

Resolución 135/2020, de 19 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-217/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- D. XXX presentó dos escritos fechados el 10 de marzo de 2018 ante el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León), solicitando la siguiente información pública:

1.- Con relación a la *Plantación y Talado de Árboles en la zona conocida El Cadalso-Polígono XXX parcela XXX- Superficie 99,122 m²*:

“a) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

b) Informe Preceptivo del Secretario-Interventor e Impacto Ambiental.

c) Proyecto Técnico-Jurídico.

d) Empresa Adjudicataria y participantes en la licitación.

e) Contrato Concesión Técnico-Jurídico y Económico”.

f) Asimismo es preciso conocer la situación actual en la que se encuentra la actividad aludida al respecto, así como el beneficio económico que representa a las arcas del consistorio que, evidentemente redundará en beneficio de todos”.

2.- Respecto a la *Explotación de Extracción de Áridos en la zona conocida del Plantío-CHACÓN, polígono XXX parcela XXX con una superficie de 23.547 m.²*:

“a) Concesión de Explotación de Recursos y Autorización de Uso Excepcional.

b) Licencia de Actividad Clasificada.

c) Declaración de Impacto Ambiental y Legislación Aplicable”.



3.- También con relación a la *Explotación de Extracción de Áridos en la zona conocida del Plantío-CHACÓN, polígono XXX parcela XXX con una superficie de 23.547 m²*:

- “a) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*
- b) Informe Preceptivo del Secretario-Interventor e Impacto Ambiental.*
- c) Proyecto Técnico-Jurídico. Volumen de Extracción m³.*
- d) Empresa Adjudicataria y participantes en la licitación.*
- e) Contrato Concesión Técnicos-Económicos de Explotación de Áridos”.*
- f) (...) Situación actual en la que se encuentra la actividad de Explotación de Áridos y el beneficio económico que representa a las arcas del consistorio que, evidentemente, redundará en beneficio de todos los ciudadanos del municipio”.*

Hasta la fecha, no consta que las solicitudes indicadas hayan sido resueltas expresamente.

Segundo.- Con fecha 12 de agosto de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Fresno de la Vega 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 que, con fecha 18 de septiembre de 2020, se recibió en el Ayuntamiento la solicitud de información por correo postal, a través de la firma del correspondiente aviso de recibo certificado.

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 del Ayuntamiento de Fresno de la Vega, 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 LTAIBG, 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 D. XXX quien se encuentra legitimado para ello puesto que fue quien dirigió su solicitud de información al Ayuntamiento de Fresno de la Vega.

Cuarto.- El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información pública señalada, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido el plazo establecido para resolver de forma expresa. En este sentido, 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”.

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

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, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, esta Comisión se acoge al criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las revisiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

“... 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”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

Quinto.- De acuerdo con lo expuesto, nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día al Ayuntamiento de Fresno de la Vega. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en

los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada, tiene la consideración de “*sustitutiva de los recursos administrativos*”.

Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación “*las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución*”.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que la resolución de un recurso “*estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declararé su inadmisión*”, así como que “*el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento*”.

Lo anterior, aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa, implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar a la Administración la resolución expresa de la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que se ha incurrido, sino que, en este caso, debe pronunciarse también sobre la procedencia del acceso a la información.

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

Precisamente con fundamento en dicha Ley, el Procurador del Común ha dirigido una Resolución de fecha 27 de febrero de 2019 al Ayuntamiento de Fresno de la Vega (Expte. 20180831), para que se facilitara a D. XXX la misma información cuya denegación es ahora objeto de la reclamación en esta Comisión de Transparencia, si bien el Ayuntamiento no comunicó su aceptación o rechazo, por lo que el expediente de queja fue cerrado.

En todo caso, como ya se ha señalado por esta Comisión, en la Resolución 57/2017, de 21 de mayo de 2018 (Expte. CT-34/2017), 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 (“*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 pensar 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 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 establecido en la LTAIBG de 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 (Lucía Casado Casado, Revista catalana de dret públic, nº 52, 2016, “*La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿Una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?*”) 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 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, 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 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.

Séptimo. Sentado lo anterior, procede señalar que el objeto de la solicitud presentada en su día por D. XXX puede ser calificado como *“información pública”* de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto 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”*.

En concreto, como se desprende del Antecedente de Hecho Primero de esta Resolución, la información pública pedida por D. XXX está referida a informes, documentos y otros aspectos relacionados con la adjudicación efectuada para la plantación y talado de árboles en la parcela XXX, del polígono XXX, en la zona conocida como “El Cadalso” del municipio de Fresno de la Vega; así como con

relación a la adjudicación efectuada para la extracción de áridos en la parcela XXX, del polígono XXX, en la zona conocida como “El Plantío-Chacón”.

Pues bien, partiendo de lo establecido en el mencionado art. 13 LTAIBG, es claro que los documentos solicitados, integrantes de los expedientes administrativos identificados por el reclamante en su petición, constituyen información pública y, como tal, son susceptibles de ser objeto del ejercicio del derecho de acceso por los ciudadanos. Por ello, y dado que en este expediente de reclamación el Ayuntamiento de Fresno de la Vega no ha alegado ninguna causa de inadmisión de la solicitud, ni tampoco la concurrencia de límite alguno, la reclamación presentada por D.XXX, ha de ser estimada.

Podríamos añadir que, remitiéndonos de nuevo a la Resolución del Procurador del Común de 27 de febrero de 2019 a la que ya se ha hecho referencia, en la misma se deja constancia de que, solicitada información al Ayuntamiento de Fresno de la Vega por parte de la Defensoría, el Ayuntamiento se limitó a comunicar que se había dado la información solicitada *“en los plenos celebrados en el Ayuntamiento, tanto a los concejales como al público asistente”*, lo cual no excluiría el derecho de D. XXX a que fuera resuelta su solicitud para obtener la documentación e información interesada.

En todo caso, si no existiera u obrara en poder del Ayuntamiento alguno de los documentos solicitados, el derecho de acceso a la información pública se vería satisfecho con la comunicación de tal extremo.

Respecto a la petición específica referida a la situación de las actividades que son objeto de los expedientes administrativos en cuestión y al beneficio económico obtenido por el Ayuntamiento de Fresno de la Vega con motivo de su desarrollo, se considera que se trata de información que ha de encontrarse incorporada a los documentos integrantes de aquellos expedientes, en forma de las previsiones recogidas en estos acerca de los plazos para la ejecución de aquellas actividades en el primer supuesto, y del precio a abonar al Ayuntamiento, en su caso, por los adjudicatarios en el segundo.

Octavo.- Por último, procede referirse a la forma en la cual se debe llevar a cabo en este caso el acceso a la información pública solicitada. Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio. En el caso aquí planteado y puesto que el solicitante de la información proporciona un domicilio de correo a efectos de notificaciones, se puede enviar la información por esta vía.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 22 de la LTAIBG y sin perjuicio del principio general de gratuidad del acceso a la información,

la expedición de copias puede 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 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 de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, se debe facilitar al reclamante el acceso a la siguiente información:

1.- Expediente de contratación correspondiente a la plantación y talado de árboles en la parcela XXX, del polígono XXX, en la zona conocida como “El Cadalso”, incluyendo, en particular, el Pliego de cláusulas administrativas particulares, el Informe preceptivo del Secretario-Interventor y la Declaración de impacto ambiental, el Proyecto técnico-jurídico, la empresa adjudicataria y las empresas participantes en la licitación y el instrumento técnico-jurídico y económico para la ejecución de la actividad.

2.- Expediente relativo a la extracción de áridos en la parcela XXX, del polígono XXX, en la zona conocida como “El Plantío-Chacón”, incluyendo, en particular, la Concesión de explotación de recursos y autorización de uso excepcional, la Licencia de actividad clasificada, la Declaración de impacto ambiental, el Pliego de cláusulas administrativas particulares del Contrato suscrito al efecto, el Informe preceptivo del Secretario-Interventor en relación con la Declaración de impacto ambiental, el Proyecto técnico-jurídico, la empresa Adjudicataria y las empresas participantes en la licitación y los Contratos de concesión de la explotación de áridos.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Fresno de la Vega ante el que se formuló la reclamación.

Cuarto.- 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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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