



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 01/03/2024

HASH: 03d08886ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00081174

**N/REF:** 2726/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

**Información solicitada:** Memorias anuales de actividad de la organización agraria INTERCITRUS.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de julio de 2023 la entidad reclamante solicitó al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo MAPA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Memorias anuales de actividades de la Organización Citrícola Española (INTERCITRUS) presentadas al Ministerio de Agricultura conforme a la Ley que regula las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de los años 2008 a 2022.»*

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

2. Conforme a lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIPBG, mediante oficio remitido el 31 de julio de 2023, el Ministerio concedió un plazo de quince días a la asociación INTERCITRUS para que pudieran realizar las alegaciones que estimaran oportunas. En la misma fecha se informó al solicitante de dicha petición de alegaciones y de la suspensión del plazo para contestar. Con fecha 22 de agosto de 2023 se recibieron las alegaciones que concluyen de la siguiente manera:

*«No nos oponemos a que se entregue la documentación solicitada siempre y cuando la Administración a la que me dirijo compruebe pormenorizadamente que el tercero solicitante ostenta la legitimación activa e interés legítimo correspondiente, que en ningún caso se facilite información de carácter sensible o confidencial y que, en todo caso, la información que pueda en su caso otorgarse se limite a un periodo no superior a los cinco últimos años.»*

3. Por resolución del director general de la Industria Alimentaria del MAPA de 12 de septiembre de 2023 se accede parcialmente a lo solicitado con la puesta a disposición de las tres últimas memorias solicitadas (años 2019-2020; 2020-2021 y 2021-2022), denegando el acceso a la información del resto de los ejercicios invocando expresamente el carácter abusivo e injustificado del artículo 18.1 e) LTAIBG, y dado que los últimos 3 últimos años, y cita literalmente: *«se correspondería lo indicado en el artículo 11.2 de la de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre.»*

El artículo 11.2 de la ley de la de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias establece que: *«podrá revocarse el reconocimiento de aquellas organizaciones interprofesionales agroalimentarias que hayan permanecido inactivas, sin desarrollar ninguna de las finalidades establecidas en el artículo 3 de la presente ley, durante un período ininterrumpido de tres años.»*

4. Mediante escrito registrado el 14 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que la estimación parcial de su solicitud no satisface íntegramente el derecho de acceso a la información en los términos solicitados y reitera la petición de las Memorias Anuales de INTERCITRUS no facilitadas, (2008 a 2018, ambas inclusive).

---

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

5. Con fecha 19 de septiembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MAPA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. En atención a la misma se recibió escrito de alegaciones de 6 de octubre de 2023 en el que invoca expresamente la causa de inadmisibilidad del artículo 18.1.e) LTAIBG y abunda en la de la falta de proporcionalidad de la petición de años pretéritos con el siguiente literal:

*«Se considera, además, que la petición resulta igualmente abusiva e injustificada porque utiliza una herramienta que proporciona la Ley 19/2013 para alcanzar un objetivo muy alejado de ésta: diseccionar el funcionamiento y las actividades de una organización cuya naturaleza, no nos cansaremos de repetir, es privada. El reclamante, en lugar de ponerse en contacto con INTERCITRUS, justificar razonablemente su interés y exponer qué tipo de información desea, elude el preceptivo permiso del titular de la información y utiliza una ley dirigida a mejorar la transparencia de la actividad pública como coartada para satisfacer el verdadero objeto de su petición, que no es otro que el impulso de una nueva organización interprofesional una vez revocado el reconocimiento de INTERCITRUS, tal y como se pone de manifiesto en la carta remitida al Sr. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.»*

*Por todo ello, se ha limitado el acceso a las memorias de actividad correspondientes a los tres últimos ejercicios, una vez comprobado que las mismas no contienen información que pueda ser calificada como sensible o confidencial.»*

6. Concedido por este CTBG trámite de audiencia al tercero afectado INTERCITRUS remitió se alegaciones el 19 diciembre de 2023 en la expone:

*«En conclusión, desde la Interprofesional nos oponemos a la entrega de más información a La Unión de Uniones, considerando que hemos accedido a la entrega de las memorias de los últimos cinco años para que puedan conocer la actividad de la Interprofesional y sus efectos en el sector. No comprendemos que interés pueden tener para el sector acciones o actividades llevadas a cabo hace 14 años y entendemos que en caso de entrega de dicha información esta pueda difundirse o utilizarse de manera maliciosa, atendiendo a los constantes comunicados de prensa que La Unión de Uniones realiza comunicando sus intenciones de disolver esta organización.»*

7. En respuesta al trámite de audiencia ofrecido al reclamante, el 22 de diciembre de 2023, se recibió un escrito de limitación del derecho al acceso a información a tan solo los tres últimos años, sin facilitar el acceso a todas las memorias solicitadas. Así mismo alega que el tercero afectado INTERCITRUS, no se opone expresamente a que se entregue la documentación correspondiente a un periodo no superior a los cinco últimos años.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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*”.

---

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

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

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre las memorias anuales de actuaciones de varios años (2008-2022) presentadas por la organización agroalimentaria interprofesional INTERCITRUS, en el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias del MAPA.
4. Constituye el objeto del presente procedimiento de reclamación el acceso a la información que no ha sido facilitada por el MAPA, en concreto las Memorias Anuales Actuaciones de la organización agroalimentaria INTERCITRUS, de los años 2008 a 2018.
5. La LTAIBG, posibilita en su artículo 20.2, conceder motivadamente el acceso parcial a la información pública solicitada tras la ponderación de las distintas circunstancias a tener en cuenta.

En primer lugar, se debe analizar la justificación que invoca el ministerio reclamado para no conceder el acceso a toda la información toda vez que la formulación amplia del derecho de acceso exige la debida justificación de las restricciones al mismo. En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación restrictiva de los límites de referencia. Por todas, cabe citar la STS de 11 de junio, (ECLI: ES:TS:2020:1558):

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

Partiendo, por tanto, de los ya mencionados principios generales de interpretación restrictiva, justificación suficiente de la aplicación de la causa de denegación de la información de que se trate y proporcionalidad en su aplicación al caso concreto, es

necesario analizar los motivos aducidos por el órgano competente para verificar si concurre el carácter abusivo del ejercicio del derecho y, por otro lado, si dicho carácter abusivo, además, supone una desviación de la finalidad de la ley.

La resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTABIG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia. Y estas dos circunstancias deben concurrir cumulativamente pues se trata de un doble requisito según señala la citada STS de 12 de noviembre de 2020.

El carácter abusivo de la reclamación se conforma por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil; por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—; característica, la de excesiva que ha de concurrir cumulativamente con la falta de justificación de la finalidad de la ley a que alude la resolución de inadmisión.

En el presente caso, el Ministerio, imputa abusiva la petición de información de actividades de una entidad privada de ejercicios pretéritos, por estimar que carece de toda transcendencia pública, y está destinada a poner en riesgo la propia existencia del tercero. En términos literales:

*«El reclamante, en lugar de ponerse en contacto con INTERCITRUS, justificar razonablemente su interés y exponer qué tipo de información desea, elude el preceptivo permiso del titular de la información y utiliza una ley dirigida a mejorar la transparencia de la actividad pública como coartada para satisfacer el verdadero objeto de su petición, que no es otro que el impulso de una nueva organización interprofesional una vez revocado el reconocimiento de INTERCITRUS, tal y como se pone de manifiesto en la carta remitida al Sr. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.»*

De igual manera se imputa abusiva la solicitud de información por la cantidad de recursos que habría que disponer para satisfacer el derecho de acceso, según aclara el criterio interpretativo CI 3/2016, de 14 de julio, señaló que puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información *«cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el*

*servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos».*

En el caso que nos ocupa las tareas que debe desarrollar la unidad se limitan a recopilar en los archivos las memorias anuales respectivas y verificar, en su caso, si contiene algún tipo de información sensible a efectos de su supresión en la documentación facilitada. No cabe admitir desproporción respecto a la labor de localizar las informaciones solicitadas pues la mismas están perfectamente identificadas, estas comprendidas en un único documento por año, y como alega el reclamante; no se le supone voluminosa en absoluto al observar el contenido de las tres memorias que sí ha facilitado el Ministerio y que no pasan de las 20 páginas.

Descartado el carácter abusivo de la solicitud de información, resulta innecesario analizar a efectos de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG la conexión con las finalidades de la LTAIBG.

6. No obstante lo anterior, en cuanto al juicio de ponderación global que es obligado efectuar por este órgano revisor, es relevante señalar que la Administración motiva el ámbito temporal de tres años respecto a los concede el acceso a la información en razón que se corresponde con la previsión legal temporal del artículo 11.2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias que establece que *«Podrá revocarse el reconocimiento de aquellas organizaciones interprofesionales agroalimentarias que hayan permanecido inactivas, sin desarrollar ninguna de las finalidades establecidas en el artículo 3 de la presente ley, durante un período ininterrumpido de tres años».*

La finalidad última de la LTAIBG es facilitar escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. En el presente caso el escrutinio la acción del MAPA no se puede limitar a la eventual posibilidad de revocar o no reconocimientos como organizaciones agroalimentarias donde tiene su acomodo el plazo de tres años de inactividad utilizado como criterio de proporcionalidad.

Por otra parte, no se puede pasar por alto que las organizaciones agroalimentarias que suscriben las memorias no están comprendidas en el ámbito subjetivo de aplicación en artículo 2.1 LTAIBG. El artículo 1.1 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias reconoce expresamente que dichos entes son de naturaleza privada.

Las solicitadas memorias anuales adquieren el carácter de información pública a los efectos de la LTAIBG al incorporarse al registro público del MAPA por causa de un trámite administrativo al que deben someterse tras su reconociendo oficial como organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

La finalidad de la LTAIBG se fundamenta en el escrutinio al ejercicio de las competencias del MAPA, no al escrutinio de las actividades de las organizaciones agroalimentarias que están obligadas a presentar sus memorias anuales en cumplimiento del artículo 6.2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

En presente caso es evidente que solicitar documentación desde el 2008 no pretende someter a escrutinio ninguna acción de responsable público actual ni en los años próximos precedentes. Tampoco pretende conocer cómo se manejan los fondos públicos ni conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Circunstancias estas que aconsejan ponderar los distintos intereses que la LTAIBG considera dignos de protección. El acceso a las memorias anuales de actividades de la organización agroalimentaria de naturaleza privada, por afectar intereses privados requiere un juicio de ponderación global.

El artículo 2 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, señala entre otras de sus muchas finalidades la de *«la puesta en común de información y estudios que resulten de interés para sus socios»*, o la de *«desarrollar métodos e instrumentos para mejorar la calidad de los productos en todas las fases de la producción, la transformación, la comercialización y la distribución»*; y también *«Promover la adopción de medidas para regular la oferta, de acuerdo con lo previsto en la normativa de competencia nacional y comunitaria; la negociación colectiva de precios cuando existan contratos obligatorios en los términos previstos en la normativa comunitaria, programas de investigación y desarrollo que impulsen los procesos de innovación en su sector y que mejoren la incorporación de la tecnología, tanto a los procesos productivos como a la competitividad de los sectores implicados.»*

Es fácil advertir que las finalidades de estas entidades asociativas agroalimentarias guardan íntima relación con los intereses comerciales y económicos que representan y que la LTAIBG considera dignos de consideración según el artículo 14.1.h) LTAIBG.

Una vez concedido el trámite de audiencia por este CTBG, la aludida INTERCITRUS opone objeciones a facilitar las memorias anuales de actuaciones de los años pretéritos, sin

perjuicio que exprese anuencia a facilitar la información de cinco últimos ejercicios; periodo que es superior a los tres años que el MAPA concedió el derecho de acceso a la información pública.

Tal y como alude el reclamante, el tercero afectado no formula oposición expresa a facilitar sus memorias de actividades de los últimos cinco años. Esa falta de oposición a ampliar el periodo de información resulta relevante para ponderar los distintos bienes jurídicos dignos de protección. En consideración de cuanto antecede nada se opone a que sean facilitadas las memorias anuales de actividad de los cinco últimos años, esto es las dos inmediatamente anteriores a las tres ya facilitadas.

7. Tras la ponderación de los bienes jurídicos dignos de protección, atendiendo a las finalidades de la ley, vistas las justificaciones expuestas por la administración reclamada para proporcionar el acceso parcial a la información solicitada, así como la anuencia de la organización afectada, este Consejo considera procedente estimar parcialmente la reclamación objeto del presente procedimiento, concediendo el acceso a las memorias anuales de actuaciones de los dos ejercicios anteriores a las ya facilitadas (2016-2018), de suerte que se complete el período de cinco años que se considera razonable para los fines perseguidos y respecto del cual la entidad afectada no ha manifestado su oposición.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

*Memorias anuales de actividades de la Organización Citrícola Española (INTERCITRUS) presentadas al Ministerio de Agricultura conforme a la Ley que regula las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de los años de los dos ejercicios anteriores a las ya facilitadas. (2017 a 2018)*

**TERCERO: INSTAR** al a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0267 Fecha: 01/03/2024

---

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

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

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