



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 16/01/2024

HASH: 03dcb8896a9e616b2b4042a2545895983

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** Expte. 1937-2023

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Comunidad Autónoma de las Illes Balears/ Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente

**Información solicitada:** Actividades solicitadas y autorizadas en la Red Natura 2000.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 30 días.

## I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 30 de marzo de 2023 el ahora reclamante solicitó a la extinta Consejería de Medio Ambiente y Territorio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, al amparo de la Ley 19/2013<sup>1</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Me interesa saber el número total de solicitudes de actividades (rodajes, pruebas deportivas, vuelos con dron o avioneta de publicidad a baja altura, otras...) en el conjunto de todas las áreas de [REDACTED], parques naturales, reservas, etc.*

*De estas solicitudes, cuantas se han denegadas y a qué tipo de actividad pertenecen las denegadas (rodajes, pruebas deportivas, vuelos con dron o avioneta de publicidad a baja altura, otras)”.*

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

- Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente y Territorio, de 25 de mayo de 2023, se dio contestación a la solicitud de acceso a la información, en los siguientes términos:

“ (...)

*La Direcció General d'Espais Naturals i Biodiversitat ha confirmat que només pot donar el nombre total de sol·licituds d'activitats en el conjunt de totes les àrees de [REDACTED], informació que ha hagut d'elaborar manualment, però sense que la resta de dades es puguin extraure atès que no es disposa de llistat, fulla de càlcul ni aplicació on s'anoti el resultat de les sol·licituds en relació a cada tipus d'activitat. Per això, s'hauria de revisar un a un els més de 900 expedients en paper per elaborar una fulla de càlcul amb aquestes dades, sense que es disposi actualment de personal suficient per aquesta activitat.*

*Per això, es dona accés a la informació total del nombre de sol·licituds, que és la informació que es té, ja que no es disposa de cap informació ja elaborada on consti les causes de denegació. S'ha estudiat la possibilitat de poder venir a veure els expedients de sol·licitud, però donada la gran quantitat de dades personals que conté cada un, s'ha considerat que no és viable.*

(...)

*Per tot l'anterior, dict la següent:*

*Resolució*

*Estimar la sol·licitud presentada per l'interessat i fer-li arribar la resposta elaborada per la Cap del Departament de Medi Natural contestant només el nombre de sol·licituds rebudes des de maig de 2022 fins dia d'avui, sense que es pugui donar el nombre de sol·licituds denegades i a quin tipus d'activitat pertanyen, d'acord amb el que es disposa al fonament jurídic cinquè”.*

- Disconforme con dicha respuesta, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 26 de mayo de 2023, registrada con número de expediente 1937-2023.
- El 1 de junio de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 22 de junio de 2023 se reciben las alegaciones requeridas que incluyen un escrito de la Secretaria General de Medio Ambiente y Territorio, de 19 de junio de 2023, que se pronuncia en los siguientes términos:

*“(…) El día 2 de mayo se recibe, por parte de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad, la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública SAIP 21/2023/MA. La respuesta, traducida del catalán, es la siguiente:*

*” Consultada con nuestra base de datos podemos saber cuál es el número de solicitudes recibidas el último año.*

*Cabe indicar que esta información se ha tenido que elaborar dado que nuestra base de datos no permite la recuperación automática del sentido de estas resoluciones y no tenemos actualmente medios materiales ni de personal para realizar esta relación.*

<b>Tipo de solicitud</b>	<b>Solicitudes</b>
<i>Vuelos con dron</i>	<i>627</i>
<i>Filmaciones y reportajes fotográficos</i>	<i>172</i>
<i>Pruebas deportivas</i>	<i>134</i>

*(…) En este sentido, dado que hay más de 900 solicitudes en un año, es muy difícil desglosar una por una el sentido de la autorización de las mismas, ya que el contenido de cada una es muy diferente y cada solicitud puede contener distintos permisos en varias localizaciones.*

*En una misma solicitud, es posible solicitar distintas actividades. Por todo ello, es imposible realizar un filtraje de cada una de ellas de forma digital, puesto que, para una misma solicitud con petición para varias actividades, puede haber sentido de autorización o denegación diferente para cada una de ellas. Por este motivo, la Dirección de Espacios Naturales y Biodiversidad no puede extraer los datos ya que no están introducidos en un único archivo.*

*Respecto del argumento: “Me parece que el incumplimiento descargado por su parte del Artículo 17 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo, el cual obliga a la administración a mantener un archivo electrónico de procedimientos finalizados, no debería ni mencionarse como justificación de la NO ENTREGA de los datos solicitados...” la tramitación no es completamente telemática. Por eso, si no hay tramitación totalmente telemática se puede decir que el hecho de que estén archivadas las resoluciones firmadas digitalmente no quiere decir que exista una base de datos que extraiga estadísticas o datos parametrizados, por lo que al no existir, igualmente se tendría que revisar una por una cada resolución para ver cuantas se han denegado y por qué motivo, sobre todo teniendo en cuenta lo de que*

*en una misma resolución puede referirse a diversos permisos con diferentes resultados.*

*Por otro lado, la solicitud no solo pide el número de denegaciones, sino también el tipo de actividad a la que pertenecen las denegadas, por lo que el trabajo de desglose sería muy superior.*

*Los servicios de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad que conceden dichos permisos son: El Servicio de Planificación al Medio Natural, Servicio de Espacios Naturales y Servicio de Protección de Especies.*

*Dichos servicios solo cuentan con un auxiliar administrativo disponibles para realizar este recuento. En su caso, dado que las más de 900 solicitudes es mucha información, el recuento de los resultados de casa solicitud implicaría un aumento del resto de tramitaciones.*

*El reclamante indica en sus alegaciones: "En el último párrafo del punto 5 dice que se ha estudiado la posibilidad de que yo pueda ir físicamente a ver los expedientes pero que finalmente no lo han visto viable por "la gran cantidad de datos personales que contiene cada solicitud"... En este sentido debo recordar que lo que pido es el "número de solicitudes", el "número de autorizadas" y el "número de denegadas" de solicitudes de actividad en espacios protegidos. Dudo que este tipo de solicitud contenga datos especialmente protegidos (definidos en el Artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal). Por todo ello no veo que sea de aplicación ni el artículo 14 ni el 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Más aun, cuando yo acepto "EXPLÍCITAMENTE" el acceso a esos datos de forma anonimizada o disociada o como prefiera la administración a la que me dirijo."*

*Al respecto se puede alegar lo siguiente:*

*Nuevamente repetimos que no pidió número de autorizadas y de denegadas, sino que lo que pedía era el número de las denegadas y el tipo de actividad al que pertenece cada una de las denegadas.*

*En segundo lugar, aunque al reclamante le sea suficiente el número de denegaciones y sus motivos, sin que pida datos personales, si el sistema de acceso es presencial, con acceso cada uno de los expedientes, es imposible que no vea los datos de cada una de las solicitudes. En este caso, no son datos personales especialmente protegidos del art. 15.1 o 15.2 de la Ley 19/2013, que sí necesitarían consentimiento de los afectados, sino que se trataría de datos meramente identificativos del solicitante que se podrían encuadrar en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013. En ese*

*caso, no se pide el consentimiento, sino que se ha de hacer una ponderación razonada entre el interés público en dar esta información y el perjuicio a los afectados en caso de darla. Por eso, el acceso presencial se tendría que hacer ante un funcionario y tendría que cuidarse que no viera la parte de identificación o que no hiciera fotos o copias de esa parte.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG 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>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*”. De este modo, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<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-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

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.

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 un sujeto obligado por la LTAIBG, la actual Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias que tiene legalmente reconocidas.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la administración concernida resolvió admitir parcialmente la solicitud de información requerida, argumentando, respecto de la restante, que la información solicitada, es decir, las solicitudes denegadas y las actividades a las que se refieren, no puede consultarse directamente ni ser exportada de sus archivos electrónicos, señalando, además, que no existe una tramitación totalmente telemática de los procedimientos cursados como consecuencia de las referidas solicitudes.

Parece, por tanto, aducir la administración concernida la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG<sup>7</sup>, referida a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner la documentación solicitada a disposición del reclamante.

En relación con esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG<sup>8</sup>, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre<sup>9</sup>, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido, 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

---

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

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 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.»* 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 tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

Si se constata la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si existe 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.

Este criterio 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 jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (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, 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.

En relación con esta doctrina, este Consejo entiende que la administración no ha justificado de manera clara y suficiente la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner a disposición del reclamante la información solicitada, tal y como exige la jurisprudencia, y en el sentido indicado por ésta. A ello hay que añadir, además, que se alega como argumento el hecho de que la tramitación de los procedimientos no es totalmente telemática; en relación con ello se recuerda que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone en su preámbulo que la tramitación electrónica debe ser la forma habitual de actuación de las administraciones públicas, regulándolo así en su articulado.

Asimismo, la administración concernida no ha justificado que se trate de información pública “dispersa y diseminada”, o que requiera de una “*labor consistente en recabar, primero, ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*”, o que “*la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos*”, como ha indicado el Tribunal Supremo. Las dificultades invocadas por la extinta Consejería de Medio Ambiente y Territorio se refieren, por una parte, a que la información, con el nivel de detalle requerido, no es posible extraerla de las bases de

datos disponibles, y a la falta de medios personales, por otro. Estas dificultades no entran dentro del concepto de reelaboración que ha definido el CTBG y los órganos judiciales.

En conclusión, a la vista de la argumentación expuesta, este Consejo considera que la información solicitada tiene la condición de información pública, a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG, anteriormente citada, y que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, no siendo aplicable ninguna otra causa de inadmisión al respecto.

Por estas razones, procede estimar la reclamación presentada respecto de la información aún no proporcionada. Esto, no obstante, para facilitar el cumplimiento del derecho de acceso, sería también posible poner a disposición del reclamante la información solicitada en las dependencias administrativas en que se encuentre aquélla, una vez efectuada la previa disociación de los datos personales correspondientes.

En cualquier caso, para poner a disposición del reclamante la información solicitada se concede un plazo amplio de 30 días, con el fin de no interferir en el normal funcionamiento del órgano encargado de proporcionar estos datos.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural de Illes Balears.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural de Illes Balears a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- El número de solicitudes relativas a actividades en todas las áreas de [REDACTED] que han sido desestimadas, indicando la actividad sobre la que versa la solicitud.

**TERCERO: INSTAR** a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural de Illes Balears a que, en el mismo plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

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 gobierno<sup>10</sup>, 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 Públicas<sup>11</sup>.

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>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG  
Número: 2024-0015 Fecha: 16/01/2024

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>