



Resolución 176/2022

S/REF: 001-064932

N/REF: R/0216/2022; 100-006509

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Información solicitada: Número y localización de granjas de cría de visón americano activas desde 2015 hasta 2022, indicando municipio y nombre de la granja.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 22 de enero de 2022 al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, 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:

“(…) 1.- La localización de todas las granjas de cría de visón americano -Neovison vison- que están activas y en producción actualmente en España en 2022. Por favor, indiquen el municipio en el que se ubica cada granja de visones y su provincia. También añadan desde qué año está en activo cada una y, a ser posible, el nombre de las granjas. De no indicar dichos nombres, expliquen el motivo.

1.1- El número de granjas de cría de visón americano que estuvieron activas y produciendo en España en 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, con un desglose anual. Por favor, indiquen el municipio en el que se ubicó cada granja de visones y su provincia con ese mismo desglose anual. De no indicar dichos nombres, expliquen el motivo.

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

Les pido que me remitan la información en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx). Si la información no se encuentra en cualquiera de estos formatos, ruego que se me entregue como obre en poder de la unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...). En los casos en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada y en virtud del artículo 16 de la Ley 19/2013, solicito la identificación específica de los límites.”

2. Mediante resolución de fecha 21 de febrero de 2022 el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN contestó a la solicitante lo siguiente:

“(…) En este sentido, el artículo 18.1, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Al considerar la pertinencia de aplicar la causa de inadmisión de acción previa de reelaboración a los casos concretos, hay que partir del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Fundamento de derecho cuarto): «Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013)», no solo filtrando los datos personales, sino también extractando la misma a fechas actuales, y estructurándola en los diversos apartados solicitados (ubicación, tipo de animales, número de animales, sistema y tipo de explotación (extensiva o intensiva), supondría elaborar un informe ad hoc, con el consiguiente coste en personal y servicios, sin que se refiera la solicitud al uso de recursos públicos. Así, a día de hoy, no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente.

Ello queda justificado, asimismo, por la aplicación del Criterio 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, siendo conforme a lo indicado anteriormente por el Tribunal Supremo en cuanto a que la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada. En efecto, cabe afirmar que para proporcionar la relación solicitada sería necesario revisar la documentación obrante en el REGA, y elaborar los listados para los 7 años solicitados, filtrando (eliminando) los datos personales,

etc., y agrupando después el resto de datos según explotación (que puede constar con subexplotaciones) y provincia etc., con el consiguiente coste en tiempo y recursos.

A este respecto se recuerda la Resolución del CTBG 217/2021: Este necesario proceso de filtrado de los datos personales, extraer los datos y estructurar la información en los diversos apartados solicitados (tipo explotación y animales y su actividad, etc.), supondría elaborar un informe ad hoc. A día de hoy, no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente, con el consiguiente coste en personal y servicios. Esta labor supondría una carga de trabajo desproporcionada, que, además, tendría como consecuencia que las tareas habituales del personal de esta unidad que gestiona el REGA quedasen paralizadas.

Igualmente, en la Resolución del CTBG 217/2021, apartado II de Fundamentos Jurídicos, apartado 3, después de señalar que, según el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas (artículo 3 características del REGA), desarrolla la reelaboración en el tercer párrafo apartado 6. Se redacta " En este sentido, hay que señalar que, según el mencionado Real Decreto, el REGA se constituye como una base de datos informatizada, por lo que, aunque permitiría consultas complejas y no predefinidas, en este caso como la información se solicita por cada una de las explotaciones ganaderas que figuran en el REGA, aunque no se identifique al titular, incluso sin la ubicación de la mismas, entendemos habría que acceder a cada explotación ganadera que esté inscrita, que recordemos se identifica con un código, e ir extrayendo cada uno de los datos solicitados. Actuación, que precisaría, como señalan nuestros tribunales, realizar nuevas operaciones de análisis y agregación de los datos registrados en cada explotación, y, que como recoge el mencionado Real Decreto no son solo los que figuran en el Anexo II, que son los que coinciden con los solicitados... Es evidente que tras lo expuesto la información que se solicita, no resulta pequeña, y precisa de una tarea de recopilación y confección importante, al abarcar el total de explotaciones ganaderas, que aunque no tenemos constancia del número, entendemos elevado.". En el presente caso, como se ha indicado, aunque consten en una base datos (REGA) habría que ir accediendo a cada explotación y extrayendo cada uno de los datos solicitados (provincia, años activos, denominación, etc.).

Por otra parte, también podría tratarse de una resolución que implica un riesgo para los derechos de terceros, en este caso los intereses económicos y comerciales de los titulares de las explotaciones ganaderas cuya información de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2019 del antes mencionado Consejo, dado que no existe un interés público en la divulgación de los datos, y, por el contrario, a la hora de realizar el test sobre el eventual daño para los interesados, resulta claro que se proporcionaría información que puede

afectar a las empresas afectadas en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, siendo información que las empresas no proporcionan, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligadas por una normativa zootécnica y de sanidad animal, pues, se reitera, se refiere a su posición en el tracto comercial de animales y productos de origen animal. A título meramente enunciativo, resulta claro que el conocimiento de la existencia de una explotación ganadera en un ámbito territorial determinado, en función de la vigente normativa de ordenación sanitaria y zootécnica de animales de producción, así como de la medioambiental aplicable, es un elemento muy relevante a la hora de que una eventual empresa de la competencia adopte las decisiones oportunas sobre una ampliación de sus instalaciones, en un mercado muy interrelacionado a nivel geográfico. Igualmente, no existe tiempo material para realizar una consulta al efecto a todas las explotaciones ganaderas de visón de España (aun ampliando el plazo para resolver la misma), siendo, igualmente, el coste inasumible a efectos de los principios que rigen la normativa de transparencia, una vez ponderados ambos aspectos.

*Por lo expuesto, se resuelve **INADMITIR** la solicitud de acceso a información pública, registrada con el número 064932, por los motivos expuestos, establecidos en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y la Resolución 0217/2021 del CTBG.”*

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 5 de marzo de 2022, la interesada interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“(…) Transcurrido casi el mes de plazo, la DGSPA remitió su respuesta el día 21 de febrero de 2022. En ella, inadmitía mi petición por ser “necesaria una acción previa de reelaboración” para su divulgación. También añaden lo siguiente: “a día de hoy, no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente” (en última línea del cuatro párrafo). Yo no expresé en ningún momento que me facilitasen la información en forma de “listado”. Es más, les comuniqué que la información se me entregase como obrara en poder de la unidad correspondiente (documentos en papel, PDF…), siempre y cuando no fuera posible su remisión en formato accesible y reutilizable (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx). Nunca pido un “listado”. De haberlo hecho, tal vez entendería que este aspecto fuera un apoyo para justificar la inadmisión que recibí por parte de la DGSPA.

Además, hago referencia al siguiente documento de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria: <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animal-higiene-ganadera/programaprevencionvigilanciaycontrolsars-cov->

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

[2engranjasdevison tcm30-556241.pdf](#). En su apartado segundo, folio primero, parte de la información que solicito en mi petición sí la proporcionan públicamente. En un sólo párrafo, informan del número total de granjas de cría de visón americano activas y en producción que hay en España. Lo mismo que yo pedía. Además, indican cuántas hay en cada Comunidad Autónoma y las localizan con total precisión en un mapa. Yo únicamente pedí que me facilitaran las provincias en las que se ubican. La fecha del informe es del 3 de febrero de 2021, por lo que los datos que da el MAPA corresponden al mismo año. Siendo conocedora de la disponibilidad de esta información cuando recurrí al Portal de la Transparencia, no deja de ser un hecho sorprendente que se me haya denegado la información de todos los años, 2021 inclusive, cuando resulta que parte de lo que solicité ya aparece en el informe vinculado.

Ante la voluntad expresa de la Administración de no facilitarme nada de la información solicitada para ningún año, a pesar de que parte de ella estaba incluso accesible de forma pública, interpongo esta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. No es necesario que se elabore ese "listado" ad hoc que menciona la DGSPA porque yo nunca lo he solicitado así. Tan solo pido el número de granjas de cría de visón americano activas durante 2015 y 2022, de forma desglosada para cada año, su ubicación individualizada (en provincias para cada año) y el nombre de cada una de esa misma forma. Como ya escribí expresamente en mi solicitud, me lo pueden proporcionar en cualquier formato y tal y como obre en poder de la institución.

Dado que en el informe vinculado anteriormente –Programa de prevención, vigilancia y control de Sars-CoV-2 en granjas de visón americano en España-, la DGSPA deja constancia de que en 2021 había 26 granjas activas, pido al CTBG que pondere también si este número es tan sumamente elevado como para paralizar a la Administración con mi petición, sin proporcionarme ni tan siquiera la información requerida para 2022. 26 granjas de visón americano es una cifra que nada tiene que ver, por ejemplo, con las 2.441 granjas de cebo porcino que hay en España, según mencionaba una investigación reciente. Cabe recordar también que Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, dispone del artículo 3.2 donde se puede leer lo siguiente: "El REGA tendrá carácter público e informativo y se constituirá en una base de datos informatizada".

Por otro lado, el DGSPA interpreta que dar el número anual de granjas de cría de visón americano, su localización y su nombre ya podría implicar un riesgo para los intereses económicos y comerciales de los titulares de dichas explotaciones. Si tanto es así, por qué sí ofrecen en un informe público el número de granjas en 2021 y a continuación dan su ubicación exacta en un mapa. Insto al CTBG a que evalúe e interprete esta resolución. Si

hay algún dato que no se pueda proporcionar por este motivo, que la Administración facilite el resto de información solicitada. Que no deniegue absolutamente y al completo todos los puntos de mi petición.”

4. Con fecha 7 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. La Vicesecretaría General Técnica solicitó a la DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA, que emitiese informe en relación con la reclamación presentada, recibiendo respuesta el 1 de abril de 2022 con el siguiente contenido:

“Esta unidad considera que la reclamación debe ser desestimada, con base en los propios argumentos contenidos en la Resolución ahora recurrida.

La citada solicitud se denegó en base al artículo 18.1, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Como ya se explica en la resolución, al considerar la pertinencia de aplicar la causa de inadmisión de acción previa de reelaboración a los casos concretos, como el que nos ocupa, hay que partir del presupuesto al que hizo referencia el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Fundamento de derecho cuarto): «Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013)», lo que debe entenderse que ha motivado la inadmisión, al ser preciso no solo filtrar los datos personales, sino también extraer la información a fechas actuales, y estructurarla en los diversos apartados solicitados (ubicación, tipo de animales, número de animales, sistema y tipo de explotación (extensiva o intensiva), lo que supondría elaborar un informe ad hoc, con el consiguiente coste en personal y servicios, sin que se refiera la solicitud al uso de recursos públicos. Así, a día de hoy, no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente.

Ello queda justificado, asimismo, por la aplicación del Criterio 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre solicitudes de información para cuya divulgación sea

necesaria una acción previa de reelaboración, siendo conforme a lo indicado anteriormente por el Tribunal Supremo en cuanto a que la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada. En efecto, cabe afirmar que para proporcionar la relación solicitada sería necesario revisar la documentación obrante en el REGA, y elaborar los listados para los 7 años solicitados, filtrando (eliminando) los datos personales, etc., y agrupando después el resto de datos según explotación (que puede constar con subexplotaciones) y provincia etc., con el consiguiente coste en tiempo y recursos.

A este respecto se recuerda la Resolución del CTBG 217/2021.

A mayor abundamiento, por otra parte, proporcionar los datos implicaría un claro riesgo para los derechos de terceros, en este caso los intereses económicos y comerciales de los titulares de las explotaciones ganaderas cuya información de acuerdo con el criterio interpretativo 1/2019 del antes mencionado Consejo, dado que no existe un interés público en la divulgación de los datos, y, por el contrario, a la hora de realizar el test sobre el eventual daño para los interesados, resulta claro que se proporcionaría información que puede afectar a las empresas afectadas en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, siendo información que las empresas no proporcionan, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligadas por una normativa zootécnica y de sanidad animal, pues, se reitera, se refiere a su posición en el tracto comercial de animales y productos de origen animal.

No obstante, para una mayor transparencia, se adjunta la información ya elaborada por la DGSPA y actualmente disponible al respecto en la web del MAPA correspondiente al Informe de vigilancia epidemiológica realizada frente a la detección de SARS-CoV-2 en explotaciones de visón americano en España del año 2020:

https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animal-higieneqanadera/informevigilanciasars-cov-22020_tcm30-560440.pdf

Con base en lo expuesto, y en contra de lo alegado por la reclamante, esta unidad concluyó que sería necesaria, esencialmente, una acción previa de reelaboración. Asimismo, se realizó una evaluación del derecho a la información, y del daño de proporcionar la información solicitada, pero que se efectuó, y se concluyó que prevalecía este último.”

5. A la luz del anterior informe, el 1 de abril de 2022 se trasladaron a esta Autoridad Administrativa Independiente alegaciones por la SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN con el siguiente contenido:

“PRIMERO.- La LTAIPBG establece en su artículo 13 que se entiende por información pública “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”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del órgano que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas, como ha reconocido el CTBG en numerosas resoluciones.

SEGUNDO.- La LTAIPBG en su artículo 18.1.c), relativo a las causas de inadmisión, dispone lo siguiente:

“1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...)

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”

En relación con esta cuestión, se puede traer a colación el criterio manifestado por el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), en la que sostuvo lo siguiente:

“Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013», que, aplicado al caso, originará no solo filtrado de los datos personales, sino también el extracto de la misma para el período 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 a fechas actuales, y estructurar los diversos apartados solicitados (municipio, provincia, año de actividad, nombre de las granjas). Esta extracción de información supondría elaborar un informe o soporte físico para los datos solicitados, o informe ad hoc, con el consiguiente coste en personal y servicios, sin que se refiera la solicitud al uso de recursos públicos. Así, a día de hoy, no existe el dato solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente”.

En un sentido similar al anteriormente indicado se pronunció la Resolución del CTBG 217/2021.

En el presente supuesto, cabe afirmar que no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente, con el elevado coste en recursos y personal que ello supondría. Precisamente por ello, resulta aplicable la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG.

En adición, ha de destacarse que la información que consta en el REGA, aun obrando en dicho registro, ha sido elaborada y generada en su integridad en las Consejerías de las Comunidades Autónomas, origen que ha sido comunicado al solicitante.

TERCERO.- *Por otro lado, artículo 14.1.h) de la LTAIPBG, relativo a los límites al derecho de acceso, dispone lo siguiente:*

“1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...)

h) Los intereses económicos y comerciales. (...)

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.”

En este sentido, cabe sostener que la difusión de la información solicitada implica un riesgo de afectación a los intereses económicos y comerciales de los titulares de las explotaciones ganaderas.

En relación con esta cuestión, se puede traer a colación el Criterio Interpretativo 1/2019 del CTBG, que considera que debe analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a las circunstancias del caso concreto, siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Dado que no existe un interés público en la divulgación de los datos y, por el contrario, a la hora de realizar el test sobre el eventual daño para los interesados resulta claro que se proporcionaría información que podría afectar a las empresas en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, es plenamente aplicable el artículo 14.1.h) de la LTAIPBG.

En conclusión, atendiendo a todo cuanto ha sido expuesto con anterioridad, se considera que no existe base jurídica suficiente que ampare la pretensión del solicitante. Por todo ello, procede desestimar la reclamación planteada.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información relativa al número y localización de granjas de cría de visón americano activas desde 2015 y hasta 2022, indicando municipio y nombre de la granja.

El Ministerio concernido inadmite la solicitud por aplicación de la causa de inadmisión establecida en el artículo [18.1.c\) de la LTAIBG⁷](#). Asimismo, considera, a mayor abundamiento, de aplicación el límite al derecho de acceso establecido en el artículo [14.1.h\) LTAIBG⁸](#)

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

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

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

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

4. Hemos de comenzar por analizar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG que dispone que *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

La Administración fundamenta la aplicación de la citada causa de inadmisión en que *A día de hoy, no existe el listado solicitado, por lo que tendría que ser elaborado expresamente*. A este respecto trae a colación la Resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [R-0217-2021⁹](#), en la que se desestimó una reclamación respecto de una solicitud de acceso sobre ubicación de explotaciones ganaderas, especies a las que dedicaban su actividad, año de inicio de actividad y estado en el registro de actividades ganaderas (REGA) de diferentes años.

Habida cuenta de la similitud entre la reclamación de la que trae causa el presente procedimiento y la resuelta en la meritada Resolución 217/2021, este Consejo de Transparencia entiende que la argumentación dada entonces es de aplicación al caso que nos ocupa.

6. Dicho esto, hay que señalar que el [Real Decreto 479/2004¹⁰](#), de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas dispone en su artículo 3 lo siguiente:

“1. El Registro general de explotaciones ganaderas (REGA), adscrito a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, incluirá los datos obrantes en los registros gestionados por los órganos competentes de las comunidades autónomas.

2. El REGA tendrá carácter público e informativo y se constituirá en una base de datos informatizada.

3. Las comunidades autónomas inscribirán en un registro las explotaciones que se ubiquen en su ámbito territorial, al menos con los datos que se señalan en el anexo II, clasificadas según los tipos de explotación establecidos en el anexo III, sin perjuicio de las disposiciones normativas específicas de cada sector, asignando a cada explotación un código de identificación de explotación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a14>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:8ef027b1-cc3c-4ffb-bd56-99e51fdf1c24/R-0217-2021.pdf>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-6426&p=20200213&tn=1#a3>

4. Las comunidades autónomas comunicarán a la Dirección General de Ganadería los datos referidos en el citado anexo II que obren en sus registros, a los efectos de su inclusión en el REGA.

5. Asimismo, formará parte del REGA la información no contenida en el anexo II que se incluye en:

a) Las bases de datos establecidas, para los bóvidos, por el artículo 12 del Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro para los animales de la especie bovina, y, para el porcino, por el artículo 12.1.B y C del Real Decreto 1716/2000, de 13 de octubre, sobre normas sanitarias para el intercambio intracomunitario de animales de las especies bovina y porcina, desarrolladas, respectivamente, por la Orden de 21 de diciembre de 1999 y la Orden APA/3164/2002, de 11 de diciembre.

b) Los registros establecidos por el artículo 7 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, por el artículo 6 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, y por el artículo 3 del Real Decreto 372/2003, de 28 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de establecimientos de gallinas ponedoras.

6. A efectos de lo establecido en los apartados 3, 4 y 5, los registros de las comunidades autónomas estarán informatizados y su sistema de gestión permitirá, en todo caso, que las altas, bajas y modificaciones que en ellos se realicen tengan reflejo inmediato en el REGA.

Las comunidades autónomas tendrán acceso informático al REGA para la información que les compete, sin perjuicio de los límites que legalmente correspondan para la protección de los datos de carácter personal.

7. En aquellos casos en que se interrumpa la actividad de las explotaciones durante un período de un año, se procederá a considerar a la explotación como inactiva. Si transcurren más de dos años desde la consideración de inactividad sin que la explotación reanude nuevamente su actividad, se procederá a darle de baja en el registro correspondiente, salvo causa de fuerza mayor, previo el correspondiente procedimiento en el que se dará audiencia al interesado.

8. Una vez obtenidos todos los permisos, autorizaciones o licencias exigibles por la normativa vigente, ninguna nueva explotación podrá iniciar su actividad sin estar registrada y haber recibido el correspondiente código de identificación.”

En relación con la aplicación de las causas de inadmisión la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que «la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante; motivación que, en este caso y tal como se ha reproducido en los Antecedentes, puede apreciarse tanto en la resolución como en las alegaciones que se han sustanciado por la Administración en el correspondiente trámite procedimental.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida necesidad de tratamiento previo o reelaboración. Desde esta perspectiva 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.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye 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, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«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 (...)»*.

Se confirma y se precisa, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia comparte la postura del Ministerio, pues en efecto, “reelaborar” significa volver a elaborar algo y, en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que llevar a cabo una laboriosa reelaboración de los datos a facilitar. Es cierto, que las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, pero también de forma coherente y proporcionada, y el caso de autos constituye un claro ejemplo de reelaboración, pues se está pidiendo de cada y por cada explotación ganadera de crías de visón americano una información detallada: Ubicación de la explotación; año en el que comenzó su actividad; nombre de la explotación; y estado actual en el registro (alta, inactiva o baja). Todo ello desde el año 2015 en adelante.

En este sentido, hay que señalar que, según el mencionado Real Decreto 479/2004 , de 26 de marzo, el REGA se constituye como una base de datos informatizada, por lo que, aunque permitiría consultas complejas y no predefinidas, en este caso como la información se solicita por cada una de las explotaciones ganaderas de crías de visón americano que figuran en el REGA, aunque no se identifique al titular, incluso sin la ubicación de la mismas, entendemos habría que acceder a cada explotación ganadera que esté inscrita, que recordemos se identifica con un código, e ir extrayendo cada uno de los datos solicitados y por cada uno de los años solicitados. Actuación, que precisaría realizar nuevas operaciones de análisis y agregación de los datos registrados en cada explotación, y, que como recoge el mencionado Real Decreto no son solo los que figuran en el Anexo II, por lo que se dan los presupuestos señalados por la jurisprudencia para apreciar la causa de inadmisión.

En el presente caso, como se ha indicado, aunque consten en una base datos (REGA) habría que ir accediendo a cada explotación de cría de visón americano y extraer cada uno de los solicitados y, como señalamos, en siete ejercicios diferentes. Como razonadamente alega el Ministerio sería necesario llevar a cabo un proceso de filtrado de los datos personales, extractar los datos respecto a los años concretos solicitados, y estructurar la información en los diversos apartados solicitados (localización de todas las granjas por provincia y municipio, año en el que comenzaron su actividad, nombre de la explotación, etc.), lo que supondría elaborar un informe ad hoc.

Por todo ello, la presente reclamación debe ser desestimada, no considerándose necesario entrar a valorar el resto de alegaciones efectuadas por el Ministerio.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, de fecha 21 de febrero de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>