



Reclamación 42/2017

Resolución 27/2018, de 21 de mayo 2018, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del acceso a la información solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por la Sociedad de Cazadores de Boltaña, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 26 de octubre de 2017, la Sociedad de Cazadores de Boltaña, presentó un escrito dirigido al Presidente del Gobierno de Aragón, en el que informaba sobre la situación de compatibilidad de los usos de la bicicleta de montaña extrema y el resto de los usos tradicionales del territorio, afecciones medioambientales, legales y a terceros y solicitaba la siguiente información, al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2018):



- 1) Copia del expediente (tramitación administrativa de la resolución, informe previo, comunicación a los interesados, publicación en el Boletín con periodo de información pública, conformidad de los propietarios de los montes, aprobación por el Pleno municipal) relativo a la Resolución del Director Provincial de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca, de 26 de septiembre de 2017, por la que se establecen limitaciones en el uso público en los montes gestionados por el Gobierno de Aragón en el término municipal de Fiscal (en adelante Resolución de 26 de septiembre de 2017).
- 2) Información de cómo se recoge la Resolución de 26 de septiembre de 2017 en el Plan Anual de Aprovechamientos y Plan de cada uno de los Montes. En caso de no ser compatibles, ¿qué documento prevalece y cómo se soluciona?
- 3) Cómo afecta la Resolución de 26 de septiembre de 2017 al resto de aprovechamientos, ya que en la misma sólo se habla de senderismo, caballos, btt, caza, canteras y forestal.
- 4) En relación con los senderos y caminos, ¿cómo se regula con esta Resolución de 26 de septiembre de 2017 la cuestión de la titularidad privada o pública de los caminos?
- 5) Si la Resolución de 26 de septiembre de 2017 permite el uso de la btt que se está practicando actualmente en la llamada Zona Zero.
- 6) Si el Gobierno de Aragón se responsabiliza de los posibles daños de todo tipo, accidentes, erosiones, cambios de la cubierta vegetal, afecciones geológicas, impacto medioambiental.



- 7) Si la Resolución de 26 de septiembre de 2017 permite que Zona Zero promueva senderos y regulariza los ya realizados.
- 8) Emisión de un informe jurídico relativo a la obligación de comunicar dónde se va a cazar, prevista en la Resolución de 26 de septiembre de 2017 y su relación con la regulación propia en materia de caza (Plan Técnico, Plan Anual de Caza, Plan Anual de Aprovechamiento de Monte Público).
- 9) Si existen aprovechamientos de btt extrema en los montes públicos que se citan en la Resolución de 26 de septiembre de 2017.
- 10) Si se han valorado técnicamente los procesos erosivos, el deterioro en los caminos, las afecciones al medio y los riesgos para el resto de los usuarios.
- 11) Si existen informes favorables para la actividad de la btt tal como se está practicando y cómo se regula con la Resolución de 26 de septiembre de 2017, ya que muchos de los montes públicos se encuentran dentro de la red Natura 2000 y otras figuras de protección medioambiental.

SEGUNDO.- El 5 de diciembre de 2017, la Sociedad de Cazadores de Boltaña presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que señala que no han recibido respuesta alguna y reiteran la solicitud de información.

TERCERO.- El 26 de diciembre de 2017, el CTAR solicita al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, que en el plazo de quince días hábiles realice las alegaciones oportunas, a efectos de resolver la reclamación presentada.



CUARTO.- El 3 de abril de 2018, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad remite informe en el que se responde a todas las cuestiones planteadas por el solicitante, si bien no se acredita que dicha información se haya notificado a éste. En síntesis, señala:

- 1) En cuanto a la Resolución de 26 de septiembre de 2017 adoptada por el Director Provincial de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca, se trata de un acto administrativo que se ha dictado contando con la participación del Ayuntamiento de Fiscal, los representantes de los cotos de caza y los representantes de Zona Zero como asociación que gestiona los asuntos relativos a la BTT en el término municipal. Una vez firmada, ha sido comunicada a los interesados, al SEPRONA, al representante de la BTT en la provincia de Huesca, a la Federación Aragonesa de Caza y a la Comarca de Sobrarbe, sin que sea necesaria la publicación en el Boletín Oficial de Aragón, ni su aprobación por el Ayuntamiento de Fiscal.
- 2) La Resolución no regula ningún aprovechamiento, sino que tiene como único objeto la limitación de un uso común de los montes de utilidad pública en cuanto éste afecta, o puede afectar, al aprovechamiento de la caza que sí está recogido en los Planes Anuales de Aprovechamientos Forestales.
- 3) En cuanto a las afecciones al resto de aprovechamientos forestales, no se ha detectado afección al aprovechamiento micológico, ni al pasto, ni tampoco a los aprovechamientos recreativos existentes en estos momentos, aunque éste último sí que se menciona en la Resolución de 26 de septiembre de



2017 como un elemento a tener en cuenta por los usuarios de las bicicletas.

- 4) En cuanto a la titularidad pública o privada de los senderos, la Resolución de 26 de septiembre de 2017, únicamente tiene por objeto establecer limitaciones en el uso público en los montes gestionados por el Gobierno de Aragón en el término municipal de Fiscal.
- 5) En lo que respecta a la información relativa a si la Resolución de 26 de septiembre de 2017 adoptada ampara la btt que se está practicando en la llamada Zona Zero, ésta tiene por objeto establecer limitaciones en el uso público en los montes gestionados por el Gobierno de Aragón en el término municipal de Fiscal y esta limitación afecta especialmente al uso de la btt frente al aprovechamiento de la caza.
- 6) La Resolución de 26 de septiembre de 2017 no entra a regularizar ninguna situación jurídica de ningún camino, ni plantea que puedan promoverse nuevos.
- 7) Respecto a la solicitud de que se emita un informe jurídico, se considera de aplicación lo previsto en el artículo 30.1 c) y e) de la Ley 8/2015.
- 8) La Resolución tiene como fin establecer un mayor control por parte de la Administración de los usos que se están realizando en los montes públicos, por lo que entienden que es improcedente la insinuación acerca de la posible privatización, si con esto se refiere a una pérdida del control administrativo en aras de una mayor control o esfera jurídica privada, pues claramente se deduce que el caso no es como lo plantea el solicitante, sino justamente el contrario.



- 9) La Resolución establece que los cazadores del término municipal de Fiscal puedan ejercer el derecho a la caza, si bien deben comunicar las batidas que vayan a realizar con anticipación para que pueda limitarse el uso de la btt en la zona de batida.
- 10) No se reconoce aprovechamiento forestal alguno a favor de las btt extremas y, por lo que se refiere al riesgo para el resto de los usuarios, éste ha sido uno de los motivos de la limitación de su uso.
- 11) En lo que concierne al análisis de las afecciones a los caminos, éste se realiza en forma similar a cualquier otro monte, en base a los medios disponibles. Si los Agentes de Protección de la Naturaleza detectan alguna cuestión en una pista, un camino o cualquier infraestructura, lo comunican mediante informe.
- 12) Respecto a la existencia de informes favorables para la actividad de la btt, al tratarse de montes integrados en la Red Natura 2000, la circulación con btt por montes públicos se ha considerado uso común de los montes públicos y, por tanto, puede realizarse sin otra limitación, ni informe, que la establecida en la legislación vigente.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), atribuye la competencia para



conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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 (...)»*.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 — y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud se refiere a distintos aspectos regulados en la Resolución de 26 de septiembre de 2017, del Director Provincial de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Huesca, por la que se establecen limitaciones en el uso público en los montes gestionados por el Gobierno de Aragón en el término municipal de Fiscal, por lo que constituye información pública en los términos expuestos y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

TERCERO.- Antes de analizar el fondo de la reclamación planteada, deben hacerse algunas consideraciones de carácter procedimental.

En primer lugar, debe señalarse que no se dio cumplimiento a los artículos 29 y 31 de la Ley 8/2015 que contienen las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Aragón y cuya importancia ha sido reiterada por este Consejo en numerosas Resoluciones (por todas Resolución 14/2018, de 12 de marzo). Estas normas constituyen una garantía para el solicitante ya que le permite conocer la fecha de recepción de su petición, así como los plazos de resolución e impugnación.

Del mismo modo, hay que destacar que la solicitud no fue respondida y hasta la fecha no se tiene constancia de que se haya proporcionado



información alguna al solicitante, lo cual constituye un incumplimiento de las normas de transparencia.

CUARTO.- En cuanto al objeto de la reclamación, ésta se refiere a multitud de aspectos regulados en la Resolución de 26 de septiembre de 2017, por eso debe hacerse una primera aclaración respecto a lo que es información pública y qué informaciones no pueden acogerse a este concepto.

Respecto a las cuestiones planteadas, pueden considerarse sin ninguna duda información pública, las siguientes:

- 1) Copia del expediente.
- 5) Si la Resolución de 26 de septiembre de 2017 permite el uso de la btt que se está practicando en la llamada Zona Zero.
- 7) Si la Resolución de 26 de septiembre de 2017 permite que Zona Zero promueva senderos y regulariza los ya realizados
- 9) Si existen aprovechamientos de btt extrema en los montes públicos que se citan en la Resolución de 26 de septiembre de 2017.
- 10) Si se han valorado técnicamente los procesos erosivos, el deterioro en los caminos, las afecciones al medio y los riesgos para el resto de los usuarios.
- 11) Si se existen informes favorables para la actividad de la btt tal como se está practicando y como se regula con la Resolución.



En cuanto a estas cuestiones, en el informe elaborado y remitido a este Consejo se da respuesta a todas ellas, pero sin que exista constancia de la remisión al reclamante.

Por ello, como ya señaló este Consejo en su Resolución 1/2016, de 12 de septiembre de 2016, *«no se cumple con lo dispuesto en la Ley 8/2015 con la remisión de la información a este Consejo, pues este órgano no puede ser un mero intermediario en el cumplimiento del deber de facilitar el acceso a la información pública, ni puede proceder a su remisión directa al solicitante, pues ello privaría a los interesados de la posibilidad de entender que la información es insuficiente o no adecuada, y por ende, de interponer la correspondiente reclamación frente a la resolución de acceso»*. Procede, en consecuencia, estimar estas pretensiones e instar al Departamento a remitir al reclamante la información facilitada al CTAR.

Ahora bien, debe advertirse al reclamante, como ya hecho este Consejo en varias de sus Resoluciones, que no puede proporcionarse aquella información que no existe. En este sentido, procede destacar las Resoluciones de este Consejo 2/2016, de 12 de septiembre; 2/2017, de 27 de febrero; 30/2017, de 18 de diciembre y 3/2018, de 5 de febrero. En el mismo sentido se ha pronunciado el CTBG sus Resoluciones 60/2016, de 17 de junio y 86/2016, de 8 de junio, en las que se concluye que las solicitudes sólo pueden tener por objeto aquellos documentos o informaciones de las que dispongan las Administraciones Públicas.



En definitiva, si como señala el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, no existen los documentos a los que se refiere la solicitud (informe previo, publicación, etc.) no podrán proporcionarse. Similar circunstancia concurre respecto a los informes a los que se refiere el apartado 10), que tal como se aclara en el informe *«la circulación con btt por montes públicos se ha considerado un común general de los montes públicos y, por tanto, puede realizarse sin otra limitación, ni informe que la establecida en la legislación vigente»*.

En todo caso, la imposibilidad de proporcionar la información solicitada no exime al Departamento de informar de dicha circunstancia.

QUINTO.- Por último, debe hacerse una aclaración respecto del término «información pública». Tal como se recoge en el Fundamento de derecho segundo, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

De dichos preceptos se infiere que prácticamente cualquier información que obre en una Administración Pública es información pública. Ahora bien, el derecho de acceso a esta información no debe confundirse con un derecho a formular cuestiones o consultas de cualquier tipo, o a requerir la emisión *ad hoc* de informes, certificaciones etc. Es decir, los ciudadanos pueden dirigirse a la Administración para formular consultas, solicitar informes o plantear



quejas, pero estas actuaciones no se enmarcan dentro de régimen jurídico del derecho de acceso.

Para clarificar esta frecuente confusión, este Consejo se ha pronunciado sobre esta cuestión en algunas de sus Resoluciones. En concreto en la Resolución 29/2017, de 18 de diciembre, concluye:

«...tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 reconocen el derecho de acceso a la información pública, es decir, se trata de un derecho limitado en lo que respecta al contenido, cuyo ejercicio se concibe en el ámbito de la información pública. No se trata de un derecho referido a otro tipo de informaciones, o a la solicitud de cualquier otro tipo de actividad que no se incluya en el ámbito objetivo de las normas en materia de transparencia».

Del mismo modo, en las Resoluciones 29/2017, de 18 de diciembre, y 3/2018, de 5 febrero, se señalaba:

«La definición de información pública excluye cuestiones como, por ejemplo: las dudas jurídicas, los posicionamientos, la información futura o la información inexistente».

Estos criterios han sido también destacados por el CTBG, así la Resolución T285/2016 concluye que el concepto de información pública que recoge la Ley se refiere a información de la que disponga un organismo o entidad en el momento en que se produzca la solicitud.

Pues bien, respecto a las informaciones solicitadas, debe concluirse que no pueden considerarse información pública:



2) Prevalencia entre lo dispuesto en la citada Resolución de 26 de septiembre de 2017 y el Plan Anual de Aprovechamientos y Plan de cada uno de los montes.

3) Cómo afecta al resto de aprovechamientos la Resolución de 26 de septiembre de 2017, ya en el la misma sólo se habla de senderismo, caballos, btt, caza, canteras y forestal.

4) En relación con los senderos y caminos, ¿cómo se regula con esta Resolución de 26 de septiembre de 2017 la cuestión relativa a la titularidad privada o pública de los caminos?

6) Si el Gobierno de Aragón se responsabiliza de los posibles años de todo tipo, accidentes, erosiones, cambios de la cubierta vegetal, afecciones geológicas, impacto medioambiental.

8) Emisión de un informe jurídico relativo a la obligación de comunicar donde se va a cazar prevista en la resolución y su relación con la regulación propia en materia de caza (Plan Técnico, Plan Anual de Caza Anual de Aprovechamiento de Monte Público).

Todas estas peticiones se refieren a los posicionamientos jurídicos o sobre eventuales daños futuros y, por tanto, no pueden considerarse información pública, por lo que procede desestimar la reclamación presentada respecto a estas pretensiones.

En concreto, en cuanto a la emisión de un informe jurídico específico (apartado 8 de las pretensiones) no resultan de aplicación las causas de inadmisión previstas en los apartados c) y e) del artículo 30.1 de la Ley 8/2015 —como argumenta el Departamento en su informe —



sino la causa de inadmisión previa y esencial de que no se trata de información pública en los términos definidos en la legislación de transparencia (por todas, nuestra Resolución 29/2017, de 18 de diciembre).

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por la Sociedad de Cazadores de Boltaña frente a la falta de resolución por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de su solicitud de derecho de acceso, reconociendo el derecho de acceso respecto a las pretensiones identificadas como 1), 5), 7), 9), 10) y 11) en los antecedentes de hecho, y desestimar el resto de pretensiones.

SEGUNDO.- Instar al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada, en los términos del Fundamento de Derecho Cuarto, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la información remitida.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del



Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez