



Resolución 245/2023, de 11 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-14/2022 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 14 de diciembre de 2021, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado una solicitud de información pública dirigida por D. XXX, en representación de D. XXX, al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio). En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Se tenga por solicitado el acceso a información pública, a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, consistente en primer lugar, en confirmar a esta parte si la retirada de tierras llevada a cabo en la parcela XXX del polígono XXX de Valdefresno ha cumplido con las previsiones de la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, facilitando en caso afirmativo, copia de la documentación acreditativa señalada en la Orden APM/1007/2017 ya referida en el previo apartado tercero de este escrito.

En caso de no haberse cumplido con el contenido de la misma, se solicita se informe a esta parte acerca de la incoación de los preceptivos expedientes sancionador y de restauración de la legalidad vinculados, así como de los informes que se hayan podido evacuar en relación a estos movimientos de tierras”..

El día 4 de febrero de 2022 D. XXX, en representación de D. XXX, reiteró la solicitud de información pública de 14 de diciembre de 2021 ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León.



Segundo.- Con fechas 18 de enero de 2022 y 17 de marzo de 2022, tuvieron entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León sendas reclamaciones presentadas por D. XXX, en representación de D. XXX, frente a la denegación presunta de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibidas las reclamaciones citadas, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 22 de marzo de 2022, se recibió la contestación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio a nuestra solicitud de informe, en la que sustancialmente manifiesta lo siguiente:

“En relación con la reclamación sobre acceso a la información pública CT-14/2022, presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, frente a la desestimación presunta de su solicitud de información pública de fecha 14 de diciembre de 2021, dirigida al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, en relación al movimiento de tierras en una superficie de 13.724 m² en la parcela XXX del polígono XXX de Valdefresno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en los artículos 8 y 13.3 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se remite, en respuesta a la solicitud de información efectuada, copia de la contestación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de fecha 17 de marzo de 2022, a la que se adjunta copia de la contestación notificada el 26 de enero de 2022 a D. XXX, representante del denunciante, en la que se le indica que desde el Servicio Territorial se están llevando a cabo las actuaciones necesarias a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación de procedimiento sancionador, en su caso”

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 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 18 de enero de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 30 de noviembre de 2021.

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

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, en representación de 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 correspondiente a la 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 art. 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 lo 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 de este 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 documentación acreditativa de la retirada de tierras llevada a cabo en la parcela XXX del polígono XXX de Valdefresno (León) conforme a lo dispuesto en la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre y, en caso de no haberse producido de conformidad con lo dispuesto en dicha norma, se informe sobre la incoación de los preceptivos expedientes sancionadores y de restauración de legalidad, así como los informes que se hayan podido evacuar en relación a estos movimientos de tierras.

El artículo 6 de la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron establece que *“el régimen de responsabilidad, vigilancia, inspección, control y el régimen sancionador para asegurar el cumplimiento de esta orden será el establecido en el título VII de la Ley 22/2011, de 28 de julio; todo ello sin detrimento de otros regímenes sancionadores establecidos en otras normas aplicables en las actividades a realizar”*

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ha sido derogada expresamente por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El Título IX de la Ley 7/2022, de 8 de abril, establece el régimen de responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador. Su artículo 105 dispone que *“las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de lo previsto en esta ley y en sus normas de desarrollo se ejercerán por las autoridades competentes en materia de vigilancia de puesta en el mercado, de residuos y de seguridad ciudadana”*

En el ámbito territorial de la provincia de León, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio atribuye la competencia de control e inspección en materia de residuos a la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 e) del Orden PRE/1029/2022, de 9 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios territoriales de medio ambiente de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León.

El Servicio Territorial de Medio Ambiente el día 17 de enero de 2022 remite una contestación a D. XXX en la que le comunica que *“Desde el Servicio Territorial de Medio Ambiente se están llevando a cabo las actuaciones oportunas con el fin de*



conocer las circunstancias del caso concreto y determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación de procedimiento sancionador, en su caso”

A día de la fecha, no le consta a esta Comisión de Transparencia que se haya puesto a disposición del reclamante la información y documentación solicitada, una vez llevadas a cabo las denominadas actuaciones oportunas.

En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, 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 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”*.

Teniendo en consideración que la información solicitada -la documentación acreditativa de la retirada de tierras conforme a lo dispuesto en la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, la incoación de los preceptivos expedientes sancionadores y de restauración de legalidad, en caso de haberse producido, así como los informes que se hayan podido evacuar en relación a estos movimientos de tierras- cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG al ser documentos que obran en poder de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio y que han sido elaborados en el ejercicio de sus funciones, procede la estimación de la reclamación presentada por D. XXX, en representación de D. XXX.

No obstante lo anterior, en el caso de que la información pública solicitada no exista, la satisfacción del derecho de acceso a la información del solicitante exige que su petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia, tal como ha señalado esta Comisión en numerosas resoluciones (entre otras, Resolución 188/2020, de 9 de octubre, expediente CT-15/2020; Resolución 119/2021, de 18 de junio, expediente CT-147/2020; Resolución 219/2021, de 2 de noviembre, expediente CT-239/2020; o, en fin, Resolución 22/2022, de 1 de marzo, expediente CT-166/2021)

Séptimo.- 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 todo caso, la elección de la forma de acceso a la información corresponde al solicitante.

En el caso que aquí nos ocupa, en la solicitud de acceso a la información pública expresamente se indica una dirección de correo electrónico para remitir la información, por lo que, para atender dicha solicitud, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, mediante la correspondiente resolución dictada al efecto, habría de remitir a esa dirección la documentación a la que se ha hecho referencia o bien permitir el acceso a ella por medios electrónicos.

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 la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de D. XXX, ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se deben facilitar al reclamante:

- Los informes que se hayan podido evacuar en relación a los movimientos de tierras llevada a cabo en la parcela XXX del polígono XXX de Valdefresno.
- La información relativa a la incoación de los preceptivos expedientes sancionadores y de restauración de legalidad en dicha parcela, en caso de haberse producido.
- La documentación acreditativa de la retirada de tierras de dicha parcela conforme a lo dispuesto en la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, en el caso que se disponga de ella.



Toda la información solicitada se facilitará previa disociación, en su caso, de los datos de carácter personal que puedan aparecer en ella y se podrán exigir, en su caso, las exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

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