



Resolución 336/2024, de 4 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-305/2023 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 24 de mayo de 2023, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado una solicitud de información pública dirigida por D. XXX al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio). En el “solicitado” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Disociando los datos personales, se traslade electrónicamente copia completa de todo lo actuado hasta la fecha”.

Esta reclamación trae causa de un primer escrito dirigido el 25 de diciembre de 2022 por D. XXX al mismo Servicio, denunciando la instalación de una construcción prefabricada en el polígono XXX, parcela XXX, del término municipal de Quintanilla del Coco (Burgos) y solicitando que se iniciaran las actuaciones pertinentes para la restauración de la legalidad ambiental.

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

Segundo.- Con fecha 18 de agosto de 2023, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX 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 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 21 de noviembre de 2023, se recibió de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno el acuse de recibo de la petición de informe señalada.

Consta, igualmente, la recepción de esta petición por los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León con fecha 22 de noviembre de 2023, a través de la firma de la Dirección Electrónica Habilitada Única en el Punto de Acceso General.

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 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 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 se dirigió, en su día, en solicitud de información al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, el cual 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 un plazo de tiempo 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) 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), 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).

En cuanto al plazo para su formulación, en este supuesto concreto la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 18 de agosto de 2023, después de que la solicitud de información pública inicial fuera realizada el día 24 de mayo de 2023. Asimismo, reiteró la reclamación el 16 de octubre de 2023.

Ciertamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, el plazo para su interposición 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”*.

En consecuencia, consideramos que la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo.

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)”.*

Por lo expuesto, en primer lugar, debe valorarse si la reclamación formulada 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.

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.- En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita copia relativa a todo lo actuado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, servicio integrado en la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda, Ordenación del Territorio, en relación con la instalación de una construcción prefabricada en el polígono XXX, parcela XXX, del término municipal de Quintanilla del Coco (Burgos), ya que considera que la misma se ha realizado contraviniendo los criterios del PORN del Parque Natural Sabinares del Arlanza-La Yecla.

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:

a) Gestión del patrimonio natural de la Comunidad, montes, aprovechamientos y usos forestales y vías pecuarias.

(...)

g) Red de áreas naturales protegidas y su uso público.

h) Conservación de la biodiversidad.

i) Prevención y control ambiental, incluida la evaluación y los informes ambientales.

j) Restauración y mejora de la calidad ambiental”.

La Ley 4/2015, de 24 de marzo, del patrimonio natural de Castilla y León, en su artículo 27 establece que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son instrumentos de ordenación del territorio que se configuran como los documentos básicos para la evaluación, ordenación y planificación de los recursos naturales, correspondiendo, conforme indica el artículo 28 de la citada ley, a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del territorio su elaboración y tramitación. Asimismo, en su artículo 121.1 se establece lo siguiente:



“La vigilancia e inspección de las actividades e instalaciones y explotaciones sujetas a la presente ley será desempeñada por:

a) Los Agentes Medioambientales, Agentes Forestales y Celadores de Medio Ambiente de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (...).”

Además, el artículo 131 disciplina la competencia sancionadora, estableciendo que:

“1. Corresponde a los titulares de las Delegaciones Territoriales en cada provincia la incoación de todos los procedimientos sancionadores por infracciones tipificadas en la presente ley”.

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural de Sabinars del Arlanza-La Yecla, aprobado por Decreto 48/2018, de 29 de noviembre (publicado en el *BOCYL* de 3 de diciembre), reconoce en su artículo 3 que Quintanilla del Coco (Burgos) se encuentra en su ámbito de aplicación, siendo este el municipio en el que está instalada la construcción prefabricada conforme indica el reclamante, por lo que la misma estará sujeta a todas las limitaciones al establecimiento de construcciones que se establecen a lo largo de todo su articulado (ya sea en su artículo 30, relativo a las medidas a favor de la protección del paisaje, como en el artículo 68 referido a usos constructivos excepcionales en suelo rústico, etc.).

En consecuencia, la información solicitada cumple, en principio, los requisitos del artículo 13, ya que es información que debería obrar en poder de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Considerado todo lo anterior, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG, sin que en el caso que nos ocupa se aprecie la posible concurrencia de ninguno de ellos.

Por todo ello, en el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública debe tener favorable acogida, debiendo facilitar copia de todo lo actuado por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio relacionado con la instalación de la construcción prefabricada en el polígono XXX, parcela XXX, del término municipal de Quintanilla del Coco (Burgos).

Incluso en el caso de que no se hayan realizado actuaciones a la vista del escrito presentado por el reclamante con fecha 25 de diciembre de 2022, citado en el antecedente primero, esta Comisión ha señalado 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) que, 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. Con carácter general, una resolución como la señalada, en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe, responde expresamente a la petición realizada, lo cual no quiere decir que de la inexistencia o, en su caso, imposibilidad de localización de la información de que se trate no se puedan derivar otro tipo de acciones ajenas a aquel derecho.

Séptimo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece 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”.

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 traslado por medios electrónicos de todo lo actuado, esta petición concreta habrá de ser tenida en cuenta por la Administración autonómica 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 la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio debe resolver la solicitud de información pública presentada por el reclamante y facilitar al mismo todo lo actuado en relación con la instalación de una construcción prefabricada en el polígono XXX, parcela XXX, del término municipal de Quintanilla del Coco (Burgos) en el Parque Natural de Sabinares de Arlanza; o, en su caso, comunicar expresamente que no se ha realizado o no consta ninguna actuación a la vista del escrito dirigido el 25 de diciembre de 2022 por D. XXX al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos en relación con la citada construcción.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como 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