



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 11/04/2023  
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-071741

**N/REF:** R/0848/2022 ; 100-007416 [Expte. 1199-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO

**Información solicitada:** Informe 2019 del sistema de control de establecimientos alimentarios (datos desglosados por comunidad autónoma).

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 24 de agosto de 2022 al Ministerio de Consumo/Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), 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:

*«(...) en relación a la publicación del “Informe anual del sistema de control de establecimientos alimentarios y alimentos producidos o comercializados en el mercado Intracomunitario con repercusiones en seguridad alimentaria. Año 2019, solicito la siguiente información pública:*

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

- Información 1: De la tabla de la página 25 “Censo de establecimientos alimentarios. Universo a controlar”, solicito el censo de sectores y fases en cada comunidad autónoma».

- Información 2: Del anexo: “Programa 1. Programa de control general de establecimientos alimentarios. Informe Anual 2019” solicito la siguiente información para cada comunidad autónoma:

Número de unidades de control programadas.

Número de unidades de control programadas realizadas.

Número de unidades de control no programadas realizadas.

- Información 3: La información de la tabla e) Tabla 1.5. Incumplimientos totales por los operadores por fases de la página 14 para cada comunidad autónoma.

- Información 4: La información de la tabla MEDIDAS ADOPTADAS FRENTE A LOS INCUMPLIMIENTOS t) Tabla 1.20. Medidas adoptadas de la página 22 para cada comunidad autónoma.

Del anexo “Programa 2. Programa de control de los autocontroles en establecimientos alimentarios. Informe Anual 2019” solicito la siguiente información para cada comunidad autónoma:

- Información 5: CONTROLES REALIZADOS Y CUMPLIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN

Número de auditorías (unidades de control) programadas.

Número de auditorías (unidades de control) programadas realizadas.

Número de auditorías (unidades de control) no programadas realizadas.

- Información 6: La información de la tabla 2.4 de la página 8 d) Tabla 2.4. Incumplimientos por los operadores por fases para cada comunidad autónoma.

- Información 7: La información de la tabla 2.5 de la página 10 e) Tabla 2.5. Medidas adoptadas por sector para cada comunidad autónoma.

Toda esta información está en posesión de la AESAN, ya que las comunidades autónomas tienen obligación de enviar los datos del resultado de sus programas de control.

*Si para la AESAN es más sencillo enviarme los informes recibidos de cada comunidad autónoma, que facilitarme las 7 preguntas que he realizado, que podría llegar a ser una tarea de reelaboración, aceptaría recibir los informes tal como los ha recibido la AESAN».*

2. El Ministerio de Consumo/AESAN dictó resolución con fecha 20 de septiembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*« Los datos requeridos por el solicitante y que obran en poder de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición provienen de las comunidades autónomas, que los facilitan para la elaboración del informe anual de resultados del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (PNCOCA). Según se acordó con las autoridades competentes de las comunidades autónomas, en el informe anual se presentan los datos agregados para toda España y no desagregados para las diferentes comunidades autónomas.*

*En consecuencia, la remisión de la información en las condiciones indicadas por el solicitante requeriría de una labor de extracción y posterior elaboración de manera individualizada para cada una de las informaciones solicitadas y para cada una de las comunidades autónomas. Ello implica realizar un trabajo específico de desglose ya que en este momento la Agencia no dispone de dicha información en la forma requerida por el solicitante, puesto que los cálculos e indicadores mostrados en el informe anual se efectúan sobre el global de los controles oficiales, no de forma desagregada.*

*Esta labor de desagregación de los datos constituye una previa acción de reelaboración en los términos del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*Debe tenerse en cuenta asimismo que, como se ha indicado, la AESAN no es la fuente ni la titular de los datos solicitados, los cuales son aportados por las comunidades autónomas. Es en consecuencia a estas comunidades autónomas a las que debería dirigirse esta solicitud de información».*

En atención a lo anteriormente expuesto, se resolvió inadmitir a trámite el acceso a la información solicitada.

3. Mediante escrito registrado el 24 de septiembre de 2022, 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 con el siguiente contenido:

*« No estoy de acuerdo en que facilitarme la información solicitada sea una reelaboración, ya que la información que solicito es la cifra que aporta cada comunidad autónoma y que en el informe de la AESAN se presenta la suma de las cifras aportadas por cada comunidad. En la Resolución que he recibido ya se explica que el informe que ha elaborado la AESAN es la agregación o suma de cifras de cada comunidad (...)*

*El hecho que se haya pactado con las comunidades autónomas que los datos no se presentaran desagregados, no tendría que interferir con el derecho de acceso a esta información pública.*

*Los datos que solicito son los aportados por cada comunidad autónoma y son los que la AESAN ha sumado para presentarlos de forma agregada. Por ello, no entiendo que haya un trabajo de elaboración por aportarme unas cifras que están en su poder.*

*También en mi solicitud manifesté que si consideraban que tendrían que hacer un trabajo de reelaboración me podían enviar el informe recibido de cada comunidad autónoma (...)*

*Entiendo que me piden que me he de dirigir a cada comunidad autónoma porque los datos han sido aportados por ellas, aun estando la información en poder de la AESAN.*

*No puedo estar de acuerdo en que me tenga que dirigir a cada comunidad autónoma, ya que el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno indica lo siguiente:*

*Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.*

*Por ello entiendo, que este artículo de la Ley, indica que debería ser la AESAN la que remita la solicitud a cada comunidad autónoma para que decida sobre el acceso».*

4. Con fecha 26 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Consumo / AESAN a fin de que remitiese las

---

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

alegaciones que considerase oportunas. El 17 de octubre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«(...) la AESAN no acepta la alegación del reclamante pues considera que sí es precisa una reelaboración como la establecida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*En efecto, y en relación a la posibilidad ofrecida por el solicitante de que simplemente sean facilitados los informes recibidos por las comunidades autónomas, debe señalarse que esta opción es materialmente imposible puesto que la AESAN no recibe informes elaborados por las comunidades autónomas, sino que los datos que sirven de base al informe anual son introducidos directamente por cada comunidad autónoma en una aplicación informática. Por consiguiente, es necesario extraer los datos de la aplicación y volcarlos en una tabla Excel. Esta operación debe efectuarse individualmente respecto de cada una de las comunidades autónomas y respecto de cada uno de los apartados de cada uno de los programas de control, lo que supone la exportación manual de 133 tablas Excel.*

*En consecuencia, esta Agencia se ratifica en el contenido de la resolución impugnada».*

## 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, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

<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>

*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 diversa información contenida en el *«Informe anual del sistema de control de establecimientos alimentarios y alimentos producidos o comercializados en el mercado intracomunitario con repercusiones en seguridad alimentaria 2019»*, desglosada por Comunidades Autónomas.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud porque estima precisa una reelaboración de la información de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*.

Como ya se ha recordado en anteriores resoluciones de este Consejo, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) ha establecido con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 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.

Concluye el Tribunal 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»*. Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por otra parte, en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señala que *«(...) 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.

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. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conducen a la estimación de la reclamación, pues, la elaboración necesaria para facilitar la información solicitada no puede considerarse como *reelaboración* a efectos de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG (a la que se anudan gravosas consecuencias para el ejercicio del derecho).

En efecto, no se aprecia, como exige la jurisprudencia antes reseñada, que la autoridad requerida deba recabar datos que se encuentren dispersos o diseminados (o que deba hacer uso de diversas fuentes de información), para luego ordenarlos, separarlos y sistematizarlos a fin de proporcionar la información. Tampoco se trata de información que se encuentre en múltiples y diversos formatos, pues el propio Ministerio señala que se trata de datos que las comunidades autónomas vuelcan en una aplicación informática centralizada a partir de la cual se extrae la información agregada para la publicación del informe.

El hecho de que la Agencia no disponga de la información *en la forma requerida por el solicitante* no comporta necesariamente que la entrega en otra forma (en este caso, desagregada por comunidades autónomas) deba ser considerada como reelaboración a fin de inadmitir la solicitud. Lo cierto es que se trata de información que se encuentra en su ámbito de disposición pues reconoce la autoridad requerida que facilitar la información, atendiendo a los datos solicitados y al número de comunidades autónomas, supone la exportación manual de 133 tablas Excel. Este proceso, sin embargo, únicamente puede calificarse como elaboración básica y general (en términos de la jurisprudencia); sin que, por otra parte, se haya alegado por la Administración que llevar a cabo esa tarea pueda paralizar u obstaculizar la gestión diaria del organismo.

6. En conclusión, teniendo en cuenta los precedentes fundamentos jurídicos, este Consejo considera que no resulta aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG y, en consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

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



**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO.

**SEGUNDO: INSTAR** al AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO.a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «(...) en relación a la publicación del “Informe anual del sistema de control de establecimientos alimentarios y alimentos producidos o comercializados en el mercado Intracomunitario con repercusiones en seguridad alimentaria. Año 2019, (...):

- Información 1: De la tabla de la página 25 “Censo de establecimientos alimentarios. Universo a controlar”, (...)el censo de sectores y fases en cada comunidad autónoma.

- Información 2: Del anexo: “Programa 1. Programa de control general de establecimientos alimentarios. Informe Anual 2019”; información para cada comunidad autónoma de

Número de unidades de control programadas.

Número de unidades de control programadas realizadas.

Número de unidades de control no programadas realizadas.

- Información 3: La información de la tabla e) Tabla 1.5. Incumplimientos totales por los operadores por fases de la página 14 para cada comunidad autónoma.

- Información 4: La información de la tabla MEDIDAS ADOPTADAS FRENTE A LOS INCUMPLIMIENTOS t) Tabla 1.20. Medidas adoptadas de la página 22 para cada comunidad autónoma.

Del anexo “Programa 2. Programa de control de los autocontroles en establecimientos alimentarios. Informe Anual 2019”; (...) información para cada comunidad autónoma de:

- Información 5: **CONTROLES REALIZADOS Y CUMPLIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN**

Número de auditorías (unidades de control) programadas.

Número de auditorías (unidades de control) programadas realizadas.

*Número de auditorías (unidades de control) no programadas realizadas.*

- *Información 6: La información de la tabla 2.4 de la página 8 d) Tabla 2.4. Incumplimientos por los operadores por fases para cada comunidad autónoma.*

- *Información 7: La información de la tabla 2.5 de la página 10 e) Tabla 2.5. Medidas adoptadas por sector para cada comunidad autónoma.»*

**TERCERO: INSTAR** a AESAN/MINISTERIO DE CONSUMO 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

---

<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>