



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 12/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-080730

**N/REF:** 2236-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** Ecologistas en Acción-CODA.

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO (actual MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030).

**Información solicitada:** Detección de plaguicida no autorizado en mandarinas.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0033 Fecha: 12/01/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de mayo de 2023 la entidad reclamante solicitó a la AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN/Ministerio de Consumo (actual Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) la Red de Alerta RASFF (Rapid Alert System for Food and FEED) recoge la incidencia de referencia 2023.0852 de 03-02- 2023 en la que se describe la detección por parte de las autoridades de Bélgica de mandarinas de origen español con LMR del plaguicida no

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

*autorizado metil-clorpirifos por encima de los permitido en la normativa de la Unión Europea. Solicita:*

- 1) Se nos proporcione cuanta información dispongan de la citada incidencia.*
- 2) Se nos indique el origen provincia, localidad de producción o de distribución de las mandarinas con el citado plaguicida.*
- 3) Se nos informe de si ya se ha iniciado expediente de infracción, o se prevé hacerlo.*
- 4) Se nos informe sobre el motivo de la presencia por encima de los LMR del citado plaguicida, máxime cuando éste se trata de un plaguicida no autorizado por la Unión Europea desde 2020.*
- 5) En caso de no disponer de tal información en cumplimiento de la Ley 19/2013 se haga llegar esta petición de información al órgano competente y se nos informe de lo mismo, o en caso de no poder transmitir nuestra petición se nos indique cuál es el órgano competente».*

2. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) dictó resolución de fecha 21 de junio de 2023 en la que manifiesta:

*«La Red de Alerta RASFF (Rapid Alert System for Food and FEED) constituye el sistema de alerta rápida para la notificación de riesgos establecido en forma de red (...) Determinada información transmitida a través de esta red se considera que debe ser pública y que debe ser puesta a disposición para su consulta por cualquier ciudadano. La información pública referente al expediente 2023.0852 se encuentra disponible en el siguiente enlace:*

*<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/594262>.*

*Se considera información pública no sujeta a protección de datos personales ni de confidencialidad la información sobre la clasificación y el estado de la notificación, el producto y el o los riesgos identificados, el país de origen, los países en los que se ha distribuido el producto, el miembro de la red notificador, la base de la notificación y las medidas adoptadas.*

*Más allá de los contenidos anteriores, debe justificarse ser parte interesada para el conocimiento de los datos que puedan afectarle directamente y que no comprometan los derechos de terceros».*

3. Mediante escrito registrado el 27 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que considera no pertinente la causa denegatoria esgrimida por AESAN, señalando lo siguiente:

*«El Fundamento Jurídico Cuarto de la Resolución R/0515/2018 de 21 de noviembre de 2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a este respecto precisa que “No obstante, se debe recordar a la Administración que el acceso a la información pública que se contempla en la LTAIBG es más amplio que el reconocido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que es ejercitable por cualquier persona, sea interesada en el procedimiento o no. En el primer caso, si el procedimiento está aún en curso, resultaría de aplicación con prioridad a lo dispuesto en la LTAIBG, según se desprende de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de esta Ley: la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.*

*Dado que no nos consta que exista procedimiento administrativo alguno referente a la información solicitada, y con la total certeza de que no formamos parte de este hipotético procedimiento, no podemos ser parte interesada del mismo, por lo que estamos ante una petición de información ejercida por persona no interesada en un procedimiento del que ni tan siquiera que exista.*

*Sobre esta base y lo dispuesto en el artículo 12 de la LTAIBG (“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”) consideramos como no pertinente la causa denegatoria esgrimida por la Directora Ejecutiva de justificar que el peticionario sea persona interesada.*

*Al respecto de que los contenidos solicitados puedan comprometer los derechos de terceros poco podemos añadir, ya que la Directora Ejecutiva no indica cuales son los derechos comprometidos y cuál es su encaje en alguno de los límites al derecho a la información listados en el artículo 14.1 de la LTAIBG. Al respecto, a la obligación que tiene la administración que limita el derecho a la información de aplicar dichos límites de manera justificada y proporcionada en atención a las circunstancias del caso*

---

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

*concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, nada podemos aportar porque nada justifica ni pondera la Directora Ejecutiva en la denegación a la información solicitada».*

Asimismo, señala la reclamante que la AESAN es incoherente con otras resoluciones por ella dictadas, puesto que, *«a diferencia de ocasiones precedentes AESAN nos deniega la información de manera escueta y sin referenciar ninguno de los límites al derecho a la información listados en el artículo 14 de la Ley 19/2013».*

4. Con fecha 28 de junio de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a AESAN/Ministerio de Consumo (actual Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 18 de julio de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

*«(...) la Resolución objeto de la reclamación no es una resolución denegatoria de la información solicitada como indica el reclamante, sino que en la misma, y atendiendo al primer punto de su solicitud, se le proporciona la información disponible en la AESAN, y de hecho, la resolución no dice en ningún momento que se acuerde la denegación de la solicitud. En este sentido se facilitó al solicitante un enlace en el que podía encontrarse toda la información disponible para el público en relación con la alerta. Dicha información es la que, de conformidad con el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1715 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2019 por el que se establecen las normas para el funcionamiento del sistema de gestión de la información se considera pública y de interés general. Se trata de una referencia explícita y determinada con un enlace directo a la página web del sistema de alerta RASFF, titular de la información solicitada, y no mediante una simple indicación genérica. La AESAN considera por tanto que se ha facilitado de forma correcta la información que es objeto de publicidad activa.*

*En este sentido, el resto de cuestiones a las que se refieren los apartados 2) a 5) de su solicitud constituyen en realidad solicitudes de ampliación o concreción de lo solicitado en el apartado 1) de su escrito, en el que como se ha indicado se pide que “se nos proporcione cuanta información dispongan de la citada incidencia”. La AESAN considera por tanto que al facilitar toda la información disponible de acuerdo con el apartado 1) de la solicitud (mediante una remisión concreta, a través de un enlace, a la página web donde figura la información pública y de interés general), se ha dado cumplimiento a la solicitud. El resto de cuestiones solicitadas excede lo que se considera*

*información pública de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en consecuencia sería preciso justificar la condición de parte interesada, tal y como se explica en la resolución de la Dirección Ejecutiva de la AESAN. En este caso, para acceder al resto de la información que no se considera pública, sería de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*A este respecto es muy importante subrayar que la AESAN no genera información propia sobre las alertas, sino que tramita la información generada por las autoridades competentes del control oficial que le llega a través de los distintos sistemas de notificación y coordinación, como el Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI) a nivel nacional o el propio RASFF a nivel de la Unión Europea. Es asimismo muy importante tener en cuenta que la AESAN de manera sistemática no elabora informes sobre las notificaciones de RASFF. Por consiguiente, atender la solicitud de elaborar un informe con la información solicitada requeriría de un tratamiento de la información que obligaría a desatender la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, teniendo en cuenta el gran número de expedientes y notificaciones gestionadas diariamente en el Área de Coordinación de Alertas Alimentarias que sería el encargado de elaborar dicha información. Sirva de ejemplo que, tal y como se recoge en la Memoria del SCIRI del año 2021 publicada en la web de la AESAN, los 1.081 expedientes gestionados tuvieron asociados un total de 22.595 documentos.*

*Por último, y en relación con la supuesta falta de coherencia al haber facilitado información con anterioridad sobre supuestos parecidos, por parte de AESAN se considera que el hecho de haber facilitado en algún momento puntual al interesado una información para la cual fue precisa una elaboración y que podría haberse denegado pues iba más allá de la obligación legal, no puede en modo alguno constituir un precedente vinculante para la Administración, pudiendo esta limitarse a facilitar únicamente aquella información a la que esté obligada. En relación con ello cabe destacar que, al hilo de una primera solicitud de información que fue efectivamente atendida por la AESAN mediante la elaboración de un informe, se han recibido sucesivas solicitudes replicadas sobre numerosas alertas que cabría calificar como repetitivas o incluso abusivas en el sentido del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».*

5. El 24 de julio de 2023, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 30 de julio de 2023, se recibió

un escrito en el que se reiteran las alegaciones presentadas en el momento de formular la reclamación.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre la incidencia de referencia 2023.0852 de 3 de febrero de 2023 en la que se describe la

---

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

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

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

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

detección por parte de las autoridades de Bélgica de mandarinas de origen español con LMR del plaguicida no autorizado metil-clorpirifos por encima de los permitidos en la normativa de la Unión Europea.

La AESAN facilita un enlace de internet a una página de la Red de Alerta RASFF (*Rapid Alert System for Food and FEED*), que constituye el sistema de alerta rápida para la notificación de riesgos establecido en forma de red en la que se facilitan los datos que se consideran deben ser públicos y que pueden ser consultados por cualquier ciudadano), en la que se tiene acceso a las siguientes informaciones: clasificación y estado de la notificación, el producto y riesgos identificados, país de origen, los países en los que se ha distribuido el producto, el miembro de la red notificador, la base de la notificación y las medidas adoptadas. Señala que, para acceder a más información, debe justificarse ser parte interesada para el conocimiento de los datos que puedan afectarle directamente y que no comprometan los derechos de terceros.

4. De lo anteriormente expuesto se deduce que la AESAN solo ha facilitado un acceso parcial a la información solicitada, pues únicamente proporciona al solicitante la información contenida en un enlace de la RASFF pero no niega que disponga de más información que, sin embargo, no considera pertinente distribuir en este caso.

Por parte del organismo requerido no se ha explicitado la existencia de ningún límite ni causa de inadmisión que fundamente la denegación de la información solicitada. Se señala que la asociación no es parte interesada (pero no se precisa el concreto procedimiento) y que, por tanto, no puede tener acceso a la información. Posteriormente, en el trámite de alegaciones añade que la AESAN no elabora informes sobre las notificaciones de RASFF y que atender la solicitud de informes sobre las mismas requeriría de un tratamiento de la información que repercutiría en el servicio público que tienen encomendado, teniendo en cuenta el gran número de expedientes y notificaciones gestionadas.

5. Planteada la controversia en estos términos, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

*«[l]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, 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 otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] 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».*

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad (FJ. 3º).

6. En este caso, la Agencia no aclara la existencia de un procedimiento administrativo en curso que justifique la limitación de la información básica solicitada, tampoco justifica que proporcionar el acceso a la misma suponga tener que llevar a cabo una reelaboración sustancial de los datos de los que se dispone, ni que esta tarea pueda tener repercusiones en la actividad que tiene encomendada, mucho más teniendo en cuenta la extensión de la información proporcionada en algún supuesto anterior, respecto a la que la entidad reclamante no ha manifestado reparos.

A la vista de cuanto antecede, dado que lo solicitado tiene la condición de información pública y la entidad reclamada no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión de su artículo 18, procede la estimación de esta reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por Ecologistas en Acción-CODA frente a la resolución de AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO (actual MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030), de fecha 21 de junio de 2023.

**SEGUNDO: INSTAR** a AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO (actual MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Origen de la producción o distribución de las mandarinas con el citado plaguicida.*
- *Información sobre si se ha iniciado un expediente de infracción (o la previsión de que así se haga).*
- *Motivo de la presencia por encima de los LMR del citado plaguicida (en el supuesto de que se tenga información sobre este hecho)*

**TERCERO: INSTAR** a AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO (actual MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0033 Fecha: 12/01/2024

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>