



Resolución 460/2023, de 20 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-102/2021 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia ante la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de enero de 2020, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado una solicitud de información pública dirigida por Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (centro directivo que, en la actualidad, se integra dentro de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León). Este escrito se formuló en los siguientes términos:

“Asunto: Estudio Fundación Patrimonio Natural

Expone: Según puede verse en la página web de la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, esta Fundación licitó el año pasado un contrato con referencia CM-49/2019 para adquirir el estudio «Análisis del hábitat y de su disponibilidad trófica otoño-invernal para la población de oso. Año 2018. Trabajo de Campo e Informe Final» adjudicado a XXX.

De acuerdo con las Directivas Europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE y la Ley 27/2006 de 18 de Julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se garantiza el libre acceso a la información medioambiental de que dispone la Administración, no estando sometida la información solicitada a ninguna de las excepciones recogidas en esta normativa.

Solicita: Se sirva a admitir este escrito y facilitarnos la siguiente información:



Copia del estudio «Análisis del hábitat y de su disponibilidad trófica otoño-invernal para la población de oso. Año 2018. Trabajo de Campo e Informe Final» adquirido por la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León”.

No consta que, hasta la fecha, la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 2 de marzo de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, en representación de Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a través de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno a la, entonces, Consejería de Fomento y Medio Ambiente, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición por la Administración autonómica, a través del correspondiente acuse de recibo de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 12 de abril de 2021.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio de la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

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. Sobre la fundamentación jurídica de esta competencia se abundará con posterioridad.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que la organización autora de esta es la misma que se dirigió, en su día, en solicitud de información a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (centro directivo que, en la actualidad, se integra dentro de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio).



Cuarto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una resolución presunta de la solicitud de información presentada, puesto que no consta que esta haya sido resuelta expresamente por la Administración autonómica.

La resolución presunta objeto de esta reclamación se ha producido al haber transcurrido, ahora, un plazo de tiempo muy superior al mes desde la presentación de la solicitud de información sin que, como hemos expuesto en los antecedentes de hecho, conste su resolución expresa.

En este sentido, el artículo 10.2 c) 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), establece, con carácter general, un plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud de información ambiental para proceder a su resolución expresa.

Igualmente, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“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”.

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo 4/2023, de 9 de enero (rec. núm. 1509/2022) *“el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo”* (fundamento jurídico cuarto).

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, en relación con esta cuestión formal compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo 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 de alzada y de reposición, se concluye que *“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.*

Esta conclusión la hacemos extensible a las reclamaciones que se presentan ante esta Comisión de Transparencia frente a las resoluciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.



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, define la información ambiental en los siguientes términos:

“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)”.

No hay duda de que la información solicitada en el supuesto aquí planteado puede calificarse como información ambiental en los términos previstos en este precepto.

Por lo expuesto, en primer lugar, debe valorarse si la reclamación formulada por la asociación Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia tiene encaje en la LTAIBG o si, 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, ya citada.

Como ya se ha señalado por esta Comisión en otras Resoluciones, como la 135/2020, de 19 de junio (expte. CT-2017/2019), la 166/2021, de 10 de septiembre (expte. CT-188/2021), o la 267/2023, de 11 de septiembre (expte. CT-272/2021), 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 y, en concreto, que su régimen de reclamaciones es el previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio. 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 resuelto de forma concluyente el 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 LTAIBG, en combinación con la Ley de Acceso a la información en materia de Medio Ambiente, con arreglo a la cual sea 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 fundamenta en la contradicción que implicaría el mantenimiento de una dualidad de regímenes diferentes de garantía, el cual supondría, además, un sistema de tutela administrativa menos garantista del derecho de los ciudadanos en este ámbito, en comparación con el establecido en la LTAIBG, donde se prevé una reclamación tramitada por organismos independientes.

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, así como que en relación con el acceso a la información pública esta Ley ha sustituido los recursos administrativos por una reclamación específica con carácter potestativo ante una autoridad independiente, se ha de considerar que la remisión de la legislación de acceso a la información en materia de medio ambiente a los recursos administrativos regulados en la LPAC ha de entenderse superada en el ámbito del acceso a la información pública por la reclamación ante el CTBG u organismo autonómico de garantía competente.

En definitiva, a juicio de esta Comisión de Transparencia, el régimen de reclamaciones en el ámbito de la información ambiental es un aspecto no regulado de forma específica por la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, por tanto, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG, procediendo la tramitación de las reclamaciones en esta materia por el CTBG y por los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, esta Comisión de Transparencia a la hora de resolver esta reclamación frente a la falta de acceso a una información ambiental, debe aplicar, de acuerdo con lo dispuesto en la citada disposición adicional primera de la LTAIBG, en primer lugar la citada Ley 27/2006, de 18 de junio, y en los aspectos no regulados en ella la LTAIBG. Al alcance de la supletoriedad de la LTAIBG en el ámbito del acceso a la información ambiental se ha referido el Tribunal Supremo en la citada Sentencia 4/2023, de 9 de enero (rec. 1509/2022), estableciendo, como ya se ha señalado, como doctrina jurisprudencial, la aplicación supletoria del silencio negativo previsto en la LTAIBG.

Sexto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que 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”*.

La información pública ambiental solicitada en el supuesto aquí planteado se refiere a un estudio denominado *“Análisis del hábitat y de su disponibilidad trófica otoño-invernal para la población de oso. Año 2018. Trabajo de Campo e Informe Final”*, cuya adquisición fue contratada por la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León, tal y como consta en la página electrónica de esta Fundación pública. En concreto, se publica que el adjudicatario de este contrato fue XXX y que su precio ascendió a la cantidad de 17.908,00 euros.

No cabe duda de que el estudio solicitado constituye información pública puesto que el mismo integra el objeto de un contrato celebrado por un sujeto incluido dentro del



ámbito de aplicación de la LTAIBG, en concreto de una fundación pública de la Comunidad de Castilla y León que se encuentra adscrita a la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Castilla y León (artículo 1 de los estatutos de esta fundación, cuya redacción fue modificada por acuerdo del Patronato de fecha 1 de octubre de 2019 y aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León con fecha 27 de febrero de 2020).

El acceso a la información solicitada, en principio, no parece verse afectado por las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental recogidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, ni por las limitaciones previstas para el acceso a la información pública en general previstas en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

Ahora bien, debemos plantearnos quién es el sujeto a quien corresponde proporcionar tal acceso, considerando que la información solicitada constituye el objeto de un contrato celebrado por la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León y que la solicitud de información se dirigió a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, integrada en la actualidad en la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Respecto a esta cuestión es cierto que el artículo 19.4 de la LTAIBG establece en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública la denominada “regla de autor”, de conformidad con la cual *“cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”*. Sin embargo, esta regla no rige en materia de acceso a la información ambiental puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, aplicable a este supuesto con carácter prioritario, *“se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obre la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre”*.

Por tanto, en el supuesto de que el documento solicitado obre en poder de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio por razón de la adscripción a esta de la Fundación del Patrimonio Natural, debe ser aquella quien le proporcione una copia a la entidad solicitante que se dirigió a la propia Consejería. En otro caso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.2 b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio y 19.1 de la LTAIBG, se debe proceder a remitir la solicitud a la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León y a informar a la solicitante de esta circunstancia.

Séptimo.- En relación con la formalización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:



“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”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición 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 el supuesto que aquí se plantea, la solicitante de la información formuló su petición por vía electrónica. En consecuencia, la información debe ser proporcionada a través de esta vía y, en su caso, de la misma forma se ha de comunicar el traslado de su petición a la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León.

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 denegación presunta de una solicitud de información pública dirigida por Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (en la actualidad integrante de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, en el caso de que obre en poder de la Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio el estudio denominado *“Análisis del hábitat y de su disponibilidad trófica otoño-invernal para la población de oso. Año 2018. Trabajo de Campo e Informe Final”*, cuya adquisición fue contratada por la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León en el año 2019, proporcionar al solicitante una copia del mismo.

En otro caso, remitir la solicitud a la citada Fundación, comunicando esta circunstancia al solicitante.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- Notificar esta Resolución en Ecologistas en Acción Palencia-AEDENAT Palencia, como autora 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