

## **Resolución 478/2023, de 15 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-399/2022 / reclamación frente a la desestimación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de Ecologistas en Acción, ante la Diputación de Zamora**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 25 de mayo de 2022, tuvo entrada en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública la solicitud de acceso a la información pública presentada por D. XXX, en representación de Ecologistas en Acción, y dirigida a la Diputación de Zamora. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

*“Se nos informe y nos proporcione la siguiente documentación, correspondiente a los años 2020, 2021 y de 1 de enero de 2022 a 30 de abril de 2022:*

- 1) Cantidades y tipos de herbicidas u otros productos fitosanitarios aplicados en las carreteras cuya titularidad corresponde a esta Diputación u otras en las que las labores de mantenimiento correspondan o hayan correspondido a esta Diputación.*
- 2) Puntos de aplicación de estos herbicidas u otros productos fitosanitarios (carreteras, viales, etc.).*
- 3) Copia de los contratos suscritos por esta Diputación con las empresas que hayan realizado labores de mantenimiento de los viales, carreteras, en lo que se permita el uso de herbicidas u otros productos fitosanitarios”.*

**Segundo.-** Con fecha 23 de agosto de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en representación de Ecologistas en Acción, frente a la desestimación presunta de la petición de información indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Diputación de Zamora poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

El día 23 de noviembre de 2022 se recibió la contestación de la Diputación de Zamora, donde se pone de manifiesto lo siguiente:

*“Recibido a través del Comisionado de Transparencia de la Junta de Castilla y León escrito de Ecologistas en Acción con fecha registro de entrada 31 de octubre de 2022 número 2022-E-RC-XXX, reiterando solicitud de fecha 25 de mayo de 2022 de información sobre el tratamiento con herbicidas realizados por esta Corporación Provincial.*

*Adjunto remito a ese Comisionado, el oficio de comunicación e informes enviados con fecha 8 de noviembre de 2022 y registro de salida número 2022-S-RE-XXX a Ecologistas en Acción con la información requerida”.*

## 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 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 legitimada para ello puesto que su autora es la misma entidad que dirigió su solicitud de información pública a la Diputación de Zamora.

**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 23 de agosto de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 25 de mayo 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

**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 Ecologistas en Acción, 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 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 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 acceso a la siguiente documentación correspondiente al año 2020, 2021 y del 1 de enero al 30 de abril de 2022:

- 1) Cantidades y tipos de herbicidas u otros productos fitosanitarios aplicados en las carreteras cuya titularidad corresponde a esta Diputación u otras en las que las labores de mantenimiento correspondan o hayan correspondido a esta Comunidad.
- 2) Puntos de aplicación de estos herbicidas u otros productos fitosanitarios (carreteras, viales, etc.).
- 3) Copia de los contratos o pliegos suscritos por esta Diputación con las empresas que hayan realizado labores de mantenimiento de los viales, carreteras, en lo que se permita el uso de herbicidas u otros productos fitosanitario.

En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de 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”*

El artículo 2 de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de carreteras de Castilla y León, dispone que:

*“La titularidad de las carreteras objeto de esta ley corresponde, según los casos, a la Comunidad de Castilla y León, a las provincias o a los municipios y demás entidades locales”*

Así mismo, el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece que:

*“Son bienes de uso público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local”*

Por todo lo cual, la información cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder de la Diputación de Zamora, y que debería haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

La Diputación de Zamora en su escrito de 23 de noviembre de 2022 envía al reclamante la información que consta de la siguiente documentación:

- Informe de 31 de mayo de 2022 de la UTE Conservación de Zamora, empresa adjudicataria del contrato de conservación integral de la red provincial de carreteras de la Diputación Provincial de Zamora, relativo al control de la vegetación mediante la aplicación de herbicidas de contacto en cunetas, bermas y arcenes durante el año 2022.
- Informe de 30 de mayo de 2022 de la empresa SEANTO, subcontrata de la UTE Conservación de Zamora, relativo al control de la vegetación mediante la aplicación de herbicidas de contacto en cunetas, bermas y arcenes durante el año 2022.
- Certificado de 31 de mayo de 2022 emitido por la empresa Ingenieros Técnicos Agrícolas Agrovalle, S.L., a favor de la empresa HERBI-PLAST S.L., en relación con el “Contrato de servicio conservación y mantenimiento del camino natural Vía de la Plata. tramo Barcial del Barco- límite provincial con León” durante el año 2022.

La documentación remitida satisface la solicitud formulada por el reclamante por lo que respecta al año 2022, salvo en lo referente a la cantidad de herbicida aplicada.

Pero nada se dice respecto de la información solicitada relativa a los años 2020 y 2021.

El pliego de prescripciones técnicas para la conservación integral de la red de carreteras de la Diputación de Zamora que se encuentra publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público establece que dentro de las operaciones del Grupo II- Actuaciones de tipo corrector- se encuentra la realización de tratamientos con herbicidas.

El artículo 4 de la LTAIBG dispone que:

*“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”*

No obstante, en el caso de que dicha información no obre en poder de la Diputación, podrá requerir a la empresa adjudicataria para que se la facilite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la LTAIBG.

Por todo lo cual, dado que la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y no concurre ninguno de los límites o causas de admisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley, procede la estimación parcial de la reclamación presentada por D. XXX, en representación de Ecologistas en Acción.

**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*

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 lo ha señalado expresamente, el acceso a la información pública se ha de facilitar de forma electrónica.

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 falta de acceso a la información pública solicitada por D. XXX, en representación de Ecologistas en Acción, ante la Diputación de Zamora.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Diputación de Zamora deberá remitir al reclamante la siguiente información correspondiente a los años 2020 y 2021:

- Cantidades y tipos de herbicidas u otros productos fitosanitarios aplicados en las carreteras cuya titularidad corresponde a esta Diputación o en otras en las que las labores de mantenimiento correspondan o hayan correspondido a esta Diputación.

- Puntos de aplicación de estos herbicidas u otros productos fitosanitarios (carreteras, viales, etc.).

- Copia de los contratos suscritos por esta Diputación con las empresas que hayan realizado labores de mantenimiento de los viales, carreteras, en lo que se permita el uso de herbicidas u otros productos fitosanitarios.

Así mismo, deberá facilitar la información relativa a las cantidades de herbicidas u otros productos fitosanitarios aplicados en las carreteras cuya titularidad corresponde a esta Diputación o en otras en las que las labores de mantenimiento correspondan o hayan correspondido a esta Diputación desde el 1 de enero de 2020 al 30 de abril de 2022.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a Ecologistas en Acción, como autora de la reclamación, y a la Diputación de Zamora.

**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. Contra esta resolución, 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