



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/11/2023
HASH: 03d488696e9e616b2b4042a2545896983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1475-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura/ Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible y Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural

Información solicitada: Diversa información en relación con las superficies agrarias y productos agropecuarios.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó a la extinta Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“- Un listado del reparto de la superficie agraria utilizada en la región desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2022, según su tamaño, y según sus propietarios sean personas físicas, entidades públicas, sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, u otras condiciones.

- Un listado del destino de los fondos europeos según sean personas físicas, entidades públicas, sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, u otras condiciones los propietarios de la superficie agraria utilizada en cuestión, y según su tamaño.

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

- Un listado del tipo de actividad que se lleva a cabo en cada una de las fincas o extensiones de tierra de superficie agraria utilizada.
 - Un listado de los nombres de las personas físicas, sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, u otras condiciones, que son propietarios de tierras en la región.
 - Qué extensión de superficie está orientada al regadío y un listado de las explotaciones donde se lleva a cabo.
 - Cuánta agua del total del consumo de toda la región se utiliza para el regadío.
 - Un listado de la producción agropecuaria de la región desde el 1 de enero de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2022.
 - Un listado de las exportaciones de productos agropecuarios de la región desde el 1 de enero de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2022.
 - Un listado de las importaciones de productos agropecuarios de la región desde el 1 de enero de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2022.
 - Qué cantidad de superficie en la región no está orientada a actividades agropecuarias, qué forma jurídica tienen, y quién o quiénes son las personas físicas, entidades públicas, sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, u otras condiciones, propietarias o que las administren. Solicito toda la información en formato reutilizable tipo base de datos como puede ser .xls o .csv, siempre que sea posible”.
2. El 21 de abril de 2023, mediante Resolución de la Secretaría General de la extinta Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, se da contestación a la solicitud presentada, en los siguientes términos:

“Primero. - Competencia para resolver.

(...)

Segundo. - Derecho de acceso a la Información Pública.

El artículo 12, relativo al derecho de acceso a la información pública, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), dispone lo siguiente:

(...)

La LGAEX (art. 15.2) define la información pública como aquella de libre acceso a cualquier ciudadano y ciudadana por ser información elaborada o adquirida por el propio sector público en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización,

incluidos los expedientes administrativos que estén concluidos. Asimismo, la LTAIPBG (art.13) entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos que integran las Administraciones Públicas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El interesado ha solicitado múltiples listados sobre variada información (reparto de superficie agraria; destino de los fondos europeos; tipo de actividad; nombres de los propietarios; extensión de la superficie orientada al regadío y listado de explotaciones donde se lleva a cabo; cantidad de agua dedicada al regadío del total del consumo de la región; producción agropecuaria; exportación e importación de productos agropecuarios; superficie no orientada a actividades agropecuarias, su forma jurídica, propietarios...) clasificable, a su vez, cada una de ella, según determinadas variables (tamaño de la superficie, tipo de propietarios...); y todo ello, dentro, según los casos, de varios periodos de tiempo que abarcan entre seis y diez años.

Entre otras causas de inadmisión de las solicitudes de información pública, la LTAIPBG (art. 18.1.c.) y la LGAEX (art. 15.4 c) recogen las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Tal y como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo número 7/2015, relativo a “las causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, en cuanto al concepto de reelaboración, el mismo debe entenderse desde el punto de vista literal de acuerdo con la definición dada por la Real Academia de la Lengua, según la cual reelaborar es: “volver a hacer algo distinto a lo existente”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y exportar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Respecto al alcance del concepto de “reelaboración” debemos comenzar señalando que la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso

administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta, en su fundamento quinto, que la acción previa de reelaboración, (...).

Así mismo, cabe traer a colación que la jurisprudencia ha destacado la conexión que media entre la apreciación de la causa de inadmisión y la “inexistencia” de la información solicitada. En los términos de la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.

En un sentido similar, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 63/2016, especifica que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”. (...)

Al respecto, dicho Consejo aclaró lo siguiente:

“En efecto, tal y como ha especificado la Administración, el sistema de gestión de solicitudes empleado para tramitar las solicitudes de acceso a la información no permite disponer de un listado con un extracto de la información solicitada en cada consulta, obteniéndose un listado con número de solicitud, fecha y situación para cada expediente. Esto es, el sistema no permite elaborar informes estadísticos en los que figure el campo relativo a la “materia” o el “tipo” de información solicitada. De este modo, para satisfacer la pretensión del hoy reclamante, y teniendo en cuenta los medios técnicos de los que dispone la Administración, sería preciso acceder a cada uno de los expedientes y extraer de cada uno de ellos la información solicitada elaborando un documento que no existe”.

Analizada la solicitud de información SOL-2023/87 formulada por el interesado, cabe aclarar que hace referencia a información y datos que afectan a las competencias de distintos órganos y unidades de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, incluso de otros Organismos Públicos, y se encuentran alojados, aquellos de los que se dispone, en distintos aplicativos informáticos y fuentes de información, así como en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos. Además, las bases de datos disponibles en la Consejería de Agricultura,

Desarrollo Rural, Población y Territorio no están técnicamente preparadas para facilitar la información masiva solicitada y no permiten unos tratamientos automatizados de los datos que posibiliten disponer de la información solicitada por el interesado.

En definitiva, habría que confeccionar ad hoc un informe con cientos de miles de datos individualizados durante distintos periodos de tiempo indicados por el solicitante, lo que constituiría una actividad que, por su naturaleza y envergadura, no se trataría de suministro de información sino de reelaboración de la misma, para lo que no están diseñadas las herramientas informáticas de las que se dispone. Es decir, se trataría de volver a elaborar unos listados a partir de una información pública, en algunos casos dispersa y en otros de la que no se dispone en el formato solicitado, que afecta a competencias de distintos órganos de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, incluso de otros Organismos, requiriendo una labor consistente en recabar, ordenar, separar lo que es información clasificada o que afecta a datos de carácter personal, sistematizar y, finalmente, divulgar.

Por ello, hemos de concluir que concurre la siguiente causa de inadmisión de la solicitud SOL-2023/87 formulada por el interesado: la divulgación de la información solicitada requiere “una acción previa de reelaboración” (arts. 18.1 c) de la LTAIPBG y 15.4 c) de la LGAEX)”.

3. Disconforme con la respuesta dada por la administración concernida, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada en fecha 25 de abril de 2023, con número de expediente 1475-2023.
4. El 26 de abril de 2023 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General de la extinta Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 11 de mayo de 2023 se recibe en este Consejo contestación al requerimiento de alegaciones efectuado que incluye un informe de la Secretaria General de la extinta Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de 9 de mayo de 2023, ratificándose en los argumentos alegados en la Resolución por la que se dio contestación a la solicitud de información del reclamante.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *«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 de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Según se expresa en el preámbulo de la LTAIBG, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de dos sujetos obligados por la LTAIBG, la actual Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural, que dispondría de ella en el ejercicio de las funciones que le confiere el Decreto 239/2023, de 12 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural⁷, y la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible, en virtud de lo establecido en el Decreto 233/2023, de 12 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible y se modifica el Decreto 77/2023, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁸.

4. Entrando en el fondo del asunto, y examinado el contenido de la información solicitada por el reclamante, se considera necesario analizar si procede apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c)⁹ de la LTAIBG, apreciada por la administración concernida, relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para la divulgación de la información requerida.

Por lo que respecta a esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁹, el criterio interpretativo CI/007/2015¹⁰, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento

⁷ <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2023/30e/23040317.pdf>

⁸ [DOE EXTRAORDINARIO n.º 3 - 16-septiembre-2023 \(juntaex.es\)](#)

⁹ [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(....) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

“Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada,

mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“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.

Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.

De conformidad con lo alegado por la administración concernida la información y datos requeridos afectan a las competencias de distintos órganos y unidades de la extinta Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, incluso de otros Organismos Públicos, siendo necesario para recabarlos el acudir a diversas fuentes de información, encontrándose en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos, aduciéndose también que *“las bases de datos disponibles en la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio no están técnicamente preparadas para facilitar la información masiva solicitada y no permiten unos tratamientos automatizados de los datos que posibiliten disponer de la información solicitada por el interesado”.*

En atención con lo expuesto, se alega la necesidad de confeccionar un documento *ad hoc* para proporcionar toda la información solicitada, volviendo a elaborar unos listados con base en una información pública, dispersa en algunos casos y, en otros, existente en formatos distintos del solicitado, que se encuentra en poder de distintos organismos

y órganos, incluso pertenecientes a Consejerías distintas después de la reestructuración de la administración pública autonómica llevada a cabo por el Decreto 77/2023, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹⁰.

Todo ello supone que, para proporcionar el acceso a la información solicitada, sea necesario recabar, ordenar, separar, sistematizar, y finalmente, divulgar aquélla, tal y como ha indicadola jurisprudencia del Tribunal Supremo que debe tener lugar para hablar de reelaboración.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, entiende este Consejo que, tomando en consideración el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la finalidad perseguida con su reconocimiento, procede desestimar esta reclamación en la medida en que el desglose de información que se solicita, referida a ámbitos materiales distintos y con un elevado nivel de detalle, supone que, para atender la solicitud, resulta necesaria la elaboración de un informe *ad hoc* que comportaría un esfuerzo desproporcionado para la administración autonómica requerida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹¹, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹².

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

¹⁰ <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2023/1450o/23040149.pdf>

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&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-1003 Fecha: 21/11/2023

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>

