

R2017000008

Resolución estimatoria sobre petición de información medioambiental a la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Acceso a información pública. Medio Ambiente. Disposición Adicional Primera LTAIP. Supletoriedad.

Sentido: Estimatorio.

Origen: Silencio administrativo

Con fecha 8 de febrero de 2017 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública reclamación de [REDACTED] en representación no acreditada de la Asociación Cultural Ossinisa, al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo sucesivo LTAIP, contra la denegación presunta de acceso a información ambiental del complejo de la Dehesa en Frontera y del vertedero de Montaña del Tesoro, ambos en Valverde, isla del Hierro, solicitada a la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias el 21 de noviembre de 2016. La petición se concretaba en:

PRIMERO: Documentación citada en la resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias en la “Autorización Ambiental Integrada” (AAI) de las instalaciones citadas:

- Responsable técnico de la gestión de residuos en el complejo Ambiental de la Dehesa.
- Plan de inspecciones realizado en el vertedero según la AAI, su resultado y si se ha notificado algún incidente.
- Informes de evaluaciones de riesgo de contaminación al suelo y caracterización.
- Comunicaciones anuales de datos emitidos, calculados y estimados sobre las emisiones a la atmósfera, al agua, al suelo de cualquiera de las contaminantes que puedan ser emitidos por la instalación, así como transferencias de contaminantes y residuos.
- Datos sobre la recogida de lixiviados a gestor autorizado.
- Programa de control y vigilancia con sus respectivas prescripciones y protocolos relativos a la explotación del mismo.
- Informes de datos obtenidos, de laboratorio o entidades acreditadas sobre el control de biogás.

- Informes anuales en materia de emisiones a la atmósfera.
- Seguimiento y control en materia de ruidos.
- Informe de resultados y conclusiones sobre el control de lixiviados.
- Copia del Plan de control y seguimiento del estado del suelo y sus resultados.
- Plan de control de aguas subterráneas e informe de la misma.
- Plan de emergencia para la protección de las aguas subterráneas.
- Informes sobre los balances hídricos de las celdas de vertido.
- Informe cronológico sobre la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos, método de transporte y la frecuencia de recogida.
- Memorias anuales de actividades en el complejo ambiental.
- Informe sobre el seguimiento y control de la topografía de la celda de vertido.
- Informe de seguimiento y control sanitario.

SEGUNDO: proyectos

- Copia de proyecto de clausura, sellado y restauración del vertedero de Montaña del Tesoro, ubicado en el municipio de Valverde, preferentemente copia digital.
- Copia proyecto de clausura, sellado y restauración del vertedero de la Dehesa, ubicado en el municipio de Frontera, preferentemente copia digital.

En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP, se le solicitó el 27 de marzo de 2017 el envío en el plazo máximo de 10 días de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considere oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso a la información se dio a la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias la consideración de interesada en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimase conveniente a la vista de la reclamación.

El 11 de mayo de 2017 la Secretaría General Técnica de la Consejería remitió al Comisionado copia del expediente e informe propuesta para una futura resolución de inadmisión que tomamos como alegaciones. En el mismo se indica:

“De ahí que, si bien el interesado ha presentado ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, según consta, un formulario de denuncia por incumplimiento de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la

información pública, consideramos que esta denuncia por «Omisión del derecho al acceso a la información en materia de medio ambiente establecido por la Directiva 2003/4/CE y 2003/35/CE y en la Ley 27/2006, de 18 de julio, ya que se han superado los plazos establecidos y no se ha recibido respuesta», debió haberse ceñido formalmente al cauce previsto en la propia 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, cuyo artículo 20 establece que «El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –esta referencia debe entenderse hecha actualmente al Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- , y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

En esta misma línea, tal como se expresa en su NR1 y en la medida en que la solicitud inicial del interesado en ningún momento invocó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debemos recordar el tenor de la disposición adicional primera de dicha norma, reproducidos también en su NRI y que viene a señalar que en el caso que nos ocupa debería estarse a lo previsto en la citada Ley 27/2006, que se aplicaría como normativa específica, quedando la Ley 12/2014 como supletoria en todo lo no previsto. En este sentido, compartimos la apreciación de que el escrito del interesado debería ser calificado como recurso administrativo ordinario y no como reclamación en materia de transparencia”.

La solicitud se formuló en base a 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. En la reclamación se acude al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información pública ante un incumplimiento de la LTAIP y alude en la motivación la omisión del derecho de acceso previsto en las directivas europeas que lo prevén.

Consideraciones jurídicas:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, “contra la resolución,

expresa o presunta, de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”.

La competencia del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública para conocer de esa reclamación se deriva de lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP. Asimismo, el artículo 52 de esta misma Ley establece, que la reclamación podrá presentarse contra las resoluciones, expresas o presuntas, de las solicitudes de acceso que se dicten en el ámbito de aplicación de esta ley, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa.

Los plazos de respuesta a una solicitud de información en materia de medio ambiente se concretan en el artículo 10 de la Ley 27/2006 ya citada, que fija un plazo máximo de un mes para resolver la solicitud, ampliable a dos meses en caso de especial volumen y/o complejidad. El recurso previsto en esta normativa tiene un plazo otro mes para interponerse. Por tanto, la regulación estos aspectos es la misma que la prevista en la LTAIP. Se tuvo que contestar no más allá del 21 de diciembre de 2016 y el recurso o la reclamación interponerse hasta el 21 de enero de 2017.

El recurso se interpuso el 7 de febrero de 2017, lo que nos llevaría a considerarlo fuera de plazo. No obstante, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas relativo a la interposición del recurso de reposición, respecto de resoluciones presuntas la presentación de una reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo.

Entrando ya en el fondo de la reclamación, la LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. A efectos de esta Ley, se entiende por información pública 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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información medioambiental no está incluida en las materias sujetas a publicidad

activa de la LTAIP, ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta omisión se debe a que la misma cuenta con una legislación específica, aunque no es absoluta ya que el artículo 37 LTAIP al regular los límites al derecho de acceso, incorpora en su apartado 1, la protección del medio ambiente. Que opere este límite solo es factible si el supuesto implica a una información medioambiental cuyo conocimiento pueda poner en peligro una protección medioambiental con amparo legal. Parece obvio que la existencia de este límite no es muy coherente con el régimen especial mantenido en la disposición adicional primera,³ de la LTAIP: “Específicamente, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”

Fijada la competencia subjetiva y objetiva del Comisionado, así como la no sujeción a plazo, procede analizar la reclamación teniendo en cuenta que la presenta un ciudadano basándose en la LTAIP y con motivo de incumplimiento de las directivas europea de acceso a la información medioambiental. La solicitud reclamada solo de motivó con Ley 27/2006 ya citada.

Con carácter previo a la legislación en materia de transparencia existían regulaciones del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; concretamente en materia de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta regulación previa a las leyes de transparencia y posterior a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene como justificación mejorar el derecho de acceso general de los ciudadanos a una parte de la información administrativa pública por propio interés del legislador o además, como en el caso de la información medioambiental, y cumplir acuerdos internacionales y normativa europea.

El acceso a la información Ambiental viene regulado, esencialmente, en la Ley 27/2006, 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, por la que se incorpora a derecho interno la Directiva 2003/4/CE y Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (convenio de Aarhus).

Esta priorización y especialización se produce por la importancia de la información medioambiental, que conforme al convenio de Aarhus ha de cumplir con una función educadora y de sensibilización y por ello, los estados deben de fomentar la información ciudadana para que estos puedan participar de forma activa en la toma de decisiones dirigidas a preservar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El derecho de acceso a la información medio ambiente no es más que un instrumento al servicio de un bien superior, que es la protección del medio ambiente. Esta misma priorización es la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la LTAIP dan al derecho de acceso general a la información pública.

La Ley 27/2006, 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, regula su régimen de recursos en su artículo 20: “El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Recordemos que ese título VII tiene en su artículo 112, 2 la posibilidad de sustituir el recurso de alzada y el de reposición por otros procedimiento de impugnación, como lo que ocurre con la reclamación de transparencia. Asimismo, las directivas europeas citadas permiten tanto un recurso ante la misma autoridad pública u otra competente y ante una autoridad pública independiente. Lo que obligan estas normas y el convenio de Aarhus es que sea un recurso efectivo, objetivo y equitativo. Estas características indudablemente se alcanzan mejor con una reclamación ante una autoridad independiente que en un reexamen por la misma autoridad que gestionó la denegación o el silencio por respuesta.

En una interpretación estricta y literal de la LTAIP sería posible entender que, frente a resoluciones de acceso a información medioambiental, no es factible recurrir al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Pero aún es más difícil de entender, y conciliar con el conjunto del ordenamiento jurídico aplicable que,

en una materia donde la información y la participación son la esencia de la regulación, como es el medio ambiente, los ciudadanos y los sujetos jurídicos vean disminuida así la garantía efectiva de su derecho a la información por una interpretación muy estricta y restrictiva de leyes que se han promulgado como promotoras de la transparencia; de forma que no se sostiene que se pueda mantener una dualidad de regímenes de reclamación en la que la información de carácter medioambiental tenga un sistema de garantía diferente, de menor fuerza, que el régimen general de reclamación.

El derecho de acceso de cualquier ciudadano a la información medioambiental nace en 2006 como un derecho reforzado y privilegiado en comparación con el que en aquellas fechas tenían otras materias administrativas. Representaría un claro contrasentido que, cuando el conjunto de los derechos de acceso a cualquier información se ha visto reforzado por la regulación general de la transparencia en fechas posteriores, los peticionarios de información medioambiental no pudieran beneficiarse de las mismas garantías que de los demandantes del resto de informaciones. No tiene sentido que los ciudadanos demandantes de información medioambiental vean minoradas sus posibilidades respecto a las condiciones generales de la garantía del derecho de acceso; y se genere así una desigualdad en un derecho antes priorizado y de la máxima importancia social.

Por ello, se considera la aplicación supletoria la normativa de la LTAIP en la medida que refuerza el acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Y ello por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental.. El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que indica que «tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (...) el derecho de acceso de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que les ha conferido al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido

imprescindible».

Por tanto, el derecho de acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano es un régimen especial de acceso a la información reforzado, al que le son de aplicación supletoria las mejoras en el régimen de acceso a la información pública que se deriven de la LTAIP, incluido la reclamación ante un órgano independiente como es el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La información solicitada no está sometida a ninguno de los límites al acceso previsto en el artículo 37 de la LTAIP, pero sí pudiera estarlo en materia de protección de datos personales, por lo que habrá que proceder en el acceso conforme a lo previsto en el artículo 38 de la LTAIP, teniendo en cuenta el acreditado interés público que la normativa da a la información medioambiental.

Por todo lo expuesto, se adopta la siguiente resolución:

- Estimar la reclamación de [REDACTED] contra la denegación por silencio administrativo de acceso a información pública de su solicitud a la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias, el 21 de noviembre de 2016, relativa a varia información medioambiental concretada en la parte expositiva de esta resolución y en las condiciones indicadas .
- Requerir a la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad para que en el plazo de quince días haga entrega de la información solicitada, previa resolución de la solicitud de acceso. Del envío realizado al reclamante se ha de remitir copia al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el mismo plazo de quince días, para comprobar el cumplimiento de la resolución dictada.
- Invitar a la persona reclamante a informar al Comisionado sobre cualquier incidencia que se plantee con motivo del cumplimiento de esta resolución.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los

recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, ante la presente resolución, que es plenamente ejecutiva y pone fin a la vía administrativa, proceden únicamente dos vías alternativas de actuación en derecho: el cumplimiento de la resolución en el plazo señalado o, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante el juzgado de lo contencioso-administrativo que corresponda en plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

De no activarse el cumplimiento de la resolución estimatoria o, en su defecto, el recurso contencioso-administrativo, será de aplicación a los responsables de transparencia y acceso a la información pública de la administración reclamada el régimen de infracciones y sanciones previsto en el artículo 66 y siguientes de la LTAIP.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid



Firmado por el Comisionado de Transparencia de Canarias Fecha: 27/07/2017