



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-080736

N/REF: 2414-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Asociación Ecologistas en acción-CODA.

Dirección: :

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

Información solicitada: Información sobre alerta alimentaria.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0094 Fecha: 26/01/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de mayo de 2023 la reclamante solicitó a la Agencia Española de Salud Alimentaria y Nutrición (AESAN) / 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) y dado que la Red de Alerta RASFF (Rapid Alert System for Food and FEED) recoge las incidencias de referencia 2023.1790, 2023.1860, 2023.2335, 2023.2360, 2023.2402, 2023.2416, 2023.2463, 2023.2976 en la que se describe la detección por parte de las

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

autoridades de Italia y España de pescado de origen español con mercurio por encima de lo permitido por la normativa europea.

- 1) Se nos proporcione cuanto información dispongan de las citadas incidencias.*
- 2) Se nos indique el origen provincia, localidad de producción o de distribución de los productos.*
- 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 de mercurio por encima de lo permitido por la Unión Europea.*
- 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. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 23 de julio de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Trasladada la reclamación a AESAN por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con solicitud de remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinente, se recibió escrito en fecha 17 de agosto de 2023 en el que se señala lo siguiente:

«Contrariamente a lo que indica el reclamante en su escrito ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por parte de esta Agencia se procedió a dar respuesta a su solicitud mediante Resolución de 21 de junio de 2023, notificada al interesado el 22 de junio de 2023. En este sentido se adjunta copia de la Resolución, así como del correspondiente justificante de registro de salida.»

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

Junto a las alegaciones se acompaña resolución de 21 de junio de 2023 en la que se acuerda conceder el acceso solicitado en los siguientes términos:

« En consecuencia, por parte de la AESAN OA se informa lo siguiente: 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 con arreglo al artículo 50 del Reglamento (CE) nº 178/2002 y tiene como objetivo facilitar la comunicación entre las autoridades competentes. 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 a los expedientes 2023.1790, 2023.1860, 2023.2335, 2023.2360, 2023.2402, 2023.2416, 2023.2463, y 2023.2976 se encuentra disponible en los siguientes enlaces.

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/601359>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/601866>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/605251>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/605325>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/605776>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/605823>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/606269>

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/notification/609805>

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 afectarles directamente y que no comprometan los derechos de terceros».

Se aporta, asimismo, justificante de salida de la resolución en fecha 22 de junio de 2023, aunque no costa la recepción por parte de la asociación.

5. El 17 de agosto de 2023 se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; lo que llevó a cabo mediante escrito registrado el siguiente 21 de agosto en el que, en resumen, se expone que:

« La única alegación de AESAN consiste en señalar que se nos proporcionó la información el pasado 22 de junio de 2023.

No obstante, nos reiteramos en que dicha información no me fue proporcionada ni tan siquiera se me informó que AESAN la pusiera a disposición de la persona jurídica a quien representaba.

A este respecto, indicar que de acuerdo a la Ley 39/2015 la resolución debía de haber sido informada a la persona física que actuó como representante, bien a la carpeta ciudadana del mismo, bien a la dirección de correo electrónico indicado en la petición de información.

(...)

Al respecto de esta última función del diseño y gestión de estrategias de comunicación del riesgo alimentario relativas de alertas alimentarias ocasionadas por alimentos de origen español detectadas por autoridades nacionales o de otros Estados miembros de la Unión Europea, parece sensato que en el cumplimiento de este deber AESAN disponga o deba disponer de la información pertinente, máxime cuando de estas alertas alimentarias parece evidente inferir que puedan constituir o hayan constituido un riesgo para los consumidores y consumidoras españoles.

(...)

Para el cumplimiento de todas estas funciones parece sensato inferir que AESAN debe disponer de más información que la meramente enunciativa contenida en el acceso público de la página web del RASFF.

(...)

La Directora Ejecutiva de AESAN como escueta causa de denegación indica lo que a continuación se transcribe: “Más allá de los contenidos anteriores, debe justificarse ser parte interesada para el conocimiento de los datos que puedan afectarle directamente y que no comprometen los derechos de terceros”.

Ignoramos, en base a que disposición legal el solicitante de información en base a la Ley 19/2013 debe ser parte interesada ya que nada al respecto precisa la Directora Ejecutiva. Igualmente ignoramos que derechos de terceros se comprometen o pueden ser comprometidos con la divulgación de la información solicitada y la naturaleza de la misma.

(...)

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 nos consta que exista.

Y, aun en el caso de que efectivamente existiese un procedimiento en curso, en cumplimiento de la Ley 19/2013 la Directora Ejecutiva debería informarnos del mismo y de la fecha prevista de su terminación, pues terminado el mismo la norma prioritaria de aplicación sería la LTAIBG y nunca la Ley 39/2015.

(...)

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 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.

(...)

Nuestra petición está basada en someter a escrutinio la acción de las administraciones públicas, conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo actúan las instituciones públicas en materia de alertas alimentarias por contaminación de diversas sustancias en alimentos de origen español que han causado o pueden haber causado tanto en el territorio nacional como en el de otros Estados miembros de la Unión Europea problemas a la salud de los y las consumidoras y debiera interesar a AESAN, en el obligado ejercicio de sus funciones, recabar y proporcionar información sobre este asunto.

En base a todo lo señalamos solicitamos que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resuelva a nuestro favor e inste a AESAN a que nos proporcione la información solicitada.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información referida a una serie de incidencias en las que se describe la detección por parte de las autoridades de Italia y España de pescado de origen español con mercurio por encima de lo permitido por la normativa europea.

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>

La asociación solicitante interpuso reclamación fundada en la existencia de una desestimación presunta, al no haber recibido respuesta a su solicitud.

La Agencia requerida, en el trámite de alegaciones en este procedimiento, señala que dictó resolución en fecha 21 de junio de 2023, con fecha de salida el día siguiente, en la que se acordaba conceder la información en los términos reflejados en los antecedentes. En la mencionada resolución la AESAN facilita varios enlaces de internet a páginas 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—, a través de los cuales 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, habiéndose interpuesto la reclamación frente a silencio de la Administración, el órgano competente alega que dictó resolución en plazo (aportando la resolución) si bien, ciertamente, no consta su efectiva recepción por parte de la Asociación reclamante, pues únicamente se aporta el registro de salida pero no la recepción por parte de la asociación —que en su reclamación insiste en que ha tenido conocimiento del contenido de aquélla en este procedimiento, al no haberse notificado al representante—. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con*

el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. Respecto de la resolución sobre el acceso, alega la reclamante en el trámite de audiencia que, a pesar de la aparente concesión, no se proporciona más información que la ya establecida en la alerta alimentaria, por lo que corresponde a este Consejo comprobar si la información proporcionada puede considerarse completa a la vista de las razones expuestas por AESAN.

Desde esta perspectiva, la resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo se ha pronunciado sobre un asunto sustancialmente idéntico —referido a una solicitud de información de la misma asociación respecto de una alerta alimentaria de la RASFF en mandarinas españolas— en la resolución R CTBG 33/2024, de 12 de enero, cuyos fundamentos jurídicos resultan plenamente trasladables a este caso en la medida en que el tenor de la solicitud de información y las alegaciones de AESAN son coincidentes.

La mencionada resolución R CTBG 33/2024 estimó la reclamación entonces interpuesta con los siguientes fundamentos jurídicos:

«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.

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 concorra 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). “

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.»

6. Tal como ya se ha señalado, los anteriores fundamentos jurídicos resultan directamente trasladables a este caso, pues la Agencia requerida ni ha explicitado la existencia de un concreto procedimiento que se encuentre en curso, ni ha fundamentado la denegación de la información en alguno de los límites que prevé los artículos 14 y 15 LTAIBG, o en las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG.

En consecuencia, procede la estimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta por la Asociación Ecologistas en Acción-CODA frente a la AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN / MINISTERIO DE CONSUMO (actual MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030).

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, en relación con las incidencias alimentarias de referencia:

«1) Se nos proporcione cuanto información dispongan de las citadas incidencias.

2) Se nos indique el origen provincia, localidad de producción o de distribución de los productos.

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 de mercurio por encima de lo permitido por la Unión Europea.

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»

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 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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