



Resolución 162/2024, de 7 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-784/2023 / reclamación frente a la inadmisión de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 18 de agosto de 2022, D. XXX presentó un formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, dirigido a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. En el “solicitado” de esta petición se exponía lo siguiente:

“A la vista de la información que ya tienen en su web, en concreto solicito información sobre los grandes incendios (>5Ha), para lo que me gustaría disponer de la información de su localización, fecha de inicio y fin, la superficie afectada según su tipología, los medios de extinción concretos que se han utilizado en ellos (con un desglose diario para evaluar cómo se fueron incorporando, distinción de si son de la JCyL (propios o de empresas contratadas), UME u otros, días de duración de cada uno de ellos así como cualquier otra información que consideren relevante.

Igualmente se solicita conocer, en esas zonas afectadas por grandes incendios, las labores previas efectuadas concretamente en ellos con el fin de prevenir incendios.

Por último, se solicita copia de los partes de incendio diarios (que se publican en su web) que incluyan dichos grandes incendios (o información en fichero análogo para su tratamiento con métodos de big-data), así como de planos donde se localicen dichos grandes incendios a lo largo de estos últimos 10 años”.

Segundo.- Con fecha 20 de diciembre de 2022 tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la desestimación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.



Tercero.- Una vez recibida la reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la falta de actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

El día 2 de marzo de 2023 se recibió la contestación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, a la cual se adjunta la Resolución de 22 de diciembre de 2022 del Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental, por la que se resolvió la petición de acceso a la información pública en materia de medio ambiente formulada por D. XXX, en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“INADMITIR la solicitud presentada por D. XXX, ya que la información solicitada es de tal volumen, que es manifiestamente abusiva y que en algunos de los datos solicitados se requiere una acción previa de reelaboración.

No obstante, se adjunta con esta resolución la información que ya se encuentra elaborada y disponible remitida desde el Servicio de Defensa del Medio Natural de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, abarcando el periodo comprendido entre 2015 y 2020”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo



dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió su solicitud de información pública a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.



En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 20 de diciembre de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través del escrito presentado el 18 de agosto de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Posteriormente, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio dictó la Resolución de 22 de diciembre de 2022, resolviendo expresamente la solicitud formulada por el reclamante.

De conformidad con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia núm. 2643/2015, de 15 de junio, rec. 1762/2014) referida al recurso contencioso-administrativo pero que es trasladable a la presentación de recursos administrativos y, por tanto, de esta reclamación, la adopción por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Resolución señalada en los antecedentes, una vez que había tenido lugar la desestimación presunta de la solicitud pero manteniendo la denegación de esta, no hacía necesario que el interesado procediera a ampliar el escrito de reclamación inicial presentado ante esta Comisión.

Quinto.- Considerando el contenido de la información solicitada, debemos tener en cuenta que el artículo 2.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), define la información ambiental como:

“toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el



medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)”.

Por lo expuesto, en primer lugar, debe valorarse si la reclamación formulada por D. XXX, tiene encaje en la LTAIBG o, por el contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la citada Ley, se regirá por su normativa específica, que, en este caso, sería la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como ya se ha señalado por esta Comisión en otras Resoluciones, como la 57/2017, de 21 de mayo de 2018 (Expte. CT-34/2017), y la 135/2020, de 19 de junio (Expte. CT-2017/2019), en un planteamiento inicial, cabría pensar que las solicitudes de información ambiental deben tramitarse en su integridad conforme a su normativa específica que acabamos de citar. Sin embargo, el propio dictado de la disposición adicional de la LTAIBG (“*Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*” y “*En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*”), nos lleva a determinar que se trata de una cuestión controvertida, que debe ser resuelta en el sentido más garantista del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública.

No habiendo sido resuelta la cuestión del alcance de la supletoriedad de la LTAIBG en el criterio interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG, en el asunto “*Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013*



sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, diversos autores de la doctrina administrativista han defendido una interpretación de la disposición adicional primera de la LTAIBG, en combinación con la Ley de Acceso a la información en materia de Medio Ambiente, con arreglo a la cual es posible extender -en el ámbito del acceso a la información ambiental- la aplicación de la reclamación potestativa ante el CTBG y las demás autoridades independientes creadas a nivel autonómico. Esta conclusión se basa en la contradicción que implica el mantenimiento de una dualidad de regímenes diferentes de garantía, de lo cual se desprende un sistema de tutela administrativa menos garantista del derecho de los ciudadanos, en comparación con el de reclamación tramitada por organismos independientes establecido en la LTAIBG.

Por lo que se refiere a la aplicación supletoria de la LTAIBG en lo concerniente a la tramitación de las reclamaciones contra las denegaciones de acceso a la información ambiental por los organismos independientes de transparencia, esta opción ha sido defendida por entender que la reclamación ante el CTBG es un aspecto no regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y en este sentido puede argumentarse que, aun cuando la citada norma legal sí regula en su artículo 20 los mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental, remitiendo al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo, no incluye una auténtica garantía precontenciosa ante un organismo independiente como sí hace la LTAIBG.

En consecuencia, dado que la información ambiental constituye información pública, concepto definido de forma muy amplia por la LTAIBG y que esta Ley ha sustituido los recursos administrativos por una reclamación específica con carácter potestativo ante una autoridad independiente, cabe entender que la remisión de la legislación de acceso a la información en materia de medio ambiente a los recursos administrativos regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo ha de entenderse superada, en el ámbito del acceso a la información pública, por la reclamación ante el CTBG y los organismos autonómicos y, por consiguiente, también, en el del acceso a la información ambiental como información pública que es.

La supletoriedad de la LTAIBG en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información ambiental ha sido asumida por la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña en su Dictamen 1/2017 “Consulta general sobre acceso a los expedientes sancionadores en materia de medio ambiente”.

La primera de las conclusiones del Dictamen determina que el acceso a la información ambiental se rige por su legislación específica, siendo de aplicación supletoria la legislación de transparencia y que las dudas sobre el alcance de esta supletoriedad se han de resolver a favor de la interpretación que sea más favorable a la protección del medio ambiente, y, en segundo lugar, al derecho de acceso.



En definitiva, dado que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, sin realizar previsión alguna a la posibilidad de reclamación ante las autoridades independientes de transparencia y buen gobierno, a juicio de esta Comisión de Transparencia, en tanto que nos encontramos ante un aspecto no regulado, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG y, por tanto, es posible la tramitación de las reclamaciones de acceso a la información ambiental por el CTBG y por los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

Sexto.- En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita la siguiente información de los últimos 10 años en relación con los grandes incendios (>5Ha):

“Localización, fecha de inicio y fin, la superficie afectada según su tipología, los medios de extinción concretos que se han utilizado en ellos (con un desglose diario para evaluar cómo se fueron incorporando, distinción de si son de la JCyL (propios o de empresas contratadas), UME u otros), días duración de cada uno de ellos así como cualquier otra información que consideren relevante.

Igualmente se solicita conocer, en esas zonas afectadas por grandes incendios, las labores previas efectuadas concretamente en ellos con el fin de prevenir incendios.

Por último, se solicita copia de los partes de incendio diarios (que se publican en su web) que incluyan dichos grandes incendios (o información en fichero análogo para su tratamiento con métodos de big-data), así como de planos donde se localicen dichos grandes incendios”.

El artículo 1 del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, establece que:

“Compete a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad, bajo la superior dirección del titular de la Consejería, promover y dirigir la política en materia de: (...)

e) Prevención y extinción de incendios forestales”

Por todo lo anteriormente expuesto, la información solicitada cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información que, en principio, ha de obrar en poder de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio y, en caso de existir, debería haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.



La Consejería dictó Resolución el 22 de diciembre de 2022 en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“INADMITIR la solicitud presentada por D. XXX, ya que la información solicitada es de tal volumen, que es manifiestamente abusiva y que en algunos de los datos solicitados se requiere una acción previa de reelaboración.

No obstante, se adjunta con esta resolución la información que ya se encuentra elaborada y disponible remitida desde el Servicio de Defensa del Medio Natural de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, abarcando el periodo comprendido entre 2015 y 2020”.

En los fundamentos de derecho quinto y sexto dispone lo que a continuación se indica:

“QUINTO.- En el presente caso, el Servicio de Defensa del Medio Natural en comunicación emitida el 13 de diciembre de 2022, indica que «la información solicitada es de tal volumen que es manifiestamente abusiva y en algunos de los datos solicitados se requiere una acción previa de reelaboración».

SEXTO.- Además, en la solicitud, se indica que el objetivo de la petición de información es el estudio de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma derivados de la labor docente del solicitante, aspecto que no coincide con la finalidad de transparencia de la citada ley, lo que viene a reforzar la oportunidad de aplicar la inadmisibilidad de la solicitud”.

En primer lugar, respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del



que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

Por lo que respecta a la causa de inadmisión alegada, el Criterio Interpretativo 003/2016 del CTBG que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo del artículo 18.1.e) de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».



- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe”.

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre muchas otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva



cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

En el supuesto que nos ocupa, la Consejería simplemente ha indicado el carácter abusivo de la solicitud en base al volumen de la información solicitada, pero no ha aportado ningún dato ni ha justificado convenientemente, en base a una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, la concurrencia de dicha causa de inadmisión.

Así mismo, la Consejería parece indicar también la necesidad de reelaboración en parte de la información solicitada.

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar *“de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”*. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(…) 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 (...).

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 reelaboración, 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”.



Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ya había manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este 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 de 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 explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

En el presente supuesto, la Consejería facilitó al reclamante la siguiente información relativa a los incendios forestales del periodo comprendido entre el año 2015 al año 2020:

- Provincia, comarca, municipio, localidad, coordenada X, coordenada Y, huso.
- Superficie de arbolado, superficie de pasto, superficie de matorral, superficie no forestal y superficie total.
- Fecha inicio, hora de inicio, fecha de control, hora de control fecha de extinción, hora de extinción

En relación con el resto de la información solicitada, la Consejería manifiesta que requiere un proceso previo de reelaboración, sin que exista justificación alguna clara y suficiente que acredite que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

A este respecto, hay que señalar que el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el apartado correspondiente a la estadística general de incendios forestales dispone que:

“El Parte de Incendio Forestal es un formulario normalizado por el [Comité de Lucha contra Incendios Forestales](#) que recoge, de cada incendio, más de 150 campos de datos. Existe un procedimiento consensuado para su cumplimentación.

Los partes remitidos por las comunidades autónomas se integran en la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF), que es la base de datos nacional de los



incendios forestales. Iniciada en 1968, constituye la serie de datos sobre incendios forestales más completa en el ámbito internacional.

Las comunidades autónomas han de proporcionar al ministerio, antes del tercer cuatrimestre de cada año, los partes de incendio del año anterior. Esta información se suministra a través de un sistema web de intercambio de información que reduce los tiempos de espera por reenvíos de la información”

De todo lo anteriormente expuesto, se constata que los partes de incendio se suministran a través de un sistema web de intercambio de información, cuya cumplimentación corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas, entre las que se incluye Castilla y León.

Una vez analizados los datos que obran en los partes de incendios, podemos constatar que en los mismos se encuentra recogida la siguiente información solicitada por el reclamante:

- Localización.
- Fecha de inicio y fin.
- La superficie afectada según su tipología.
- Los medios de extinción utilizados y los días duración de cada uno de ellos.

Así mismo, por lo que respecta a los partes diarios de incendios, en la página web de la Junta de Castilla y León en el apartado correspondiente a Medio Ambiente <https://medioambiente.jcyl.es/web/es/medio-natural/informacion-diaria-incendios-forestales.html> define los partes diarios de incendios de la siguiente forma:

“Diariamente durante la época de peligro alto de incendios (julio, agosto y septiembre) se elaboran por el personal técnico de los centros de mando, desde donde se dirige el operativo de lucha contra incendios forestales y se gestionan los trabajos de extinción de los incendios, dos partes diarios informativos a las 10:00 y las 19:00 horas en los que se reflejan los datos más significativos de los incendios forestales que se registran en Castilla y León”.

Dicha información se encuentra publicada en el portal de datos abiertos de la Junta de Castilla y León, donde constan datos sólo desde el 1 de julio de 2019, a pesar que en el portal se indica que el inicio de la publicación es de 1 de julio de 2014.

A mayor abundamiento, la propia Junta de Castilla y León en su página web reconoce la existencia de dichos partes de incendios desde el año 2004:



https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284877985898/_/1284877258640/Comunicacion

Por lo que respecta a la solicitud de los planos en donde se localicen dichos grandes incendios a los largo de los últimos 10 años, esta Comisión desconoce si la Consejería de Medio Ambiente cuenta o no cuenta planos donde consten todos los grandes incendios de los últimos 10 años.

En este sentido, procede señalar que el derecho de acceso a la información pública se basa en información existente y no en la elaboración de documentos “ad hoc”, tal y como ha puesto de manifiesto esta Comisión de Transparencia, entre otras, en la Resolución 189/2021, de 1 de octubre (reclamación CT-271/2020), en donde se señaló que no constituían información pública aquellos documentos que no existían previamente a las peticiones realizadas, puesto que el derecho de acceso a la información pública no ampara que sea elaborado un documento específico para satisfacer la pretensión del solicitante.

Así mismo, por lo que respecta a la información sobre las labores previas efectuadas con el fin de prevenir los incendios en las zonas afectadas por grandes incendios, cabe señalar que teniendo en consideración que el reclamante considera grandes incendios aquellos con una superficie mayor de 5 Ha, haciendo un somero análisis de la información de la documentación remitida al reclamante por la Consejería de Medio Ambiente, se constata que de los 9.200 incendios que aproximadamente constan en el Anexo de la Resolución del Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental correspondientes al periodo comprendido entre el año 2015 y el año 2020, en torno a 1.450 tienen una superficie superior a 5Ha.

Haciendo una proyección, en un periodo de 10 años podríamos encontrarnos con un total de 18.400 incendios, lo que supondría que el número de ellos con una superficie superior a 5 Ha podría estimarse que estaría en torno a los 2.800 incendios.

A este respecto, cabe señalar en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, que el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(…) 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 (...). 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 reelaboración, 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”.

Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ya había manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este 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 de 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 explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada, para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones en las que, en el supuesto planteado en cada una de ellas, concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 4/2019, de 11 de enero (CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en segundo lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de



plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en tercer lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte de una Universidad pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; en cuarto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (CT-290/2020), donde la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de decenas de miles de historias clínicas; y, por último, en la Resolución 60/2023, de 20 de marzo (CT-312/2020), donde se concluyó que facilitar el acceso a la información solicitada relativa al ámbito de posible exposición de las personas contagiadas con COVID-19 exigía el examen de decenas de miles de notificaciones individuales realizadas por la Consejería de Sanidad a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior.

La misma circunstancia concurre, a nuestro juicio, en el supuesto ahora planteado respecto de las labores previas efectuadas concretamente en las zonas afectadas por grandes incendios con el fin de prevenir los mismos, ya que supondría realizar un estudio de las medidas adoptadas con carácter previo a la fecha de inicio de cada uno de los incendios que estarían en torno a unos 2.800 aproximadamente en un periodo de 10 años. No obstante lo anterior, el órgano gestor debería haber realizado una justificación más detallada y pormenorizada de dicha causa de inadmisión, en relación con este apartado en concreto, si bien de la información facilitada, sí se puede deducir la complejidad técnica y material de conceder la información solicitada, ya que dichos datos no constan en ninguno de los partes o informaciones derivadas de cada uno de los incendios, así como que en ocasiones dichas actuaciones se realizan por diferentes administraciones públicas, lo cual, a juicio de esta Comisión, determina la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, en relación con este aspecto concreto de la solicitud.

Por todo lo cual, parte de la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y en relación con su acceso no concurre ninguno de los límites o causas de admisión previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.



Octavo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante ha solicitado expresamente el acceso a la información pública por medios electrónicos, esta petición habrá de ser tenida en cuenta por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio a la hora de satisfacer la solicitud presentada.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la desestimación presunta inicial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio deberá facilitar al reclamante la siguiente información relativa a los grandes incendios (>5Ha) correspondientes a los últimos 10 años:



- Localización, fecha de inicio y fin, la superficie afectada según su tipología, los medios de extinción concretos que se han utilizado en ellos [con un desglose diario para evaluar cómo se fueron incorporando, distinción de si son de la JCyL (propios o de empresas contratadas), UME u otros] y días de duración de cada uno de ellos.

De dicha información se excluirá la información ya facilitada al reclamante como Anexo a la Resolución del Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de 22 de diciembre de 2022.

- Copia de los partes de incendio diarios (que se publican en su web) que incluyan dichos grandes incendios (o información en fichero análogo para su tratamiento con métodos de big-data).

- Únicamente en el caso de que dichos documentos o archivos existan, planos donde se localicen los grandes incendios sobre los que se pide información.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López