

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0456/2022 [Expte.1184-2023]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED], Ecologistas en Acción.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura/ Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio.

Información solicitada: Semillas de girasol tratadas con fungicida.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio del Gobierno de Extremadura, con fecha 20 de julio de 2022, la siguiente información:

“(...) Ecologistas en Acción y sobre la base de lo dispuesto en la Ley 27/2006 y dado el contenido de la Resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 2022 por la que se permite la siembra de semillas de girasol tratadas formulados a base de metalaxil-M.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Solicita: La siguiente información:

- 1) La solicitud de autorización excepcional presentada por la CCAA de Extremadura.*
 - 2) El número de fincas y su ubicación (localidad) en las que se ha empleado los productos fitosanitarios autorizados mediante la citada resolución.*
 - 3) Copia del plan de control realizado por la CCAA de Extremadura y los mecanismos de inspección, vigilancia, control y sanción con los que se ha dotado y el resultado de los mismo. (...)"*
2. Ante la ausencia de respuesta por parte de la administración, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 26 de agosto de 2022, con número de expediente RT/0456/2022.
 3. El 26 de agosto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 5 de septiembre de 2022 se efectúan alegaciones por parte del Director General de Agricultura y Ganadería, manifestando que se ha remitido al solicitante la información solicitada, aunque formula oposición en cuanto al cauce legal seguido, argumentando que la reclamación debe ser inadmitida por no existir competencia del Consejo para pronunciarse sobre una reclamación en materia de acceso a información medioambiental:

“Este órgano entiende que debe procederse a inadmitir la reclamación formulada porque: la solicitud de información a la que se refiere, se presentó al amparo 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); se ha tramitado conforme a dicha norma especial, al entender su contenido incluido dentro del ámbito de la misma, según lo establecido en su artículo 3.1 b); se ha remitido la información solicitada al interesado dentro del plazo marcado por dicha ley especial; y no resultaría susceptible de la reclamación ante el alto órgano al que nos dirigimos en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera apartado 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la disposición adicional sexta párrafo segundo de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura en la doctrina jurisprudencial recogida en la STS, Sala de lo Contencioso-

Administrativo, Sección 3ª, 312/2022, de 10 de marzo de 2022, dictada en el recurso de casación 3382/2020.”

A la vista de que la administración había comunicado la puesta a disposición del reclamante de la documentación solicitada, el CTBG se puso en contacto con él para confirmar ese extremo y conocer si deseaba desistir de su reclamación. El reclamante el 9 de septiembre de 2022 afirmó no haber recibido la información solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

pública” como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

La información solicitada es información pública en la medida que se ha generado en ejercicio de la competencia autonómica sobre agricultura, reconocida en el Estatuto de Autonomía Extremeño y derivada del artículo 148.1.7ª de la Constitución, en el marco de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que es competencia exclusiva del Estado, ejercida en este contexto a través 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 (en adelante, LAIMA).

4. Como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución la administración autonómica expone que debe procederse a inadmitir la reclamación formulada porque la solicitud de información a la que se refiere se presentó al amparo de la LAIMA. Se trataría, según la administración, de aplicar lo dispuesto en la Disposición adicional primera LTAIBG (Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información), cuyo apartado segundo prevé que *“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”*, puntualizándose en el apartado tercero de esa Disposición adicional que *“en este sentido, 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”*.

El carácter de régimen jurídico específico del acceso a la información de carácter medioambiental resulta, por tanto, incuestionable en la medida en que está reconocido ex lege. Por otra parte, dado el carácter amplio de la noción de información ambiental que se contiene en el artículo 2.3 LAIMA y el hecho de que en este procedimiento no es un extremo controvertido que la información solicitada tenga tal naturaleza. En este sentido, el CTBG comparte el carácter medioambiental de la información solicitada, de acuerdo con el artículo 2.3 de esa norma.

Sentado lo anterior, la cuestión estriba en las consecuencias jurídicas que se anuden a la configuración de un régimen jurídico específico de acceso a la información desde la perspectiva de la procedencia de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante el CTBG. Esto es, no se cuestiona la aplicación prevalente del régimen jurídico específico de acceso a la información (ya se trate de un régimen completo y alternativo, ya se trate de disposiciones parciales en normas sectoriales) —pues existe

ya una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en este sentido [por todas, vid. la STS de 10 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:871)] que recapitula la doctrina jurisprudencial conformada progresivamente por el propio Tribunal—, sino la posibilidad de acudir a la reclamación prevista en la Ley de Transparencia respecto de resoluciones (lato sensu) concernientes a solicitudes de acceso a la información que cuentan con un régimen jurídico específico tanto sustantivo como procedimental.

En efecto, de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo se desprende que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación supletoria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

Quedaba, sin embargo, por resolver el interrogante de si la cláusula de supletoriedad prevista en la mencionada disposición adicional implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones. Esta cuestión ha sido resuelta en la reciente STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) en un sentido afirmativo que exige a este Consejo la reconsideración de su criterio anterior—que partía de la incompetencia del Consejo para resolver reclamaciones en el ámbito de regímenes jurídicos específicos del derecho de acceso a la información, con la consecuente inadmisión de la reclamación — a fin de situarse en la línea de lo señalado en la nueva interpretación del Tribunal Supremo.

La citada STS da respuesta a la cuestión de interés objetivo casacional consistente en determinar si los artículos 77 y ss. de la Ley de Bases de Régimen Local constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia. La propia sentencia señala que «la cuestión controvertida se centrará en determinar si contra la resolución dictada por la Diputación de Girona en materia de acceso a la información de un Diputado Provincial cabe interponer la reclamación a que se refiere el artículo 24 de la ley estatal 19/2013»; y en la solución a dicha cuestión pone de manifiesto (en una cita larga pero necesaria en este caso en tanto que fundamento de la modulación de un criterio anterior por parte de este Consejo) lo siguiente:

«Examinando los preceptos citados de la normativa sobre régimen local en materia de acceso a la información de los miembros de las corporaciones locales (artículos

77 LBRL y 14 a 16 ROF) a la luz de la jurisprudencia que delimita el significado y alcance de la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, bien puede decirse que la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013 significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria.

(...) debe aceptarse sin dificultad que, en efecto, esos preceptos de la normativa de régimen local albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiendo sustantiva como en la procedimental. Por ello, la cuestión a dilucidar es otra y consiste en determinar si la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local excluye la aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; y, más en concreto, si debe considerarse excluida la posibilidad de que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la Administración Local -en este caso, la Diputación Provincial de Girona- cabe interponer la reclamación que se regula en los artículos 24 de la Ley estatal 19/2013 y 39 y siguientes de la Ley catalana 19/2014.

(...) Según la recurrente, la existencia de ese régimen de recursos [el recurso potestativo de reposición, el recurso contencioso-administrativo y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional] excluye la posibilidad de que el miembro de la Corporación Local que considera vulnerado su derecho de acceso a la información interponga la reclamación prevista en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno, pues admitir esta vía de reclamación -argumenta la Diputación recurrente- supone aceptar lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina técnica del "espiguelo", consistente en seleccionar los aspectos más favorables de dos cuerpos normativos distintos para dotarse así de un régimen jurídico ad hoc, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (cita la recurrente resoluciones del CTBG de 20 de diciembre de 2016 -RT/282/2016- así como RT/719/2020). Pues bien, ese planteamiento no puede ser asumido.

Establecido lo anterior, debemos recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio". Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local

exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).

(...) esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espiguelo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.»

En una línea similar, si bien resolviendo una cuestión de distinto alcance, la STS de 5 de abril de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:1422) contiene diversas referencias a la naturaleza de la reclamación del artículo 24 LTAIBG que avalan el matiz que, respecto de la competencia de este Consejo, se introduce en esta resolución. Se remarca así que la reclamación que cabe instar ante este Consejo «*constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública*». Y se añade, en lo que aquí interesa que «*[e]n este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de*

control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio».

Partiendo, por tanto, de la mencionada jurisprudencia debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. de la LAIMA, relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo.

En definitiva, habiendo sentado jurisprudencia el Tribunal Supremo sobre la cuestión controvertida, este Consejo como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información declara su competencia para conocer de esta reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante *una entidad independiente e imparcial creada por la Ley.*

5. Como se ha indicado en los antecedentes, el reclamante comunicó al CTBG el 9 de septiembre de 2022 que no se le había proporcionado la documentación solicitada. Sin poner en duda las afirmaciones de la comunidad autónoma, el reclamante afirma no disponer de la documentación, por lo que es posible que a este respecto haya podido tener lugar algún error que haya imposibilitado ese acceso.

A la vista de lo afirmado, dado que la información solicitada es información pública, que el reclamante afirma no haber tenido acceso a ella y que la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio no ha justificado ninguna excepción, como la satisfacción de la pretensión en vía administrativa, ni la aplicación

de alguno de los límites previstos en los artículos 14⁶ y 15⁷ de la LTAIBG, ni la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18⁸, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante copia de la siguiente documentación acerca de la siembra de semillas de girasol tratadas con formulados a base de metalaxil-M.

- La solicitud de autorización excepcional presentada por la Junta de Extremadura.
- El número de fincas y su ubicación (localidad) en las que se ha empleado los productos fitosanitarios autorizados mediante la Resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 2022.
- Copia del plan de control realizado por la Junta de Extremadura y los mecanismos de inspección, vigilancia, control y sanción con los que se ha dotado y el resultado de los mismos.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a14>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a15>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 Públicas¹⁰.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513#df-2>