



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00088278

N/REF: 748/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Solicitudes autorización cultivo cannabis desde el año 2010.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1016 Fecha: 12/09/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de marzo de 2024 la reclamante solicitó a la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«El registro de solicitudes que se han presentado en este organismo pidiendo una licencia/permiso para cultivar cannabis de manera legal en España. En concreto me refiero a las solicitudes presentadas bajo el título "SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN

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



PARA EL CULTIVO DE PLANTAS QUE PUEDAN PRODUCIR ESTUPEFACIENTES CON FINES MÉDICOS”.

Solicito que se me indiquen los datos desglosados para todos y cada uno de los años

2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020,2021,2022,2023 y lo que llevamos de 2024 a fecha de entrada de mi solicitud en este registro.

Solicito que se me indique de este número de solicitudes cuántas de ellas han sido favorables y cuántas de ellas denegadas para todas y cada una de las solicitudes.

Además, pido que se me indique, para todas y cada una de las solicitudes presentadas, la fecha en la que se presentó la solicitud (esto es la fecha en la que se abrió dicho expediente) y la fecha en la que se resolvió dicho expediente (esto es la fecha en la que la administración resolvió a favor o en contra del solicitante).

Además, pido que se me indique para todas y cada una de las solicitudes el nombre concreto de la persona física o jurídica que presentó dicha solicitud. Para todas y cada una de las solicitudes presentadas pido que se me indique qué rellenó el solicitante: la extensión del cultivo (metros, hectáreas...), el tipo de cultivo realizado (nombre de la planta), modalidad de cultivo (en exterior, en interior...) y el fin (objetivo) de dicha autorización: industrial, terapéutico, científico y docentes autorizados.

En el caso de que la solicitud haya sido favorable; es decir que ha conseguido un permiso, pido que se me indique la fecha de inicio de la licencia (cuándo se puede comenzar a plantar), la fecha final de la licencia (hasta cuándo) y la cantidad de terreno finalmente cultivada.

Así pido información con la siguiente estructura:

Solicitud: Número 1

Fecha de presentación de solicitud: 18/11/2020

Fecha de respuesta de solicitud: 18/11/2021

Extensión cultivable solicitada: 2 hectáreas

Tipo de cultivo: el que corresponda

Modalidad de cultivo: Cultivo exterior



Objetivo de autorización: terapéutico

Respuesta: Favorable/No favorable

Entidad solicitante: Alicaber (por ejemplo)

Fecha de cuándo comienza a plantar: 18/11/2022

Duración del permiso: hasta 18/11/2023 o 3 años

Extensión finalmente cultivada: 1 hectárea

Les recuerdo que no estoy pidiendo datos personales vinculados a la etnia, religión, etc, por lo tanto, no cabe motivo para denegar dicha solicitud. De hecho, parte de esta información ya es pública pues la da a conocer la propia AEMPS para sus comunicados de prensa y también la publican diferentes medios de comunicación. Aquí aparecen empresas como Alicaber o Phytoplant u órganos universitarios los que han recibido autorización. Así, lo que yo estoy pidiendo es información simplemente ampliada.

Pido que se me entregue en formato XLS o CSV»

2. Mediante resolución de 8 de abril de 2024 la AEMPS dictó resolución denegando el acceso en los siguientes términos:

«(...) La no concesión viene motivada, en primer lugar, por lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el derecho de acceso se limitará cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: “k) la garantía de confidencialidad”, garantía que se deberá preservar puesto que estos datos personales por los que se pide en la solicitud están sujetos a este deber de confidencialidad.

Asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de esta ley de transparencia, se denegará la información contenida en aquellas solicitudes “c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”

Para poder suministrar la información solicitada, se tendría que llevar a cabo una compleja reelaboración, puesto que se trata de una serie de datos que no constan en un solo archivo o expediente del que poder extraerlos. Habría que hacer uso y búsqueda manual de gran cantidad de información y documentación archivada en



diferentes expedientes correspondientes a todas las solicitudes de autorización de cultivos de plantas de Cannabis sativa L. recibidas en el Departamento de Inspección y Control de Medicamentos de la AEMPS durante los últimos 15 años.

Entendemos, por tanto, que para facilitar la información solicitada habría que analizar cada expediente correspondiente a cada una de las peticiones realizadas desde el año 2010 y extraer la información detallada que se pide, todo ello manualmente, dado que no existe una base de datos creada para tal fin, puesto que carecería de utilidad para el trabajo del Departamento de Inspección y Control de Medicamentos.

Es decir, para dar respuesta a lo pedido con todos los datos y con ese nivel de detalle habría que llevar a cabo diversas operaciones para extraer, ordenar y separar la información, y posteriormente clasificarla de un volumen enorme de expedientes.

Es más, nuestro criterio viene respaldado por la reciente Resolución del CTBG 2024-0322, basada en esa necesidad de reelaboración para poder proporcionar una respuesta acerca de los más de 8000 expedientes solicitados en el marco de problemas de suministros de medicamentos. El CTBG, en esta resolución, se reafirma en su posición mantenida en el Criterio Interpretativo 7/215, puesto que deja constancia de que la acción de reelaboración se refiere “a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama. (...). Para dar respuesta a lo pedido con todos los datos y con ese nivel de detalle habría que llevar a cabo diversas operaciones para extraer, ordenar y separar la información, posteriormente clasificarla y sistematizarla. (...)

A todo ello, cabe recordar que también señala que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado, así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.”



Podemos también hacer mención al criterio jurisprudencial seguido por el Tribunal Supremo, materializado en Sentencia 359/2022, de 31 de enero, de la Audiencia Nacional, en cuyo fundamento tercero, y en base a la inadmisión de las solicitudes por criterios de reelaboración del art.18.1 c), “debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico”.

No obstante lo dispuesto anteriormente, podrá consultar en la página web de la AEMPS, <https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/estupefacientes-y-psicotropos/autorizaciones-vigentes-emitidas-por-la-aemps-para-el-cultivo-de-plantas-de-cannabis/>, las autorizaciones vigentes emitidas por la AEMPS para el cultivo de plantas de cannabis, con parte de la información solicitada, con la que el solicitante puede elaborar su consulta.»

3. Mediante escrito registrado el 29 de abril de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«(...) indican que no me aportan la información por “k) la garantía de confidencialidad”, garantía que se deberá preservar puesto que estos datos personales por los que se pide en la solicitud están sujetos a este deber de confidencialidad. Sin embargo, no entiendo por qué ese supuesto deber de confidencialidad implica que se deniegue la totalidad de la información solicitada y que no me aporten ningún tipo de dato solicitado. De hecho, podrían aportarme datos estadísticos con un mayor nivel de agregación y cumplir así con su tarea de aportar respuesta. Además, según indican hay la información que estoy pidiendo

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



en ningún caso es personal ya que no estoy pidiendo datos especialmente protegidos por nadie (ni religión, ni afiliación sindical, etc.) sino que se trata de datos de empresas/Entidades que piden permiso para cultivar este tipo de planta.

Es decir, he pedido el registro de solicitudes presentadas para cultivar de entidades/empresas y, si fuesen personas a título personal, podrían anonimizar. Una tarea que no es reelaborar según el Criterio Interpretativo del CTBG. De hecho, parte de esta información la publica la propia AEMPS en su página web bajo el título de "autorizaciones vigentes emitidas por la AEMPS para el cultivo de plantas de cannabis. Aquí aparecen los nombres de las farmacéuticas y centros de investigación que tienen dicha autorización. Además, indican que recopilar estos datos sería una tarea de "c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración." Sin embargo, extraer los datos y compilarlos porque se encuentran en diferentes unidades no es motivo de denegación en la ley de transparencia. En todo caso lo que tendrían que hacer es buscar los datos para dar una respuesta a una solicitud de información pública, una tarea implícita para responder a una solicitud de transparencia, pero que no se considera reelaboración. Tampoco se contempla la falta de medios como motivo de denegación de la información.

En todo caso, lo que sí ayudaría esta respuesta en caso de que no tengan esta información en una sola unidad es ayudar a la propia administración a centralizar las peticiones que tienen. En todo caso, la administración tiene en sus manos esta información y, por lo tanto, tiene carácter público. Pido así que se estime mi reclamación y me aporten los datos solicitados. Una información de indudable interés público pues permite conocer quiénes están intentando acceder a este tipo de licencias y quienes las consiguen y verificar así cómo actúa la administración y qué empresas se están beneficiando de estas autorizaciones y cuáles no.»

4. Con fecha 29 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 10 de mayo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se reitera en el sentido de su resolución y señala lo siguiente:

«Además, "extraer los datos y compilarlos porque se encuentran en diferentes unidades" tal y como manifiesta la reclamante, es precisamente la premisa que puede dar lugar a la reelaboración. Esta Agencia no dispone de una base de datos



de todas las solicitudes presentadas, solamente autorizadas (cuya información pública ya se facilitó).

Volvemos a hacer nuestro lo dictaminado en la Sentencia 359/2022, de 31 de enero, de la Audiencia Nacional; “debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico”.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a una serie de datos relativos a los expedientes tramitados sobre solicitudes de autorización para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines médicos —fecha de la solicitud, fecha y sentido de la resolución, fecha de inicio de la autorización, identidad del solicitante, tipo y modalidad de cultivo, objetivo, superficie—, desglosados por años, para el periodo comprendido desde el año 2010 hasta la fecha de la solicitud en 2024.

La AEMPS dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso parcial, alegando, por un lado, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (deber de confidencialidad), así como la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, por tratarse de información que no consta en único archivo del que extraerla, debiendo analizar cada expediente correspondiente a cada petición realizada y extraerla de forma manual. Indica que no existe una base de datos sobre la misma, sino únicamente de las autorizaciones, cuyo acceso facilita mediante el enlace a su publicación.

4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*», por lo que habiendo alegado el ministerio la indicada causa de inadmisión, corresponde en primer lugar verificar su efectiva concurrencia, partiendo de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Consejo, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información —por todas, STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.



En concreto, por lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—; remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Se confirma así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este punto y dada su similitud con el presente caso, procede traer a colación como precedente lo recientemente resuelto por este Consejo en sus resoluciones R CTBG 322/2024, citada por la Agencia, y R CTBG 321/2024, de 18 de marzo. En ambas ocasiones se consideró suficientemente justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada sobre la base de las explicaciones dadas por la Administración que evidenciaban que el listado requerido solo se podría obtener tras un trabajo



complejo en el que, dado que no existía en aquel caso un registro automatizado — una base de datos, en este —, habría de hacerse una búsqueda manual de diversas fuentes de información y documentos archivados en diferentes expedientes correspondientes a los distintos problemas advertidos en el suministro de medicamentos. Es decir, para dar respuesta a lo pedido con todos los datos y con ese nivel de detalle había que llevar a cabo diversas operaciones para extraer, ordenar y separar la información, posteriormente clasificarla y sistematizarla.

Aunque el citado Criterio de este Consejo determine que no estaríamos ante un supuesto de reelaboración en el caso de información cuyo “volumen o complejidad” haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante, cabe recordar que también señala que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración. En los precedentes citados la información se refería a más de 8.000 expedientes relativos al suministro de medicamentos, situación equiparable a la de este caso en el que se trata de un número indeterminado de expedientes cuya tramitación se remonta desde hace casi quince años hasta la actualidad, en los que la extracción de la información detallada tendría que ser manual dado que según indica el ministerio «no existe una base de datos creada para tal fin, puesto que carecería de utilidad para el trabajo del Departamento de Inspección y Control de Medicamentos»..

6. Por todo lo expuesto, procede considerar que concurre la causa de inadmisión alegada y en consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada, sin que resulte necesario analizar el límite también invocado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD.



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

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1016 Fecha: 12/09/2024

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

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

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