



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 895/2020

S/REF: 001-50028

N/REF: R/0895/2020; 100-004603

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] (Barclay Chemicals Holdings Limited)

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Información solicitada: Evaluación realizada del producto fitosanitario AUROS

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales: retroacción

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó 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), con fecha 8 de octubre de 2020, la siguiente información:

La lista de informes de ensayos y estudios en relación con la sustancia activa Prosulfocarb y el producto AUROS (número de registro 18.087) necesarios para la renovación de la autorización de este producto el día 4 de abril de 2017.

La lista de informes de ensayos y estudios en relación con el producto AUROS (número de registro 18.087) para los que se ha solicitado protección de datos y las razones por las que dicha protección se ha solicitado.

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

Estas listas deben indicar si los informes de ensayos y estudios han sido certificados como realizados de acuerdo con los principios de buenas prácticas de laboratorio o buenas prácticas de experimentación.

2. Mediante resolución de fecha 30 de octubre de 2020, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN contestó a la reclamante lo siguiente:

En relación con la citada solicitud, se informa de que la base normativa empleada para la evaluación del mencionado producto AUROS fue la Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, la cual no establecía ninguna obligación relativa a la confección de listas de ensayos empleados en la evaluación de los productos. Por ello, no obra en poder de esta Dirección General un listado consolidado de los ensayos empleados para la evaluación del producto anteriormente indicado.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve inadmitir la solicitud de información referida a la lista de estudios empleados en la evaluación del producto AUROS, en base a lo preceptuado en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno (LTAIBG), relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Lo anterior queda justificado por la aplicación del artículo 13 de la LTAIBG, relativo a la información pública, y del Criterio 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, siendo conforme a lo indicado expresamente por el Tribunal Supremo en cuanto a que la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

En efecto, cabe afirmar que para proporcionar la relación solicitada sería necesario revisar el expediente administrativo correspondiente a la resolución de revisión por principios uniformes de la autorización de comercialización del producto citado, en base a todas las evaluaciones realizadas, y elaborar los listados de ensayos solicitados. Esto requeriría revisar todas las evaluaciones realizadas para este producto. Teniendo en cuenta que hay 7 áreas de evaluación, la revisión implicaría el trabajo de varios técnicos encargados de analizar dichas evaluaciones, revisado por personal cualificado con conocimientos científicos concretos y, en su caso, que dominen idiomas. Esta labor supondría una carga de trabajo desproporcionada que, además, tendría como consecuencia que las tareas habituales del Registro de Autorización de Productos Fitosanitarios quedasen paralizadas.

También es importante señalar que la información no puede ser proporcionada al solicitante para que él revise personalmente o elabore el listado, puesto que esta documentación contiene informes industriales y comerciales que deben ser tratados de modo confidencial.

En el presente caso, esta Unidad considera que el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe ad hoc por un órgano público a instancias de un particular. A día de hoy, no existe esa relación de ensayos por producto tal y como han sido solicitados, por lo que tendrían que ser elaborados expresamente, extrayendo la información de distintas fuentes en papel para dar respuesta al reclamante. Dicho tratamiento de la información, a juicio de esta Dirección General y en base a la interpretación indicada anteriormente, constituye una acción previa de reelaboración en el sentido de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, motivo por el cual procede la inadmisión de la presente solicitud.

3. Asimismo, la reclamante solicitó nuevamente al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, al amparo de la LTAIBG, con fecha 12 de noviembre de 2020, la siguiente información:

La evaluación realizada por el Ministerio de Agricultura del producto fitosanitario AUROS 18087, propiedad de la empresa Syngenta España S.A. para su reautorización el día 4 de abril de 2017. Esta evaluación se realizó tras la inclusión de la sustancia activa Prosulfocarb en el Anexo I de la Directiva 91/414/EEC.

4. Mediante nueva resolución de fecha 19 de noviembre de 2020, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN contestó a la reclamante lo siguiente:

En relación con la citada solicitud, se informa de que la base normativa empleada para la evaluación del mencionado producto AUROS fue la Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, la cual no establecía ninguna obligación relativa a la confección de listas de ensayos empleados en la evaluación de los productos. Por ello, no obra en poder de esta Dirección General un listado consolidado de los ensayos empleados para la evaluación del producto anteriormente indicado.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve inadmitir la solicitud de información referida a la lista de estudios empleados en la evaluación del producto AUROS, en base a lo preceptuado en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno (LTAIBG), relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Lo anterior queda justificado por la aplicación del artículo 13 de la LTAIBG, relativo a la información pública, y del Criterio 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, siendo conforme a lo indicado expresamente por el Tribunal Supremo en cuanto a que la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

En efecto, cabe afirmar que para proporcionar la relación solicitada sería necesario revisar el expediente administrativo correspondiente a la resolución de revisión por principios uniformes de la autorización de comercialización del producto citado, en base a todas las evaluaciones realizadas, y elaborar los listados de ensayos solicitados. Esto requeriría revisar todas las evaluaciones realizadas para este producto. Teniendo en cuenta que hay 7 áreas de evaluación, la revisión implicaría el trabajo de varios técnicos encargados de analizar dichas evaluaciones, revisado por personal cualificado con conocimientos científicos concretos y, en su caso, que dominen idiomas. Esta labor supondría una carga de trabajo desproporcionada que, además, tendría como consecuencia que las tareas habituales del Registro de Autorización de Productos Fitosanitarios quedasen paralizadas.

También es importante señalar que la información no puede ser proporcionada al solicitante para que él revise personalmente o elabore el listado, puesto que esta documentación contiene informes industriales y comerciales que deben ser tratados de modo confidencial.

En el presente caso, esta Unidad considera que el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe ad hoc por un órgano público a instancias de un particular. A día de hoy, no existe esa relación de ensayos por producto tal y como han sido solicitados, por lo que tendrían que ser elaborados expresamente, extrayendo la información de distintas fuentes en papel para dar respuesta al reclamante. Dicho tratamiento de la información, a juicio de esta Dirección General y en base a la interpretación indicada anteriormente, constituye una acción previa de reelaboración en el sentido de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, motivo por el cual procede la inadmisión de la presente solicitud.

5. Ante esta respuesta, el 17 de diciembre de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

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

PRIMERO. - INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 18.1 C) DE LA LTAIB Y EN CONCRETO DEL CONCEPTO DE "REELABORACIÓN"

Barclay Chemicals considera que la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria ha infringido el artículo 18.1 c) de la LTAIBG por cuanto la divulgación de la información solicitada por dicha empresa el día 12 de noviembre de 2020 no necesitaba de una "acción previa de reelaboración" por parte de esta Dirección General.

El día 12 de noviembre de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno adoptó un criterio interpretativo relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (REF:CI/007/2015).

Por consiguiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la administración, en este caso la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, puede inadmitir una petición de información pública cuando tenga que "volver a elaborar algo", lo que no significa una "mera agregación o suma de datos". De lo contrario, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno subraya que "el derecho de acceso a la información se convertiría en un derecho al dato o a la documentación".

Asimismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estima en dicho documento que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión en virtud del artículo 18.1 c) de la LTAIBG respecto de información que se solicita concurre cuando deba "a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cundo dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada" (énfasis añadido).

No obstante, Barclay Chemicals considera que la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del MAPA no necesitaba reelaborar la información solicitada en su petición de 12 de noviembre de 2020, y en concreto "la "evaluación realizada por el Ministerio de Agricultura del producto fitosanitario AUROS 18087 propiedad de la empresa Syngenta España SA para su reautorización el día 4 de abril de 2017. Esta evaluación se realizó tras la inclusión de la sustancia activa Prosulfocarb en el Anexo I de la Directiva 91/414/EEC"; y que dicha información existe y está disponible sin necesidad de volverse a elaborar para dar expresamente respuesta a la petición de dicha empresa.

En efecto, el producto AUROS (con número de registro 18.087) fue reautorizado el día 4 de abril de 2017 y para ello el MAPA tuvo que realizar una evaluación de dicho producto. Esta es

en efecto la información que Barclay Chemicals solicitó en su solicitud de información pública de 12 de noviembre de 2020 registrada con el número 001-050028.

Syngenta España SA registró el producto AUROS (número de registro 18.087) en España el día 1 de octubre de 1990. Este producto contiene la sustancia activa Prosulfocarb, que la Directiva 2007/76/CE incluyó en el Anexo I a la Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (en adelante "Directiva 91/414/CEE").

Tras la inclusión de la sustancia activa Prosulfocarb en este Anexo I, la empresa Syngenta España SA presentó ante el MAPA una revisión de la autorización del producto fitosanitario AUROS 1807 de acuerdo con los principios uniformes indicados en el anexo VI de dicha directiva. Dicha solicitud se presentó antes del 31 de octubre de 2012.

Siguiéndose lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, y la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el MAPA evaluó la información presentada por Syngenta España SA, emitió una propuesta de autorización y notificó dicha propuesta a Syngenta España SA para que presentase alegaciones. Tras la presentación de alegaciones, el día 4 de abril de 2017, el MAPA dictó resolución por la que se reautoriza el producto AUROS 18.087. Para la elaboración tanto de la propuesta de resolución como la resolución, el MAPA debe recabar informes preceptivos elaborados tanto por dicho Ministerio como por el Ministerio de Sanidad.

En base a lo anterior, la información solicitada por Barclay Chemicals en su solicitud de información pública existe y está a disposición la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria sin que sea necesario "reelaborarla", entendiéndose por ello "volver a elaborar" o elaborar "expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información". Y ello por cuanto dicha información era necesaria para dictar la resolución de 4 de abril de 2017 por la que se reautoriza el producto AUROS 18.087.

En conclusión, la Dirección General De Sanidad de la Producción Agraria ha vulnerado el artículo 18.1 c) de la LTAIBG por cuanto ha inadmitido a trámite la solicitud de petición de información pública de la empresa Barclay Chemicals sin que fuese necesario una "acción previa de reelaboración".

SEGUNDO.- FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN. AFECTACIÓN AL DERECHO DE DEFENSA. INDEFENSIÓN.

Barclay Chemicals considera que la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria ha errado en derecho por cuanto no ha motivado su resolución de 19 de noviembre de 2020 por la que se inadmite a trámite la solicitud de información pública sobre la base del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

No obstante, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del MAPA no solo denegó las dos resoluciones sobre la misma base (el artículo 18.1 c) de la LTAIBG), sino que además lo hizo en base a los mismos argumentos.

El Tribunal Supremo considera que cuando la ausencia de motivación (i) no hace posible el conocimiento de las verdaderas razones de la decisión administrativa, de manera que la actuación de la Administración no resulta transparente ni proporciona legítima confianza a los particulares; y (i) no permite el control del acto, se puede afectar la validez del propio acto en sí. En dicha resolución, el Tribunal Supremo concluye que estamos efectivamente ante uno de los supuestos en los que se ha afectado la validez del propio acto en sí, razón por la que declara su nulidad.

Y todo ello por cuanto la motivación del acto es, pues, una garantía esencial del propio procedimiento por cuanto permite al solicitante saber por qué su petición ha sido o no estimada, pero también le permite controlar si la Administración ha cometido un fallo en el procedimiento administrativo o no se ha atendido a lo dispuesto en sus normas reguladoras.

El Tribunal Supremo en su STS de 22 de julio de 2011 (número de recurso 4272/2007) se pronunció sobre las consecuencias de la falta de motivación en los actos administrativos. La falta de motivación puede ser una causa de anulabilidad del acto administrativo, contraria a lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley 39/2015 (que se corresponde con el derogado artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) o una mera irregularidad no invalidante. Para determinar si estamos ante una causa de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante hay que analizar si el destinatario de un acto administrativo no conoce las razones de la decisión adoptada por la Administración, causándole indefensión al limitar su derecho de defensa:

En conclusión, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria ha vulnerado el artículo 25.1 a) de la Ley 39/2015 por cuanto Barclay Chemicals desconoce las razones por las que inadmitido a trámite su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 12 de noviembre de 2020 y registrada con el número 001-050028.

En virtud de lo expuesto, SUPLICO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: Que, teniendo por presentado esta reclamación con la documentación que lo acompaña, contra la

Resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria de 19 noviembre de 2020, previa la tramitación oportuna, por la que declare la nulidad de tal Resolución, y, en su lugar, dicte otra por la que declare que dicha administración debe poner a disposición de Barclay Chemicals la información solicitada el día 12 de noviembre de 2020.

6. Con fecha 18 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 14 de enero de 2021, el Ministerio contestó, en resumen, lo siguiente:

Debe tenerse en cuenta que el procedimiento de autorización de un producto fitosanitario, o la renovación de dicha autorización (consecuencia de la renovación de la sustancia activa en que se basa su formulado) se inicia a solicitud de la empresa interesada, que debe presentar una serie de estudios (básicamente para avalar la calidad, seguridad y eficacia del producto), de acuerdo con los artículo 33 y concordantes del Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo. Lógicamente, el coste de la realización de los diversos estudios, que son evaluados por siete áreas de evaluación, es muy alto, motivo por el cual el artículo 63 del citado reglamento prevé la posibilidad de solicitud del carácter confidencial de estos estudios, en su apartado 1, contemplando en su apartado 2 una presunción iuris tantum de confidencialidad, todo ello con el fin de que empresas de la competencia (como el caso que nos ocupa) no tengan acceso gratuito a los mencionados estudios, pues, en todo caso, se desincentivaría la investigación en dicho ámbito, con el consiguiente perjuicio para los usuarios finales de los productos, así como para la sanidad vegetal, pues se reduciría la existencia de productos eficaces contra las plagas y organismo nocivos de los vegetales.

Pues bien, dentro de dicho ámbito, esta unidad estima que la reclamación debe ser desestimada. Así, de manera adicional a los argumentos empleados en la Resolución del 19 de noviembre de 2020, cabe destacar que la información solicitada, registrada con número 001-50028, relativa a los informes de evaluación resultantes de la revisión por principios uniformes del producto AUROS (nº de Registro 18087), contiene información confidencial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 del Reglamento (CE) nº 1107/2009, motivo por el cual no podría aportarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno (LTAIBG), relativo a los límites al derecho de acceso a la información.

En cualquier caso, esta la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, se reitera en los argumentos expresados en la Resolución de 19 de noviembre de 2020, ya que los informes

de evaluación para la revisión por principios uniformes del producto AUROS (nº de Registro 18087) a los que se solicitaba acceso, mediante la petición de información 001-050028, contienen información confidencial de acuerdo con lo establecido en el artículo 63.2 del Reglamento 1107/2009, de 21 de octubre de 2009, en concreto incluyen información relativa a: a) el método de fabricación, contemplado en la letra a) de dicho artículo; la especificación de la impureza de la sustancia activa, regulada en el epígrafe b) del citado artículo 63.2; los métodos de análisis de las impurezas de la sustancia activa fabricada, contemplados en la letra d) de dicho precepto; información sobre la composición completa de un producto fitosanitario, regulada en el epígrafe f) del citado artículo 63.2; y los nombres y las direcciones de las personas que hayan participado en ensayos en animales vertebrados regulada en el epígrafe g) del meritado artículo 63.2 del Reglamento Por ello, en los informes de evaluación se contiene información confidencial de acuerdo con lo establecido en el meritado artículo 63.2 del Reglamento (CE) 1107/2009.

Adicionalmente, los informes de evaluación se basan en los estudios y documentación presentados por las empresas, de manera que contienen referencias a aspectos amparados por los intereses comerciales y económicos de las empresas solicitantes, de acuerdo con el artículo 14.1.h) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre. De nuevo según lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concurre una causa que obliga a limitar el acceso a la información solicitada, de manera que para poder dar acceso a los mismos sería necesaria una acción de reelaboración, ya que deberían ser revisados dichos informes, eliminando toda la información confidencial ya citada contenida en ellos. Al considerar la pertinencia de aplicar esta causa de inadmisión a los casos concretos, hay que partir del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (Sala delo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Fundamento de derecho cuarto).

Respecto de la alegada lesividad de los intereses económicos y comerciales de la empresa titular del producto AUROS, de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2019 del antes mencionado Consejo, 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 empresa afectada en su situación en el mercado respecto de un eventual competidor, como es el solicitante de la información, lo que de nuevo debe incardinarse en la necesidad de una reelaboración de la información, en este caso de los informes de evaluación.

En base a lo expuesto, se insiste en que sería necesario revisar el expediente administrativo correspondiente a la resolución de revisión por principios uniformes de la autorización de comercialización del producto citado, en base a todas las evaluaciones realizadas, y reelaborar

los informes de evaluación, eliminando cualquier información considerada confidencial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 del Reglamento (CE) nº 1107/2009, lo cual, dado los escasos medios personales de esta unidad, así como la prelación necesaria en el actuar, obligaría a una licitación o un encargo ad hoc a un medio propio de la Administración, con el consiguiente coste.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

3. En el presente caso, es necesario hacer una mención en relación con los plazos establecidos en la LTAIBG en cuanto a la presentación de una reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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&tn=1&p=20181206#a12>

En efecto, el artículo 24.2 de la LTAIBG señala que *La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

En el presente caso, la resolución sobre acceso es de fecha 19 de noviembre de 2020, y según reconoce la reclamante, le fue notificada el 27 de noviembre de 2020, por lo que el día en el que se presenta la reclamación, el 17 de diciembre de 2020, aún no había transcurrido el plazo marcado por la LTAIBG para plantear una reclamación ante este CTBG.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la reclamante manifestó que, con fecha 8 de octubre de 2020, había presentado una solicitud de acceso a la información sobre el mismo objeto, aunque no solicitaba idéntica información, este Consejo de Transparencia entra a valorar la reclamación planteada en relación con la primera de ellas, considerando extemporánea la reclamación relativa a la segunda solicitud de información, por haber sido interpuesta antes del transcurso del plazo legal para presentar reclamación conforme a lo establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

Sin perjuicio de lo cual, es deber de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno recordar que por imperio de la ley, los plazos obligan por igual a los órganos administrativos y a los interesados sin necesidad de apercibimiento o intimidación alguna, en lo que respectivamente les concierne, quienes tienen recíprocamente el deber de cumplirlos y poder exigir su cumplimiento en sede administrativa (como, en este caso, con el planteamiento de una reclamación) o en la judicial. Las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de los plazos son distintas según quién incumpla el trámite concreto (ya sea la Administración, ya sea el interesado), como distintas son estas consecuencias atendiendo a la importancia del trámite incumplido.

En este caso concreto este Consejo procede a resolver la reclamación presentada teniendo en cuenta la solicitud de acceso planteada inicialmente, y debido a que ambas resoluciones - de fechas 30 de noviembre de 2020 y 19 de noviembre de 2020- tienen idéntico contenido, no sin recordar a la reclamante que si bien tiene derecho a interponer reclamación ante este Consejo frente a toda solicitud expresa o presunta en materia de acceso, lo que no es acorde al espíritu de la LTAIBG es, en un primer momento, plantear otra solicitud de información ante el Ministerio, que teniendo el mismo objeto, modifica el planteamiento de su solicitud inicial, para posteriormente reclamar ante este CTBG, incumpliendo el plazo previsto en el artículo 24.2 antes citado, en relación con la segunda resolución emitida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

4. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide acceso a la "lista de informes de ensayos y estudios en relación con la sustancia activa Prosulfocarb y el producto AUROS (número de registro 18.087) necesarios para la renovación de la autorización de este producto el día 4 de abril de 2017" así como "La lista de informes de ensayos y estudios en relación con el producto AUROS (número de registro 18.087) para los que se ha solicitado protección de datos y las razones por las que dicha protección se ha solicitado". Concreta además que "estas listas deben indicar si los informes de ensayos y estudios han sido certificados como realizados de acuerdo con los principios de buenas prácticas de laboratorio o buenas prácticas de experimentación". La Administración deniega la información indicando que la base normativa empleada para la evaluación del mencionado producto AUROS fue la Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, la cual no establecía ninguna obligación relativa a la confección de listas de ensayos empleados en la evaluación de los productos. Por ello, no obra en poder de esta Dirección General un listado consolidado de los ensayos empleados para la evaluación del producto anteriormente indicado.

En consecuencia, entiende que a) debe reelaborar la información y b) que la documentación obrante en el expediente consiste en informes industriales y comerciales que deben ser tratados de modo confidencial.

5. En relación con la primera de las alegaciones, relativa a la inexistencia de tales listados de ensayos, este Consejo entiende que si no existen tales listas de evaluaciones por productos, sino que, según se desprende de la motivación contenida en la resolución "*teniendo en cuenta que hay 7 áreas de evaluación, la revisión implicaría el trabajo de varios técnicos encargados de analizar dichas evaluaciones, revisado por personal cualificado con conocimientos científicos concretos y, en su caso, que dominen idiomas. Esta labor supondría una carga de trabajo desproporcionada que, además, tendría como consecuencia que las tareas habituales del Registro de Autorización de Productos Fitosanitarios quedasen paralizadas*".

En consecuencia, de acuerdo con lo puesto de manifiesto por el Ministerio, el listado de ensayos no estaría disponible por no exigirlo la normativa comunitaria aplicable al caso, pero lo que sí que está claro es que sí existe- y debe ser accesible, salvo que concurra un límite o causa de inadmisión- cierta información relativa a la evaluación.

Si la razón de la denegación del acceso es que se ha plasmado en documentos que contienen la evaluación por áreas y no por productos, este Consejo no puede aceptar que la reelaboración alegada sea tal que impida proporcionar el acceso.

La denegación de esta concreta información viene argumentada en la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. Por todas, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, que manifiesta en su fundamento quinto *“la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a

elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la interpretación restrictiva que ha de hacerse de la mencionada causa de inadmisión no puede en modo alguno amparar que no se pueda proporcionar cierta información relativa a la evaluación del citado producto fitosanitario, ya que según motiva el Ministerio, la información obra en su poder, se ha realizado la tarea de evaluar dicho producto con base en los documentos presentados por la empresa, y debe concederse el acceso a la misma, a pesar de que *tendría que ser elaborada expresamente, extrayendo la información de distintas fuentes en papel para dar respuesta a la reclamante.*

6. En relación con la invocación del límite al acceso contenido en el artículo 14.1 k) de la LTAIBG, este Consejo de Transparencia no puede desconocer que si el acceso a la información solicitada, en este caso concreto, por considerar el citado Departamento ministerial que satisface la pretensión de la reclamante la proporción de los documentos que obran en el expediente sin necesidad de proceder a la reelaboración- informes industriales y comerciales que deben ser tratados de modo confidencial- afectan a sus intereses económicos y comerciales, debemos tener presente el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)⁶, dictado en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que alcanza 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,

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

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.

5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos

sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

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.”

A juicio de este Consejo de Transparencia, la información solicitada podría incidir en la esfera de derechos e intereses legítimos de la empresa propietaria del producto AUROS, tras la inclusión de la sustancia activa *Prosulfocarb* en el Anexo I de la [Directiva 91/414/EEC](#)⁷, es decir, en la lista de productos fitosanitarios comercializables, puesto que de lo que dispone es de informes industriales y comerciales que deben ser tratados de modo confidencial, según alega la Administración.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31991L0414>

En casos como este, hay que tener en cuenta la LTAIBG, en su [artículo 19.3⁸](#), exige la realización de un trámite de audiencia a los interesados que pudieran verse afectados por el acceso a la información solicitada. A este respecto cabe citar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de marzo de 2021, en Recurso de Casación 3193/2019, *“Es un hecho no debatido que el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información (el Ministerio de Sanidad) resolvió sin dar un trámite de audiencia a la empresa fabricante del producto al que se refería la información solicitada.*

No cabe duda de que dicha empresa, en cuanto titular de derechos que podían resultar afectados por la decisión que se adoptase, tenía la consideración de interesada (art. 4.1. b de la Ley 39/2015) por lo que debió ser llamada al procedimiento.

La obligación de emplazar a los interesados y de concederles un trámite de audiencia se prevé, con carácter general, en numerosos preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo - entre otros en los arts. 8, 75.4 y 76 de la Ley 39/2015-, y más específicamente en el art. 19.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, cuando afirma «Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas [...]».

La Administración incurrió así en una irregularidad invalidante, al prescindir de un trámite esencial que hubiese permitido incorporar las razones por las que la empresa fabricante valoraba si la información solicitada afectaba o no a sus intereses económicos y/o comerciales, lo cual resultaba pertinente además para la ponderación de los intereses en conflicto.

(...)

Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

(...)

En definitiva, la decisión del Consejo de Transparencia, por lo que respecta al acceso a la información solicitado, puede conceder o denegar, total o parcialmente, el acceso a la

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a19>

información, pero también fiscalizar que los trámites procedimentales exigibles al órgano destinatario de la solicitud se han cumplido.

(...) Por ello, cuando el Consejo constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede, dependiendo de las circunstancias concurrentes, adoptar las siguientes decisiones:

a) Si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo ponderando los intereses en conflicto;

b) Cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia.”

En consecuencia, teniendo en cuenta:

En primer lugar, que el organismo responsable de la recepción de la solicitud y que conoce la identificación y los datos de la empresa que presentó la solicitud es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, organismo en cuyo poder obra la información,

Y considerando, en segundo lugar, que no corresponde a este Consejo sino al citado Departamento ministerial, en cuyo poder se encuentra la información solicitada, valorar si la satisfacción al derecho de acceso a la información se puede producir mediante la puesta a disposición de la reclamante de los informes industriales y comerciales que forman parte del expediente, previa realización del trámite de audiencia indicado con el fin de realizar la necesaria 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, o bien mediante la información que pueda agregar en relación con la evaluación realizada, una vez descartada en el fundamento jurídico 5 la concurrencia en este caso de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

En atención a los argumentos expuestos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que deben retrotraerse actuaciones para que el Ministerio conceda un plazo de quince días con el fin de que los posibles afectados puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, cumpliendo con el mandato del artículo 19.3 de la Ley. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución, en los términos que se han señalado más arriba. La LTAIBG es clara al respecto y

prevé que el trámite de audiencia se dé por finalizado en el momento en que se haya recibido la correspondiente respuesta o bien que el plazo de presentación de alegaciones hubiera transcurrido.

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser estimada por motivos formales.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la reclamación presentada por [REDACTED] (BARCLAY CHEMICALS HOLDINGS LIMITED) frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, de fecha 27 de noviembre de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, realice el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG a la empresa propietaria del producto *AUROS* para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses, informando de ello al reclamante, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de las actuaciones realizadas.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), 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-Administrativa¹¹](#).

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez