unidad de 21/04/2022, relativa a la solicitud 001-67944 resuelta como concesión parcial en aplicación del art.14.1.h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTAIPBG.

En dicha reclamación se solicita el acceso a los datos referidos al listado de los 10 productos fitosanitarios sobre los que se realizó la evaluación del riesgo, y a la información suministrada por la AECEC, la cual se indica en la nota de prensa emitida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sirvió de base para la conclusión y posterior resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.

Esta unidad considera que la reclamación debe ser desestimada, con base en los propios argumentos contenidos en la Resolución ahora recurrida.

En este sentido, se aclara que no se realizó evaluación sobre productos fitosanitarios concretos, es decir, formulados comerciales, sino sobre sustancias activas, en concreto cuatro para las que se establecieron LMR temporales exclusivamente para el maíz (Pirimifós-metil, Diclorvós, Clorpirifós-Metil y Cihalotrina), lo que se contiene en el informe de análisis de riesgo ya proporcionado al solicitante. Así, no se puede proporcionar una información de la que no se dispone ni en esta unidad ni en otra Administración Pública, de conformidad con lo prevenido en el artículo 18.1.d) de la LTAIPBG mencionada.

En lo que se refiere a los datos proporcionados por la AECEC, se reitera que debe desestimarse el acceso a la información en base al artículo art. 14.1.h. de la LTAIPBG, pues proporcionarla implicaría un riesgo para los derechos de las empresas que forman parte de dicha asociación, en este caso los intereses económicos y comerciales de los mismos, de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que no existe un interés público en la divulgación de los datos, y, por el contrario, a la hora de realizar el test sobre el eventual daño para los interesados, resulta claro que se proporcionaría información que pueda afectar a las mencionadas empresas en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, en lo relativo al tipo de piensos o materia prima para la alimentación animal que se importa, países de origen, volumen de importaciones, etc., siendo información que las empresas no proporcionan, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligadas por una normativa sanitaria de la Unión Europea, pues, se reitera, se refiere a su posición en el tracto comercial de importación de tales productos, sin que en este caso exista afectación al dinero público.

Por otra parte, conviene aclarar que la Resolución final adoptada difiere de los datos aportados por la mencionada Asociación y de su solicitud. Ello se comprueba a la vista de la evaluación de riesgos, que se limita a cuatro sustancias activas y una materia prima.

Es decir, la base de la decisión final no se cohonesto con los datos aportados por la Asociación, sino por la evaluación del riesgo efectuada, una vez ponderadas las necesidades del sector productor español y las distintas alternativas existentes, pero en una economía libre como la española, proporcionar los datos supondría que se conozca la posición en el mercado de las empresas, máxime en un momento como el actual derivado de la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania, de la que trae casusa la resolución respecto de la que solicita la información que nos ocupa (a título meramente enunciativo, divulgar la información solicitada provocaría que empresas de otros Estados Miembros conocieran las fuentes, volumen, etc., de las importaciones en España de materias primas para la nutrición animal, pudiendo competir entonces en condiciones de ventaja frente a las españolas), lo que hace que sea plenamente aplicable el artículo 14.1.h) de la mencionada LTAIPBG, salvo mejor criterio.

Sobre lo anterior, esta unidad considera que la reclamación debe ser desestimada.”

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 de información formulada en los términos que figuran en los antecedentes. A raíz de un cambio de las condiciones para la importación de maíz de Argentina y Brasil, la entidad reclamante solicitó información relativa a los productos sobre los que se realizó la evaluación de riesgo, la información suministrada

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>

por la Asociación Española de Comercio Exterior de Cereales y Productos Análogos (AECEC), y por último, la evaluación del riesgo de conformidad indicado en el art. 18.4 del Reglamento 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas.

La Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria concede el acceso parcial, facilitando un documento con la evaluación de riesgo de conformidad con el artículo 18 del Reglamento 396/2005, indicando que la misma se ha realizado sobre 4 sustancias activas y no comprende productos fitosanitarios concretos. En cambio, deniega el acceso a la información suministrada por la AECEC invocando el artículo 14.1 h) de la LTAIBG por considerar que afecta a los intereses económicos y comerciales de sus miembros. La recurrente considera infundada esta negativa por cuanto los límites del artículo 14 no comportan una exclusión automática del derecho de información y el órgano que dictó la resolución no realizó el perceptivo test del interés público.

4. Para analizar la pertinencia de la aplicación al caso del límite de la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG, según el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información *suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales* se ha de partir de la reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la necesidad de interpretar de forma estricta las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ya emanada en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que proclamó lo 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. [...] 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” (F.J. 6º)

Doctrina que el Alto Tribunal reitera y complementa, entre otras, en la Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en los siguientes términos:

“La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala lo siguiente:

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, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

Junto a ello, es necesario tener presente lo indicado por este Consejo en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre⁷ emanado en ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 38 LTAIBG, en el que se enuncian las siguientes conclusiones:

“1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

2. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en las materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html>

3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.
- La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.
- Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.
- La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

(...)

7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

Antes al contrario, tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

5. Sentado lo anterior, para resolver la presente reclamación es preciso realizar unas consideraciones previas sobre el objeto del procedimiento. Como ha quedado reflejado en los antecedentes, el Departamento requerido ha facilitado a la solicitante el “*la evaluación efectuada de la que trae causa la Instrucción de 14 de marzo de 2022, PCF/6/2022, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento 396/2005*”, e informó que la mencionada evaluación “*se ha realizado sobre 4 sustancias activas, y no comprende productos fitosanitarios concretos*”.

Como consecuencia de ello, han de considerarse atendidos los puntos primero y tercero de la solicitud, quedando por tanto como único elemento objeto de del presente procedimiento lo solicitado en el punto segundo que, literalmente, reza: “*La información suministrada por la AECEC, la cual según se indica en la nota de prensa sirvió de base para la conclusión y posterior resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.*” El Ministerio requerido deniega el acceso a dicha información por considerar que su revelación causaría un perjuicio para *los intereses económicos y comerciales* de las empresas que forman parte de AECEC y la reclamante considera que el acceso a la misma reviste un claro interés público y el órgano requerido no ha justificado debidamente la denegación.

Examinada la nota de prensa emitida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 14 de marzo de 2022, se constata que en ella figuran las siguientes manifestaciones sobre el particular:

“En base a la información suministrada por la AECEC y, tras realizar el correspondiente análisis de riesgos en relación a 10 productos fitosanitarios, se ha llegado a la conclusión de que 6 de ellos no presentan ningún problema a la luz de la legislación actual. Para los 4 restantes, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha acordado establecer un límite superior de acuerdo con el citado análisis de riesgos, en aplicación del artículo 18 del Reglamento 396/2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal.

En base a todo ello, el MAPA ha publicado hoy la Resolución, que se aplicará temporalmente para el maíz originario de Brasil y Argentina y para determinados residuos de plaguicidas. Esta medida resuelve los problemas técnicos planteados por el sector importador y ofrece al mismo tiempo certidumbre y flexibilidad, sin poner en riesgo la seguridad alimentaria.

6. Habida cuenta de la ambigüedad de los términos empleados en la comunicación ministerial y dado que este Consejo no ha tenido acceso a la información suministrada por la AECEC, es necesario plantear dos hipótesis sobre su eventual contenido, que conducen a dos juicios distintos sobre el derecho de acceso a las mismas.

En la medida en que las informaciones aportadas versen sobre los aspectos que indica el Ministerio en su resolución y en sus alegaciones (situación en el mercado de las empresas asociadas, el tipo de piensos o materia prima para la alimentación animal que importan, los países de origen), resulta indiscutible que su revelación supone un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales que justifica la aplicación del límite de la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG al no existir un interés público prevalente en el conocimiento de las mismas.

Sin embargo, de la literalidad del pasaje reproducido de la nota de prensa del Ministerio también cabe deducir, como hace la reclamante, que la AECEC proporcionó a la Administración informaciones sobre los productos fitosanitarios o sobre las sustancias activas presentes en el maíz originario de Brasil y Argentina, informaciones que han servido de base para el análisis de riesgos efectuado y para la decisión de establecer temporalmente un límite superior para determinados residuos de plaguicidas. De existir estas informaciones, el acceso a ellas reviste un indudable interés público en la medida en que permiten a la ciudadanía conocer cómo se ha tomado una decisión que, sin prejuzgar su incidencia en la seguridad

alimentaria, afecta a una cuestión tan relevante para la salud humana y animal como la modificación de los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal establecidos por la normativa de la Unión Europea. Frente a ello, no cabe invocar la prevalencia de la protección de intereses económicos o comerciales cuya eventual afectación ha de ceder frente al interés de la sociedad en fiscalizar las decisiones que pueden afectar a la salud humana a través de la cadena alimentaria.

En consecuencia, conforme a los argumentos anteriormente expuestos, la reclamación debe ser estimada parcialmente, instando al Ministerio a conceder el acceso a la información suministrada por la AECEC relativa a los productos fitosanitarios o las sustancias activas presentes en el maíz originario de Brasil y Argentina sobre cuya base se ha efectuado el análisis de riesgos y adoptado la Resolución de 14 de marzo de 2022 según se indica en la nota de prensa del Departamento de la misma fecha. En caso de no existir ninguna información de esta naturaleza, deberá aclararse debidamente esta circunstancia dejando constancia expresa de ello en la correspondiente resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, de fecha 21 de abril 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 de conformidad con lo indicado en el fundamento jurídico sexto:

La información suministrada por la AECEC, la cual según se indica en la nota de prensa sirvió de base para la conclusión y posterior resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.

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 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>