



RESOLUCIÓN 171/2023, de 14 de marzo

Artículos: 14.1 h) y 22.2 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por Plataforma Española Ecologista (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera de la extinta Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (en adelante, la entidad reclamada), por denegación de información publica.

Reclamación: 242/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona ahora reclamante presentó, el 25 de mayo de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía:

"Esta asociación ha tenido conocimiento de la resolución denegatoria de la Dirección General de Sanidad y Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación respecto a la solicitud realizada desde esta administración para la emisión de una autorización excepcional para el uso y comercialización de la sustancia metam sodio, sustancia respecto a cuyos productos que la tienen en su composición, se canceló su autorización para el estado español en Junio de 2019 dado un plazo de consumo de los stocks hasta Junio de 2020.

"En dicha resolución denegatoria, firmada por su Director General, Don [nombre de la persona titular de la Dirección General], en fecha 26 de Enero de 2021, se especifica claramente que la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Junta de Andalucía solicitó dicha autorización excepcional de



uso y comercialización de los productos fitosanitarios formulados a base de Metam Sodio para la desinfección de suelos en los cultivos de fresa, frambuesa y mora, por lo que los documentos que solicitamos emanan y están en poder de dicha Dirección General de la Junta de Andalucía.

"Esta asociación solicitó esta información en base a la ley 27/2006, y se nos respondió que se inadmitía dicha solicitud en virtud que esta Dirección General considera que no tiene carácter medioambiental al ser denegada dicha solicitud por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y no poder efectuarse la aplicación de dichos productos prohibidos en su comunidad autónoma. En este sentido, esta asociación, a pesar de no compartir dicha consideración, se allana y desiste de solicitar dicha información en base a la Ley 27/2006.

"SEGUNDO

"La ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno especifica en su Capítulo III , Sección 1ª...

"[se transcribe artículo 12 LTAIBG]

"Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

"[se transcriben artículos 13 y 14 LTAIBG].

"Por tanto... La información que solicito tiene carácter público y no entra dentro de lo contemplado en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, y por tanto es derecho de esta asociación el acceso a la documentación solicitada en el presente escrito.

"En virtud de lo anterior

"SOLICITO

"Primero: Se nos dé acceso telemático, o en su defecto copia digitalizada, de las solicitudes de las agrupaciones agrarias remitidas a esta Dirección General de la Junta de Andalucía, así como de la solicitud emanada por esta Dirección General de la Junta de Andalucía a la Dirección General del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.





"Segundo: Caso que no haya una justificación expresa en la documentación solicitada en el punto primero, se nos justifique porqué esta Dirección General considera que era de aplicación el artículo 53 del reglamento UE 1107/2009".

- **2.** Mediante Resolución de 29 de julio de 2021, se concede acceso parcial a la información solicitada. El 11 de agosto de 2021 tiene entrada en el Consejo reclamación (con número 431/2021) ante la concesión del acceso parcial, que es resuelta mediante la Resolución 170/2022, de 9 de marzo de 2022, que resuelve estimar parcialmente la reclamación presentada, e insta a que se proceda a la retroacción del procedimiento al momento de realización del trámite de alegaciones a terceras personas.
- **3.** Tras la retroacción del procedimiento y la realización del trámite de audiencia, con fecha 6 de mayo de 2022 se dicta Resolución por la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera, en los siguientes términos, en lo que ahora interesa:

"SEXTO.- En aplicación de lo dispuesto en la Resolución 170/2022 del Consejo, se ha realizado trámite de audiencia a la organización que representa a los productores de fresa, frambuesa y mora que realizó la solicitud de autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

"SEPTIMO.- Dicha organización ha manifestado y justificado que en caso de facilitarse la información objeto de la reclamación en trámite, se producirá un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los productores andaluces en el sentido de lo establecido por el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

"PRIMERO.- El Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, establece que en cada Consejería corresponderá a las personas titulares de los órganos directivos centrales o periféricos competentes, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en los decretos que aprueben la estructura orgánica, elaborar y poner a disposición de las Unidades de Transparencia los contenidos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa, así como dictar y notificar las resoluciones en materia de derecho de acceso relacionadas con las competencias que tengan atribuidas, respondiendo de su veracidad, objetividad y actualización.

"La persona titular de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de acuerdo con todo lo anterior, tiene competencia para dictar Resolución en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.





"SEGUNDO.- La remisión de la información solicitada en relación a la cuestión PRIMERA produce un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los productores andaluces en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.h de la LTAIBG, de conformidad con lo expuesto a continuación:

"A/ El criterio interpretativo 1/2019, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales, señala en el apartado VII de sus conclusiones lo siguiente:

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

- a) 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.
- b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).
- c) 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.
- d) 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.
- e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.
- f) 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».

"Pues bien, en el presente caso, el reconocimiento al acceso a la información parcial incluida en la Resolución y la aplicación de límites a la información solicitada se ha realizado por esta Administración observando todas las condiciones transcritas.

"En el ámbito de la producción y distribución de productos agroalimentarios es notorio el creciente interés de los consumidores sobre los procesos de producción, interés fomentado por las propias instituciones públicas. "De ahí el cada vez mayor carácter tuitivo de las normas, no solo nacionales sino también comunitarias, que regulan dichos procesos al objeto de garantizar la seguridad alimentaria.





"En consecuencia, es indudable que el acceso a la información solicitada, en la que se implica a una organización que representa a determinados productores, que solicitan la autorización excepcional o emplean determinados productos fitosanitarios para el tratamiento de patógenos en el ámbito de la agricultura intensiva, productos cuyo uso es perfectamente legal en aquellos casos en los que se conceden las oportunas autorizaciones excepcionales por el Ministerio de Agricultura, además de absolutamente necesario para el propio proceso productivo, y la divulgación de dicha información por el solicitante del acceso a la información, produce de modo inmediato e indefectible un daño reputacional que coloca a dichas empresas y profesionales y, por extensión, a todos aquellos que en el mismo ámbito territorial realizan actividades productivas idénticas, en una posición de desventaja en el mercado que afectaría indubitadamente a un sector económico de primordial importancia en Andalucía.

"No se trata, por tanto, sólo de que los productos procedentes de las fincas cuyos productores pertenezcan a la organización que ha realizado la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio pierdan valor frente a sus competidores, sino que compromete de modo real y actual, y no meramente potencial, a todo el sector dedicado, en el ámbito geográfico en el que el cultivo de la fresa u hortícolas está generalizado, a la distribución de los productos procedentes de dichos lugares aunque no hayan hecho uso de estos productos.

"Existen precedentes notorios en este sentido, como ocurrió en el año 2011 con la divulgación, errónea, de la presencia de Escherichia coli en los pepinos procedentes de Almería. Dicha divulgación, si bien no se debió a una solicitud de acceso a la información, produjo efectos devastadores pues el daño reputacional relacionado con la falta de seguridad alimentaria de los productos causó un irreparable descenso en el consumo de dichos productos.

"Sin perjuicio de lo ya señalado, el acceso a los datos concretos de una organización, que representa a determinados productores, que solicita la autorización excepcional de determinados productos fitosanitarios para el tratamiento de patógenos produce también un daño directo e inmediato en la medida en que la divulgación de la presencia de patógenos en el suelo destinado al cultivo de fincas de productores concretos ocasiona una evidente disminución del valor de dichas fincas, desvalor que resulta injustificado dado el carácter autorizado del empleo de determinados productos fitosanitarios para remediar la presencia de los señalados patógenos y convertir las tierras en aptas para el cultivo.

"En definitiva, la posición de esta Administración al permitir el acceso parcial a la información solicitada ha venido precedida de una adecuada ponderación de los riesgos, un análisis individualizado de la situación, de la realización del test de daños y que resulta proporcionada de acuerdo con lo hasta ahora expuesto.

"B/ Por otra parte, si la Administración fuera responsable del suministro de la información que perjudica a los productores, se le podría imputar un funcionamiento anormal del servicio público y obligar a indemnizar los daños causados por la comunicación de la misma.





"Las solicitudes realizadas en el marco de la LTAIBG deben responder a fines legítimos, y la legitimidad de la petición por el reclamante de documentos en los que figuran datos de organizaciones que representan a determinados productores resulta comprometida desde el momento en que es el propio Ministerio quien autoriza o no el uso de un producto.

"Atendida la naturaleza y fines de la entidad peticionaria del acceso a la información, el peticionario pretende informarse a efectos estadísticos o para elaborar informes sobre el uso de los productos fitosanitarios en España. Ahora bien, la petición no encuentra legitimidad en la Ley cuando el fin perseguido produzca un perjuicio inmediato e irreparable en terceros que están en su derecho de realizar una solicitud de autorización excepcional, lo cual es perfectamente legal.

"Si esta Administración accede sin más a la información reclamada sin haber realizado la ponderación que exige la Ley, en perjuicio de los productores representados por la organización que ha realizado la solicitud de autorización excepcional, tendría tener que responder frente a estos de la posición de desventaja competitiva en la que se verían irremediablemente envueltos por el suministro de la información denegada.

"Nuevamente debemos traer a colación, dado su carácter notorio, las consecuencias económicas que para las autoridades alemanas produjo la errónea divulgación de la presencia de de Escherichia coli en los pepinos procedentes de Almería.

"Se deja citada, a título ilustrativo, la noticia recogida en la web de El País en el siguiente enlace:

"https://elpais.com/economia/2017/08/23/actualidad/1503514718_294846.html

"En relación al trámite de audiencia realizado a terceros en aplicación del artículo 19.3 de la LTAIBG sobre la información objeto de reclamación, la organización en cuestión ha manifestado su oposición a que se facilite la información correspondiente a este punto de la solicitud de información objeto de reclamación, en aplicación del artículo 18.1.h) de la LTAIBG y ante el perjuicio para los intereses económicos y comerciales que ocasionará facilitar esta información para los agricultores a los que representa y al sector hortofrutícola andaluz con carácter general, entre otros motivos. Para ello, la misma ha acreditado el cumplimiento de lo indicado por la Resolución 170/2022 del Consejo en su Fundamento Jurídico Octavo.

"En este sentido, cabe poner de manifiesto los principales argumentos expuestos por las organización objeto de consulta:

«//

"Más allá de las legítimas aspiraciones del solicitante, proporcionar información privada, aunque sometida al control de la Administración, excede tanto el ámbito objetivo como subjetivo de aplicación de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. El alcance de tales pretensiones no puede entenderse como un mecanismo de acceso a la información pública, en el sentido de servir de mecanismo para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos con el fin de promover el ejercicio





responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, sino más bien una formula con la que "desnudar" al conjunto de todo un sector productivo, que en nuestro caso supone la contratación directa de más de 100.000 trabajadores, y una facturación durante los seis primeros meses del año 2021, según los datos publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 1.450 millones de euros.

https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-destaca-la-innovaci%C3%B3n-comouna-se %C3%B1a-de-identidad-del-sector-de-los-frutos-rojos--/tcm:30-576145

"El nivel de riesgo que supone para los productores, y para todo el sector; el conocimiento público de una información de naturaleza confidencial; la afección que ello supone a las reglas de competencia, así como las consecuencias económicas y comerciales que puede conllevar una divulgación de los argumentos que justificaban nuestra solicitud para la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio, de la documentación complementaria, etc. justifican por parte de esta Asociación profesional el más absoluto rechazo y nuestra total negativa a que se facilite esta información.-

Ш

"La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, respecto del derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, aclara que solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

"La regulación dispositiva de la citada norma es taxativa en este respecto en su artículo 14, 1.h) y k) al regular los límites y el alcance del derecho de acceso cuando para acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales y de las garantías de confidencialidad.

"De acuerdo también con la literalidad del mencionado precepto -que continúa "... cuando acceder a la información suponga un perjuicio para..."-, la aplicación de las limitaciones del art. 14.1 solo procede en presencia de una lesión o perjuicio efectivo al bien o interés jurídico protegido en cada uno de sus apartados que sea consecuencia del acceso a la información. En consecuencia, es necesario que concurra de forma indubitada la posibilidad real -no hipotética y concreta de producirse un perjuicio y no es suficiente con que la





información solicitada sea relativa o afecte a alguno de los intereses y bienes jurídicos protegidos por los límites del art. 14. El artículo 14.2 de la LTAIBG establece que "la aplicación de los límites atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". De este modo, el TS ha interpretado que a la hora de aplicar una cualquiera de las limitaciones previstas, no basta con la probabilidad cierta de que, en caso de otorgamiento del acceso, se vaya a producir una lesión en el bien o interés protegido sino que es necesario, además, que no concurra en el caso ningún interés superior que pueda justificar la concesión.

"La jurisprudencia no exige, pues, probar que el perjuicio se vaya a producir necesariamente, sino solo justificar el riesgo de su producción.

IV

"Descendiendo de los criterios generales al caso concreto, y aplicado el anterior régimen jurídico sobre el caso planteado la solicitud que se analiza de acceso a información afecta a intereses superiores que justifican su denegación, de tal forma que la puesta a disposición de terceros ajenos a la propia administración podría afectar gravemente a los derechos o intereses legítimos de los empresarios asociados en cuyo interés se formuló la solicitud de uso excepcional y en general al sector empresarial.

"Somos conscientes de los continuos ataques al sector agrícola, y particularmente de una forma más encendida hacia el sector de los frutos rojos por su facturación y cuota en los mercados europeos, así como de su férrea competencia con otros países productores y es por ello por lo que no podemos perder de vista, como de forma plausible nos ha recordado la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, las consecuencias económicas que supusieron para el sector de las verduras y hortalizas la errónea divulgación de la presencia de Escherichia coli en los pepinos de procedencia almeriense. En esta misma línea, año tras año, en plena coincidencia de las campañas española y centro europeas de recolección de fresas, y con el fin de fortalecer los precios de otros países, el sector de los frutos rojos se enfrenta a publicaciones infamantes de la calidad de nuestros productos, aduciendo que en nuestros cultivos se aplican pesticidas para incrementar la producción, entre otras falacias. Sirvan de ejemplo entre una infinidad de publicaciones las siguientes:

https://www.freshplaza.fr/article/9104496/fraises-guerre-des-prix-entreproducteursfrancais-et-espagnols/

https://www.20minutes.fr/economie/1423261-20140728-fruits-producteursfrancaisinquiets-concurrence-espagnole-controles-renforces

https://www.lci.fr/population/carpentras-la-forte-exportation-de-fraisesespagnolesinquiete-les-producteurs-2117802.html

"Debe destacarse la eficiencia y eficacia de los controles administrativos a los que se somete a nuestros cultivos y a su producción. Es por ello que entendemos que la justificación del acceso a la información relativa a las solicitudes de las agrupaciones agrarias remitidas a la Dirección General de la Producción Agraria, así como de la solicitud emanada desde esa Dirección General a la del Ministerio de Agricultura, Pesca y





Alimentación es un mero pretexto que persigue, no el simple acceso a una información sino, en última instancia, un control de legalidad que no corresponde al solicitante y debe ser denegado por suponer un perjuicio en los términos contemplados en los apartados h), g) y k) del artículo 14 de la ley.

"Finalmente, y ante una eventual desestimación de las presentes alegaciones, entiende esta parte que, con carácter previo a un reconocimiento al acceso a la información parcial incluida en la Resolución y a la consiguiente publicidad de cualquier documentación relativa a esta Asociación, entendemos que el órgano interpelado estaría obligado a recabar individualmente y facilitar trámite de alegaciones a cada uno de las empresas asociadas a XXXXXX en su condición de interesados en el presente expediente, toda vez que esta Asociación, son su escrito de fecha 30/11/2020 no ha actuado en beneficio e interés propio, sino en el de cada una de sus empresas asociadas y en su condición de productoras de fresa, frambuesa y mora de Andalucía, todo ello como consecuencia de las evidentes causas de indefensión que se generaría a dichos titulares».

"TERCERO.- Tras el análisis de la solicitud de información pública presentada, de lo establecido en la Resolución 170/2022 del Consejo, de las alegaciones recibidas en el marco del tramite de audiencia realizado en aplicación del artículo 19.3 LTAIBG a la organización que representa a los productores de fresa, frambuesa y mora que solicitó la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio, de las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la misma, y lo dispuesto en los artículos 2.a), 30 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

"De acuerdo a la normativa citada y la de general aplicación.

RESUEI VE

"UNICO.- Conceder acceso parcial a la información solicitada, conforme a las siguientes consideraciones:

"En relación a la cuestión PRIMERA del escrito de solicitud, se remite a lo dispuesto en el Fundamento de Derecho Segundo.

"No obstante, se informa que el pasado 30/11/2020 una organización que representa a los productores de fresa, frambuesa y mora de Andalucía remitió a esta Dirección General carta en la que se pone de manifiesto la necesidad de la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio para los cultivos indicados en el año 2021, en aplicación del artículo 53 del Reglamento 1107/2009.

"Dicha organización motiva la petición en que es necesaria la disposición de esta sustancia activa de la siguiente forma: «como complemento a otras sustancias activas, resultan de interés para el agricultor las formulaciones a base de la sustancia activa metam sodio, que dependiendo de la casuística de las parcelas, se complementan con las aplicaciones de otras formulaciones para el control de hongos en particular».

"A la vista de ello, esta Dirección General trasladó la necesidad de la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio en los cultivos indicados a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del





Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con fecha 17/12/2020, la cual cual fue denegada con fecha 26/01/2021.

"Por otra parte, se adjunta como Anexo n.º 1 estudio realizado por el Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medio Ambientales de la Universidad Politécnica de Madrid (CEIGRAM), titulado: Efectos de la prohibición de la cloropicrina y del 1, 3 dicloropropeno, diagnostico de la situación y análisis de la viabilidad de las alternativas (A. Garzón, I. Bardají y R. Moratiel).

"En relación al mismo, merece señalar las conclusiones que recoge:

- "• Hasta el momento no se han encontrado alternativas, químicas o no químicas, que por sí solas alcancen niveles de eficacia en el control de los patógenos del suelo tan elevadas y sostenidas en el tiempo como la aplicación conjunta de cloropicrina + 1,3-dicloropropeno.
- "• En la actualidad, la cloropicrina, el 1,3-dicloropropeno y sus mezclas tienen carácter estratégico en los cultivos estudiados, repercutiendo significativamente en los rendimientos y en la rentabilidad de los mismos.
- "• Existe un estricto programa de medidas de mitigación para el uso seguro de la cloropicrina y el 1,3-dicloropropeno (sistema cerrado, cilindros de acero, uso profesional, empleo de plásticos de cobertura impermeables).
- "• Los sectores productores consultados manifiestan una gran inquietud y preocupación ante la posible prohibición de estas materias activas".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa, que:

"La información solicitada son documentos en posesión de dicha dirección General que tuvo que presentar ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la solicitud de la autorización excepcional de comercialización y uso de la sustancia Metam Sodio para la comunidad Autónoma de Andalucía, y por tanto tienen carácter público.

"Por todo ello

" Solicita

"Se estime la presente reclamación. Se actúe ante la Consejería de agricultura, ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, con objeto de que se nos haga llegar la información solicitada, y denegada parcialmente, prácticamente en su totalidad, la cual repetimos y que se especificó en el escrito presentado en fecha 25 de Mayo de 2021 y que se adjuntó en la reclamación de referencia 431/2021, y obrante en este Consejo de Transparencia".





Cuarto. Tramitación de la reclamación.

- **1.** El 1 de junio de 2022 el Consejo pone a disposición de la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 1 de junio de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.
- **2.** El 20 de junio de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"En relación a los comentarios realizados por el interesado en su reclamación, se ratifica lo indicado en la Resolución de 6/05/2022, en base a los siguientes argumentos:

(...)

"Conclusiones

- "A la vista de todo lo anterior y de lo expuesto en la Resolución de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de fecha 06/05/2022, se concluye que se debe desestimar la reclamación interpuesta en su totalidad, principalmente, por los siguientes argumentos:
- "• En relación a la cuestión PRIMERA se ha facilitado determinada información contenida en los documentos solicitados con la que se responde a las cuestiones que el solicitante plantea en la solicitud de información y en las reclamaciones que ha presentado, no siendo correctas las afirmaciones del mismo en las que indica que no se le ha facilitado información en este sentido.
- "• La publicidad de los documentos solicitados en la cuestión PRIMERA tiene una relevancia importante, en cuanto a que su divulgación afecta a intereses económicos y comerciales de los agricultores y empresas representados por la organización que solicitó la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio, en virtud de lo dispuesto por el ex artículo 14.1.h de la LTAIBG y, por extensión, a la Administración.
- "• El punto SEGUNDO de la solicitud de información, ha sido inadmitido por la Resolución 170/2022 del CTPD, de 9 de marzo de 2022, que resuelve la reclamación 431/2021 relativa a esta misma solicitud de información.
- "• La Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera ha dado cumplimiento a todo lo indicado por el CTPD en su Resolución 170/2022.
- "• Los recursos humanos y materiales consumidos para el análisis de los hechos y la resolución de las solicitudes de información presentadas por esta persona, así como de las reclamaciones derivadas de las





mismas, están afectando al normal desarrollo de la actividad del Servicio de Sanidad Vegetal, por lo que se considera de aplicación lo dispuesto por el artículo 18.e) de la LTAIBG.

"Lo que se informa a los efectos oportunos".

- **3.** El 18 de enero de 2023 se remite a la entidad reclamada oficio en virtud de lo previsto en el artículo 24.3 LTAIBG en el que se solicita que notifique el trámite de audiencia a las organizaciones afectadas, a las cuales les fue concedido en su día por ese órgano, en base a la aplicación de lo establecido por el artículo 19.3 LTAIBG.
- **4.** Con fecha 6 de marzo de 2023 tienen entrada en este Consejo alegaciones de la organización a la que se realizó el anterior trámite de audiencia, en aplicación del artículo 19.3 de la Ley 19/2013 en el mes de abril de 2022.

El contenido de las alegaciones de la entidad es el siguiente, en lo que ahora interesa:

"Acreditada nuestra condición de interesados, entendemos oportuna la fundamentación jurídica que se contiene en la Resolución de la Dirección General de Producción Agrícola y ganadera relativa a la solicitud de información pública sobre la sustancia activa METAM SODIO de 6 de mayo de 2022, que, a los efectos de evacuar el trámite de alegaciones que se nos ha concedido, damos por reproducida en su integridad.-

"Por todo lo expuesto

"SOLICITO AL DIRECTOR GENERAL DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y GANADERA, la admisión del presente escrito y por evacuado el trámite conferido, y en su virtud por formuladas alegaciones en el expediente de solicitud de información dirigido a esa Consejería, y en consecuencia por opuesta [denominación de la entidad afectada] a que se permita la remisión de la información solicitada".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

- **1.** De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
- **2.** La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
- **3.** Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad", con las consecuencias que de aquí se derivan para los





sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida, según se indica por la entidad reclamante, el 16 de mayo de 2022 y la reclamación fue presentada el 23 de mayo de 2022, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.





2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5°).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre la materia objeto de la reclamación.

Antes de analizar la posible aplicación de los límites invocados por el órgano reclamado, conviene realizar algunas consideraciones sobre las autorizaciones respecto a las que se solicita información, que se encuentran reguladas en la normativa sobre comercialización y utilización de estos productos fitosanitarios.

La producción vegetal ocupa un lugar muy importante en la Comunidad y la utilización de productos fitosanitarios es una de las formas más importantes de proteger los vegetales y los productos vegetales contra organismos nocivos y de mejorar la producción agrícola. No obstante los productos fitosanitarios pueden también tener efectos desfavorables en la producción vegetal y su utilización puede entrañar riesgos y peligros para los seres humanos, los animales y el medio ambiente, en particular si se comercializan sin haber sido autorizados oficialmente y si se emplean de manera incorrecta.

La sustancia a la que se refiere la solicitud de información formulada en este caso, Metam Sodio, ha sido ampliamente utilizada en desinfección de suelos con carácter previo a la plantación de cultivos. No obstante, los productos fitosanitarios formulados a base de la misma fueron cancelados en España en junio de 2019 tras su revisión por principios uniformes, con una fecha límite de utilización por parte de los agricultores hasta junio de 2020.

El 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, tiene como objetivo garantizar un alto grado de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, a la vez que salvaguardar la competitividad de la agricultura comunitaria. En este sentido, previendo que puedan presentarse situaciones de emergencia que representen un peligro para la producción vegetal y los ecosistemas que no pueden ser contenidos por ningún medio razonable disponible y que demandan respuestas rápidas y efectivas que no pueden esperar el resultado del proceso normal de autorización, el considerando 32 del citado Reglamento en casos excepcionales permite a los Estados miembros autorizar productos fitosanitarios que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento, cuando ello sea necesario debido a un peligro o una amenaza para la producción vegetal o los ecosistemas que no pueda atajarse por otros medios razonables. Así, el artículo 53 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 prevé que en circunstancias especiales, un Estado miembro podrá autorizar, por un período no superior a 120 días, la comercialización de productos fitosanitarios cuya utilización no está con carácter general permitida, para un uso limitado y controlado y cuando tal medida parezca necesaria debido a un peligro que no puede ser controlado por ningún otro medio razonable.

Por considerar que no cumplía lo establecido en el artículo 53 del Reglamento (CE) nº 1107/2009, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante Resolución de 26 de enero de 2021, resolvió no autorizar la solicitud de comercialización y utilización excepcional de los productos fitosanitarios formulados a base de Metam sodio que le había sido formulada por la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Junta de Andalucía, así como por los órganos competente en la materia de otras Comunidades Autónomas (Gobierno de Murcia y Junta de Extremadura).

Quinto.- Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

- **1.** La respuesta de la entidad reclamada concede parcialmente el acceso a la primera de las dos peticiones contenidas en la solicitud de información inicial, ya que la Resolución núm. 170/2022 inadmitió la segunda de las peticiones al considerar que la pretensión de la asociación reclamante queda extramuros del ámbito objetivo protegido por la LTPA. Por lo tanto, esta reclamación entrará a conocer la respuesta ofrecida por la entidad reclamada a la petición en la que no se ha facilitado la información, es decir, la petición consistente en "que nos dé acceso telemático, o en su defecto copia digitalizada, de las solicitudes de las agrupaciones agrarias remitidas a esta Dirección General de la Junta de Andalucía, así como de la solicitud emanada por esta Dirección General de la Junta de Andalucía a la Dirección General del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación".
- **2.** La entidad reclamada denegó la información solicitada alegando en primer lugar lo previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, al entender la entidad reclamada que *"la remisión de la información solicitada en relación a la cuestión PRIMERA produce un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los productores andaluces".*

Durante la tramitación de esta reclamación, la tercera persona interesada se ha sumado a los argumentos de la entidad reclamada.





La valoración de aplicación de dicho límite debe resolverse de conformidad con lo que dispone el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: "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". Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

"[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6°; 120/2016, FJ 3°, 31/2017, FJ 4°; 52/2017, FJ 4° y 143/2019, FJ 5°).

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso", así como la existencia de "una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017). Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que "debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético" [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, "la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información" (FJ 9º).

Procede analizar pues si concurren estas circunstancias para el límite en cuestión que resultarían de aplicación a este supuesto. Ya se indicó por este Consejo en la Resolución 54/2022 que el siguiente paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable"





en el supuesto de concederse el acceso", así como la existencia de "una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

3. En lo concerniente al límite relativo a los intereses económicos y comerciales, conviene comenzar indicando que los intereses en los que se puede basar la Administración para denegar el acceso no son sólo "los intereses propios de la concreta institución a la que se solicita la información, sino que también puede recurrirse a este límite en defensa de los intereses del sector privado", según sostuvimos en el FJ 8° de la Resolución 42/2016.

Por lo demás, parece evidente que la pretensión de mantener reservados ciertos datos comerciales constituye una manifestación fundamental de los intereses protegidos por el artículo 14.1.h) LTAIBG. Y en la Resolución 120/2016 (FJ 5°) ya tuvimos ocasión de realizar una aproximación al alcance de estos intereses al abordar la noción de "secreto comercial", que partía -como no podía ser de otra manera- del sistema conceptual de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas:

"[...] de la repetida Directiva cabe inferir determinados elementos estructurales del concepto "secreto" comercial", los cuales, por lo demás, ya se habían asumido con anterioridad en otros países de nuestro entorno [así, la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán, de 14 de marzo de 2006, número marginal 87, BVerfGE 115, 205 (230)]. Por una parte, la información que se quiere mantener secreta debe versar sobre hechos, circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa. Por otro lado, debe tratarse de una información que no tenga carácter público, esto es, 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. En tercer término, debe haber una voluntad subjetiva de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión. Y, finalmente, dado que no basta con la concurrencia de este elemento subjetivo, también es necesaria la existencia de un legítimo interés objetivo en mantener secreta la información de que se trate. Interés objetivo que, obviamente, debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar -por ceñirnos a lo que a este caso concierne- cuando la revelación de la información refuerce la competitividad de los competidores de la empresa titular del secreto, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial".

La transposición de la Directiva se realizó a través de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo artículo 1 establece una definición de secreto empresarial que coincide con la indicada anteriormente.

En un sentido similar se ha pronunciado el Criterio Interpretativo 1/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que define los intereses económicos y comerciales como:





"... aquéllas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan".

El citado Criterio Interpretativo establece las siguientes pautas para considerar que se produce un daño a los intereses económicos y comerciales:

- 1°. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.
- 2°. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.
- 3°. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva.
- 4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.

Respecto al daño para los intereses económicos y comerciales alegado por la entidad reclamada, el reclamante argumenta que "el Director General de la Producción Agrícola y Ganadera, en su Resolución parcialmente denegatoria sitúa el perjuicio para el bien jurídico que protege, en el ámbito de lo hipotético".

Procedería pues analizar si las circunstancias que se exigen para entender que se produce un daño al bien jurídico protegido concurren en este supuesto.

4. Como se ha indicado, 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. Antes al contrario, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

En cada caso, por tanto, debe hacerse un análisis individualizado de la aplicación del test del daño y de la ponderación de sus circunstancias, no bastando 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.





A la vista de la información contenida en el expediente, no podemos afirmar que el acceso a la información pueda provocar un riesgo real, actual y concreto para los intereses económicos y comerciales de los productores agrarios afectados que solicitaron la utilización del producto fitosanitario en cuestión, por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar por cuanto no se concreta ni explicita cómo el facilitar la solicitud presentada para obtener las autorizaciones excepcionales a las que se refiere la solicitud de información puede suponer consecuencia negativa alguna, como daño reputacional de las empresas afectadas o que la divulgación de la presencia de patógenos en el suelo destinado al cultivo de fincas de productores concretos ocasiona una evidente disminución del valor de dichas fincas, habida cuenta de que dicha sustancia, Metam Sodio, no se llegó a autorizar y por tanto no se puedo aplicar en las empresas afectadas, y los patógenos fueron tratados con otras sustancias que sí fueron excepcionalmente autorizadas en el año 2021.

Aunque la entidad alega que el acceso a la información "produce de modo inmediato e indefectible un daño reputacional que coloca a dichas empresas y profesionales, y, por extensión, a todos aquellos que en el mismo ámbito territorial realizan actividades productivas idénticas, en una posición de desventaja en el mercado que afectaría indubitadamente a un sector económico de primordial importancia en Andalucía", debe reiterarse que no se entiende que facilitar la información sobre la solicitud de aplicación de un producto fitosanitario que puede ser autorizado excepcional y temporalmente pueda perjudicar la "posición en el mercado" de una empresa o de unos determinados productores.

Y es que efectivamente la entidad reclamada no ha concretado qué partes de la información en concreto o en qué modo el acceso a su contenido podría afectar a sus intereses económicos, de los productores agrarios que solicitan la aplicación del producto sobre el que se solicita información, más aún cuando se denegó por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 26 de enero de 2021, la autorización excepcional para la aplicación de la sustancia en cuestión. No concurre por tanto la necesaria justificación de los perjuicios exigida por la doctrina casacional del Tribunal Supremo (STS 3530/2017, de 16 de octubre):

"Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales".

A juicio de este Consejo, a diferencia de lo que se indica en la resolución reclamada, conocer la solicitud de autorización excepcional que a su vez eleva la Dirección General de la Junta de Andalucía al Ministerio competente en materia de agricultura, no tiene por qué producir un perjuicio económico o comercial. Por el contrario puede contribuir a aumentar la confianza en que, en primer lugar, el procedimiento





administrativo de evaluación de productos fitosanitarios funciona adecuadamente y que se otorgan las autorizaciones excepcionales cuando queda suficientemente acreditado que se cumplen los requisitos reglamentarios; y en segundo lugar, que el cultivo se realiza cumpliendo con todas las garantías y condiciones precisas, incluso cuando se emplean productos fitosanitarios en principio no permitidos, porque en tal caso se hace de forma controlada y limitada, y por ser necesario para controlar un peligro que no podría ser controlado por ningún otro medio razonable.

Y en segundo lugar, este Consejo no puede considerar que el riesgo de reclamación de responsabilidades ante un posible suministro de la información por quien pudiera considerarse perjudicado (alegado igualmente por la entidad reclamada y por los productores que han manifestado su oposición como argumento para no facilitar la información) implique un riesgo real, actual y concreto, en tanto en cuanto se trataría por tanto de un daño hipotético y futurible, que no permite constar el grado de certeza exigido para la aplicación de los límites.

Por tanto, este Consejo no entiende que el citado límite resulte de aplicación a este supuesto.

5. La invocación del artículo 14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización de los denominados test del daño y test del interés. En el anterior apartado, este Consejo ha examinado la realización del test del daño por la entidad reclamada y ha concluido que no se han aportado datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de las entidades afectadas.

Sentada la anterior conclusión, hay que señalar a meros efectos dialécticos que en la hipótesis de que se hubiese considerado acreditada la certeza de una lesión o perjuicio en el interés protegido, sería necesario analizar en segundo lugar el llamado test del interés, y comprobar si existe en el caso algún interés superior que justifique el acceso solicitado. Con carácter general, existe un interés publico en el acceso a la información pública cuando con ello se facilita la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por las administraciones públicas y cuando permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones que toman las administraciones públicas y que afectan a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirva para cuestionar dichas decisiones.

Tales requisitos se estiman concurrentes en el presente caso dado que la información a la que se pretende acceder revela si en el supuesto de la entidad solicitante de la autorización excepcional concurría las condiciones y requisitos reglamentariamente establecidos para que una actividad excepcional, que finalmente no fue autorizada. El acceso a esta información reviste un indudable interés público en la medida en que permite a la ciudadanía conocer cómo se ha tomado una decisión que afecta a una cuestión tan relevante para la salud humana y para el medio ambiente. Interés público que la propia entidad reclamada parece reconocer en la resolución reclamada ("En el ámbito de la producción y distribución de productos agroalimentarios es notorio el creciente interés de los consumidores sobre los procesos de producción, interés fomentado por las propias instituciones públicas").





Además, aunque no se prejuzga la incidencia en la seguridad alimentaria al tratarse del uso de productos que cuando se autorizan se hace para un uso limitado y controlado sobre determinados cultivos, la información es también de interés público porque afecta a los ciudadanos en general, y a los agricultores y productores cercanos, en particular.

Frente a todo ello, a juicio de este Consejo, no cabe invocar la prevalencia de la protección de intereses económicos o comerciales cuya eventual afectación debería ceder ante el interés público en fiscalizar las autorizaciones otorgadas, que pueden afectar al medio ambiente en general, y a la salud humana a través de la cadena alimentaria, teniendo en cuenta además la importancia que el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios concede al suministro de información al público en general en dicha materia (vg. Artículo 26).

- **6.** Por todo lo expuesto, la Dirección General reclamada habrá de facilitar a la asociación interesada la siguiente documentación:
 - Solicitudes de las agrupaciones agrarias (en concreto, de la organización que representa a los productores de fresa, frambuesa y mora de Andalucía) remitidas a la Dirección General Producción Agrícola y Ganadera poniendo de manifiesto la necesidad de autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio para los cultivos indicados en el año 2021.
 - Solicitud remitida por la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera de la Junta de Andalucía dirigida a la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de fecha 17 de diciembre de 2020 solicitando la autorización excepcional de la sustancia activa metam sodio.

Y en el caso de que el órgano reclamado no dispusiere de dicha información, habrá de comunicarlo expresamente a la asociación interesada.

7. Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, este Consejo quiere recordar que el artículo 16 LTAIBG regula el acceso parcial a la información solicitada:

"En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida."

La entidad reclamada podría en futuras solicitudes de información similares a la que ha sido objeto de esta reclamación, suprimir la denominación de la entidad solicitante de la autorización si consideraba que el acceso a la información pudiera afectar a sus intereses económicos y comerciales, sin perjuicio de





que la persona solicitante pudiera presentar una posterior reclamación si deseaba acceder específicamente a la información suprimida.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

1. La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

"Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación."





En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, la entidad reclamante deberá ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

2. Por último, ha de tenerse presente lo dispuesto en el artículo 22.2 LTAIBG, que establece que "[s]i ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información".

Por consiguiente, al constar expresamente la oposición de las personas afectadas a que se ofrezca la información, la entidad reclamada deberá facilitar al reclamante la información que afecta a dichas personas tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación presentada en cuanto a la petición de

"Se nos dé acceso telemático, o en su defecto copia digitalizada, de las solicitudes de las agrupaciones agrarias remitidas a esta Dirección General de la Junta de Andalucía, así como de la solicitud emanada por





esta Dirección General de la Junta de Andalucía a la Dirección General del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación".

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada en el plazo de diez días una vez transcurrido el plazo referido, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Quinto, apartados primero a sexto, y el Sexto.

Y en el mismo plazo de diez días, remita a este Consejo las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.