



Derecho PUCP

ISSN: 0251-3420

revistaderechopucp@pucp.edu.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Casado Casado, Lucía

El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras

Derecho PUCP, núm. 70, diciembre-junio, 2013, pp. 241-278

Pontificia Universidad Católica del Perú

Lima, Perú

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656139014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras

Access to environmental information in Spain: lights and shadows

LUCÍA CASADO CASADO*

Resumen: Este trabajo analiza el régimen jurídico del derecho de acceso a la información ambiental en España, realizando un análisis minucioso de su regulación, actualmente contenida en 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. Se analiza tanto la vertiente activa del acceso a la información ambiental (la obligación de recogida y difusión de información ambiental por parte de las autoridades públicas) como su vertiente pasiva (el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud), destacándose los avances que ha supuesto esta legislación y sus virtualidades, pero sin ocultar los problemas de aplicación a que todavía se enfrenta y los retos pendientes.

Palabras clave: derecho de acceso a la información ambiental – información ambiental – transparencia – información pública – medio ambiente

Summary: This paper analyses the body of law governing the right to access environmental information in Spain, paying particular attention to law 27/2006, of July 18th, which regulates the right of access to information, public participation and access to justice on environmental issues. The analysis focuses on both the active aspects of access to environmental information (the obligation that the public authorities have to collect and communicate environmental information) and the passive aspects (the right to request access to environmental information). Particular attention is paid to the advances made by this legislation and its possible implications, but no attempt is made to conceal the problems of application that it still has to face and the pending challenges.

Key words: right of access to environmental information – environmental information – transparency – public information – environment

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «Derecho ambiental y libertad de servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades» (DER2010-19343), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España. Lucía Casado Casado es doctora en Derecho por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesora titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Asimismo, es investigadora miembro y coordinadora de investigación y responsable de proyectos del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la Universitat Rovira i Virgili. Correo electrónico: lucia.casado@urv.cat

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA NORMATIVA REGULADORA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA.- II.1. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: DE LA LEY 38/1995, DE 12 DE DICIEMBRE, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 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.- II.2. NUEVAS PERSPECTIVAS: LA FUTURA APROBACIÓN DE UNA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. SU IMPACTO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- III. LA DOBLE VERTIENTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- III.1. LA VERTIENTE ACTIVA: LA OBLIGACIÓN DE RECOGIDA Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS.- III.2. LA VERTIENTE PASIVA: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD.- IV. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD.- IV.1. EL SUJETO ACTIVO: «TODOS».- IV.2. EL SUJETO PASIVO: LAS «AUTORIDADES PÚBLICAS».- IV.3. EL OBJETO DEL DERECHO: LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL.- IV.4. LOS LÍMITES Y EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- IV.5. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. ESPECIAL REFERENCIA AL JUEGO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.- IV.6. LA FORMA O FORMATO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- IV.7. EL COSTE DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- IV.8. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.- V. LUCES Y SOMBRAS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOGROS, CONFLICTOS Y RETOS PENDIENTES.

I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental para la protección del medio ambiente. Sin embargo, «no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un instrumento orientado a la consecución de una multiplicidad de objetivos inmediatos (transparencia, control, participación, etcétera). Y por encima de todo eso, más aun, orientado a la consecución del objetivo último y principal: la protección del medio ambiente»¹. En efecto, la información ambiental desempeña un papel relevante en la concienciación y educación de la sociedad. Por una parte, es esencial para una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que inciden sobre el medio ambiente. Solo si los ciudadanos están bien informados, podrán intervenir con conocimiento de causa en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y participar de forma efectiva. Además,

1 TRIAS PRATS, Bartomeu. «Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la ley 349/1986 a la Directiva Inspire». *Revista de Administración Pública*, 188 (2012), p. 395.

constituye una de las premisas para el ejercicio de las acciones de tutela judicial del medio ambiente. La información ambiental también contribuye a mejorar la transparencia de la actuación de los poderes públicos y a reforzar las decisiones adoptadas; y su previo conocimiento es indispensable para una correcta definición de los objetivos de protección ambiental y de los mecanismos de tutela. Por otra parte, la información ambiental actúa como mecanismo de control sobre la actividad de los poderes públicos, ya que sus actuaciones son accesibles al conocimiento de los ciudadanos².

El acceso a la información en materia de medio ambiente es indispensable para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 de la Constitución Española. Es más, constituye un presupuesto inexcusable para el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y es uno de los medios fundamentales para facilitar la participación³. El acceso a la información ambiental constituye, por tanto, un instrumento indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente — más conocido como Convenio de Aarhus—, de 25 de junio de 1998⁴ (participación pública y acceso a la justicia). La participación ciudadana en materia ambiental tiene como presupuesto necesario y fundamental la información ambiental. Si el ciudadano no dispone de información, difícilmente podrá intervenir de forma efectiva en los asuntos públicos que afectan a este bien jurídico colectivo⁵. Además, el derecho de acceso a documentos que están en posesión de las administraciones públicas se considera un medio privilegiado para lograr la transparencia en la actuación administrativa.

Dada la importancia del derecho de acceso a la información en la protección ambiental, la normativa vigente en España, además de imponer a las autoridades públicas obligaciones de difusión de la información ambiental, garantiza el acceso de todos a la información

2 L. cit.

3 DE LA VARGA PASTOR, Aitana & Josep Ramon FUENTES GASÓ. «Las autoridades públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información ambiental. Especial referencia a la difusión de información ambiental». En PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008, pp. 187-224, p. 193.

4 El Convenio de Aarhus ha sido ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 (*Boletín Oficial del Estado*, 40, 16 de febrero de 2005). Sobre el Convenio de Aarhus, ver PIGRAU SOLÉ, Antoni & Susana BORRÁS PENTINAT. «Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente». En PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). Ob. cit., pp. 21-83.

5 En este sentido, ver LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Undécima edición. Madrid: La Ley, 2010; y YÁNEZ DÍAZ, Carlos. «El derecho a la información medioambiental: el Convenio de Aarhus y el Derecho español». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 224 (2006), p. 362.

que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, impulsando de este modo una mayor transparencia. Actualmente, la regulación del derecho de acceso a la información ambiental en España se recoge en 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 ambiente⁶, y que sustituye a la anterior ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente⁷.

El objeto de este trabajo es precisamente analizar la regulación del derecho de acceso a la información ambiental en España, con el fin de destacar sus principales virtualidades y también sus carencias y los principales problemas a que se enfrenta su aplicación. Con este fin, tras realizar un breve apunte de la normativa reguladora del acceso a la información ambiental y de la evolución normativa en esta materia, se analizan la vertiente activa del acceso a la información ambiental (la obligación de recogida y difusión de información ambiental por parte de las autoridades públicas); y la vertiente pasiva (el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud). Por último, a la vista de la experiencia adquirida en los más de diecisiete años de aplicación de la legislación específica de acceso a la información ambiental de que dispone España, se realizan algunas reflexiones finales, con el fin de poner de manifiesto las principales luces y sombras que presenta esta normativa y su aplicación práctica y apuntar algunos de los retos de futuro.

II. LA NORMATIVA REGULADORA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente goza, en la normativa española, de una normativa específica que configura este derecho en términos más amplios que el derecho de acceso a archivos y registros administrativos recogido con carácter general en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común⁸. Esta regulación se recoge actualmente en la ley 27/2006, de 18 de julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental, y 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas

6 *Boletín Oficial del Estado*, 171 (2006).

7 *Boletín Oficial del Estado*, 297 (1995).

8 Ver artículos 35.h) y 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

relacionados con el medio ambiente⁹; y define un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus.

245

II.1. La evolución normativa en materia de acceso a la información ambiental: de la ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre acceso a la información en materia de medio ambiente 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

La ley 38/1995 fue la primera ley aprobada en España en materia de acceso a la información ambiental. A través de ella se incorporó, aunque tardíamente, la directiva 90/313/CEE. Dicha transposición no estuvo exenta de polémica. En primer lugar, cabe señalar que España en un primer momento consideraba que no era necesario para cumplir con el derecho de la Unión Europea aprobar una ley específica en esta materia y argumentaba que eran suficientes, a estos efectos, las previsiones recogidas en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Sin embargo, ni la Comunidad Europea ni la propia doctrina administrativista española lo entendieron así y el Estado español se vio obligado a aprobar la ley 38/1995 para cubrir las exigencias europeas. En segundo lugar, la transposición de la directiva 90/313/CEE al ordenamiento español no se realizó de forma correcta, lo que provocó la necesidad de modificar en algunos puntos la ley 38/1995. Estas modificaciones se acometieron a través del artículo 81 de la ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁰, que modificó diversos preceptos de la ley 38/1995 con el fin de adecuarla a las exigencias derivadas de la directiva europea (entre otros aspectos, en relación con el sujeto activo del derecho de acceso a la información ambiental o el régimen del silencio administrativo).

La aprobación en el seno de la Unión Europea de una nueva directiva (la directiva 2003/4/CE) y la necesidad de que los Estados miembros adecuasen sus ordenamientos jurídicos a la misma obligaron al Estado español a aprobar, en el año 2006, una nueva ley en este ámbito. Se trata de la ley 27/2006, que amplía considerablemente la configuración del derecho de acceso a la información ambiental,

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRA

ACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

9 Sobre la regulación del derecho de acceso a la información ambiental en el Derecho de la Unión Europea, ver el trabajo de GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso. «La regulación comunitaria europea del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en sus Estados miembros». En PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). Ob. cit., especialmente, pp. 89-97.

10 *Boletín Oficial del Estado*, 312 (1999).

incorporando al ordenamiento jurídico español la directiva 2003/4/CE y respondiendo a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus. Es una ley estatal que en la mayor parte de sus preceptos tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente¹¹, por lo que constituye una ordenación de mínimos que deberá respetarse en todas las comunidades autónomas¹², sin perjuicio de que estas puedan aprobar legislación específica en esta materia y dictar normas adicionales de protección, sobre la base de sus competencias en materia de protección del medio ambiente¹³.

La ley 27/2006 consta de 23 artículos, estructurados en cuatro Títulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. En el Título I se contienen una serie de disposiciones generales (objeto de la ley, definiciones, derechos en materia de medio ambiente y algunas previsiones en relación con la colaboración interadministrativa). El Título II regula el derecho de acceso a la información ambiental. En él se recogen las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental y se regula el derecho de acceso a la información ambiental tanto en su vertiente activa (difusión por las autoridades públicas de información ambiental) como pasiva (acceso a la información ambiental previa solicitud). El Título III se dedica al derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental. Y el Título IV, al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales.

En el ámbito estatal, recientemente, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha dictado la orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en este departamento ministerial de la ley 27/2006¹⁴. No se trata propiamente de una norma jurídica, sino de una instrucción en el ámbito de este Ministerio, en la que se establecen procedimientos y protocolos de actuación en relación con el suministro de información ambiental y se ofrecen criterios interpretativos comunes y homogéneos en relación con determinados aspectos de la ley 27/2006 (por ejemplo, en relación con el concepto de información ambiental o las excepciones

11 Ver la disposición final tercera de la ley 27/2006.

12 En relación con el reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de protección del medio ambiente en España, deben tenerse en cuenta los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución Española. Con arreglo a estos preceptos, al Estado corresponde la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las comunidades autónomas la aprobación de la legislación de desarrollo de la legislación básica estatal y la facultad de dictar normas adicionales de protección, además de las competencias de gestión en materia de medio ambiente.

13 Algunas comunidades autónomas efectivamente han regulado el acceso a la información ambiental. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana, mediante la aprobación del decreto 97/2010, de 11 de junio, por el que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente; y de Andalucía, con la aprobación del decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.

14 *Boletín Oficial del Estado*, 172 (2012).

a la obligación de facilitar la información ambiental), con el fin de mejorar el procedimiento de tramitación y resolución de las solicitudes de información que se reciben en este departamento ministerial, en sus órganos y en los diferentes organismos públicos y entidades que tiene adscritos, y evitar determinadas disfunciones que pudieran producirse en su aplicación.

247

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRAACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

II.2. Nuevas perspectivas: la futura aprobación de una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Su impacto sobre el acceso a la información ambiental

Actualmente, en España, se está tramitando un proyecto que conducirá a la aprobación de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁵. La aprobación de esta ley supondrá un avance significativo, ya que España es uno de los pocos países europeos que carece de una norma de este tipo. Se trata de una iniciativa de gran importancia política y jurídica, dada la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas. Como señala Guichot Reina, «es la ley más importante que puede aprobarse para lograr una mejor gestión, una mayor participación y, por ende, un menor grado de corrupción»¹⁶. Su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en un exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

Con la aprobación de esta ley se cubrirá una laguna legal existente en España, ya que aunque existen normas sectoriales que contienen obligaciones de difusión y de acceso a la información (por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos) e incluso una ley específica para regular el acceso a la información en materia de medio ambiente, falta una regulación general del derecho de acceso y publicidad de la información. Ahora bien, la futura aprobación de esta norma obliga a plantear cómo afectará al ámbito del acceso a la información ambiental, que ya cuenta con legislación

15 Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentado por el Gobierno (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie A, número 19-1, de 7 de septiembre de 2012). Sobre este proyecto de ley, ver el trabajo de GUICHOT REINA, Emilio. «El anteproyecto de ley de transparencia». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 30 (2012), pp. 28-41.

16 Ibidem, p. 28.

específica desde el año 1995. Esta cuestión se aborda en la disposición adicional primera del proyecto de ley, en cuyo apartado segundo prevé que aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información —es el caso del medio ambiente— se regirán por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley. No obstante, en esta misma disposición adicional, en su apartado tercero, se establece que «esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental, a la destinada a la reutilización y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión».

Por otra parte, cabe destacar que en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno la protección del medio ambiente se contempla como límite al derecho de acceso a la información. En efecto, el derecho de acceso podrá ser restringido cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la protección del medio ambiente (artículo 11.1.1). En cualquier caso, la aplicación de este límite «será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso» (artículo 11.2).

III. LA DOBLEVERTIENTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

La ley 27/2006, de 18 de julio, además de recoger un catálogo de derechos en materia de acceso a la información¹⁷, contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental en su doble faceta de suministro activo y pasivo de información. De este modo, prevé dos formas para garantizar el derecho de acceso a la información: la difusión activa de la información por parte de las autoridades públicas; y la difusión pasiva mediante el acceso a la información ambiental previa solicitud. Ambas facetas son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado reconocido en el artículo 45 de la Constitución.

17 El artículo 3.1 de la ley 27/2006 reconoce que todos podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas los siguientes derechos en relación con el acceso a la información: a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ellos estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede; a ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio; a ser asistidos en su búsqueda de información; a recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10; a recibir la información ambiental solicitada en la forma o formatos elegidos, en los términos previstos en el artículo 11; a conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formatos solicitados; y a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

III.1. La vertiente activa: la obligación de recogida y difusión de información ambiental por parte de las autoridades públicas

En la vertiente activa del acceso a la información ambiental son las autoridades públicas las que asumen el papel de sujeto activo, en la medida en que están obligadas a difundir información ambiental sin que medie previa solicitud. Aquí los ciudadanos adoptan un rol pasivo, como meros destinatarios de una información que no han tenido que solicitar.

La difusión por las autoridades públicas de la información ambiental se regula en los artículos 6 a 9 de la ley 27/2006¹⁸. En primer lugar, el artículo 6 recoge una serie de obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental por las autoridades públicas. Entre ellas se recogen las de adoptar las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible; organizar y actualizar la información ambiental relevante para sus funciones que esté en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, en particular por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas; y adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información ambiental se haga disponible progresivamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes de telecomunicaciones. También se obliga a la Administración General del Estado a mantener actualizado un catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la ley y a hacerlo públicamente accesible de la manera más amplia y sistemática posible.

En segundo lugar, se establece el contenido mínimo de la información objeto de difusión (artículo 7). La información que se difunda será actualizada, si procede, e incluirá, como mínimo, los extremos siguientes: los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia; las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando sea procedente; los informes sobre los avances registrados en cuanto a la aplicación de la normativa y políticas, planes y programas en materia ambiental cuando hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en este formato por las autoridades públicas; los informes sobre el estado del medio ambiente; los datos o los resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente; las autorizaciones con un efecto significativo

249

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRAACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

18 Sobre las obligaciones específicas de las autoridades públicas en materia de difusión de información ambiental, ver DE LA VARGA PASTOR, Aitana & Josep Ramon FUENTES GASÓ. Ob. cit., pp. 187-224, especialmente pp. 210-220.

sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o, en su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información; los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones de riesgo relativos a los elementos del medio ambiente o, en su defecto, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar esta información. La disposición adicional octava de la ley añade otra obligación activa en relación con la difusión de la información. Se trata de la elaboración y publicación de información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información ambiental recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la ley 27/2006, garantizando en todos los casos la confidencialidad de los solicitantes.

En tercer lugar, se incluyen en el artículo 9 algunas previsiones en casos de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o por causas naturales. En estos casos, las administraciones públicas deben difundir inmediatamente y sin demora toda la información que esté en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, de manera que permita al público que pueda resultar afectado adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que puedan derivar de la amenaza. Estas previsiones no serán aplicables cuando concurran causas de defensa nacional o seguridad pública.

III.2. La vertiente pasiva: el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud

El acceso a la información ambiental tiene una segunda faceta, de suministro pasivo de información. No se trata ya de que las autoridades públicas difundan la información ambiental, sino de que den respuesta a las solicitudes de información ambiental planteadas por cualquier persona. Aquí el protagonista es el ciudadano, como solicitante de la información y es la administración quien adopta el rol de sujeto pasivo, como obligada a suministrar la información ambiental que le han solicitado. Como señala Trias Prats:

Seguramente esta vertiente, que hace del ciudadano el motor de todo el sistema, sea la que mejor representa la configuración del derecho como instrumento de control sobre la actividad de los poderes públicos. Y a la vez, la que más estrechamente conecta con otro de los pilares básicos de la protección ambiental consagrados por el Convenio de Aarhus: la participación del público en los procesos de decisión ambiental. Ambos supuestos comparten la exigencia de un comportamiento activo del ciudadano¹⁹.

19 TRIAS PRATS, Bartomeu. Ob. cit., p. 417.

En esta vertiente debe situarse el derecho de acceso a la información previa solicitud, cuya regulación también se encuentra en la ley 27/2006.

251

IV. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD

La ley 27/2006 amplía considerablemente la configuración del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud y regula sus aspectos fundamentales: sujeto activo, sujeto pasivo, objeto, límites y excepciones, condiciones de ejercicio, forma o formato de la información ambiental, coste de la misma y garantías. Todos ellos se examinan a continuación.

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRA

ACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

IV.1. El sujeto activo: «todos»

El derecho de acceso a la información corresponde a «todos», tal y como se establece en el artículo 3 de la ley 27/2006²⁰. El titular del derecho es el público en general, entendiendo por «público» «cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación»²¹. Estamos, por tanto, ante un derecho que corresponde a todos —personas físicas o jurídicas, asociaciones, organizaciones y grupos—, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede, y sin necesidad de acreditar un interés determinado.

Es importante, en esta materia, que se reconozca el derecho de acceso no solo a las personas físicas, sino también a las jurídicas, dado que en el campo del medio ambiente la participación ciudadana se articula, principalmente, a través de asociaciones de protección y defensa del medio ambiente y organizaciones no gubernamentales. Una cuestión debatida ha sido si pueden considerarse incluidas dentro de las personas jurídicas y contemplarse como sujeto activo de tal derecho las personas jurídico-públicas. La doctrina administrativista (por ejemplo, Cerrillo Martínez²², Martín Mateo²³ y Sánchez Morón²⁴) entendió, bajo la vigencia de la ley 38/1995, que no debían considerarse incluidas dentro de las personas jurídicas las administraciones públicas como sujeto activo, ya que sus facultades de acceso a la información ambiental en poder de otras administraciones debían canalizarse a través de las relaciones interadministrativas, que imponen deberes recíprocos de

20 La regulación del sujeto activo del derecho de acceso a la información en la ley 27/2006 mejora sustancialmente la contenida con anterioridad en la ley 38/1995, solventando los problemas de inadecuación con relación al derecho de la Unión Europea que había suscitado.

21 Definición de «público» recogida en el artículo 2.1 de la ley 27/2006.

22 CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient». *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 24 (1999), p. 124.

23 MARTÍN MATEO, Ramón. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid: Trivium, 1994, p. 195.

24 SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente». *Revista de Administración Pública*, 137 (1995), p. 45.

intercambio de información²⁵. Esta misma posición la mantiene ahora, refiriéndose a la ley 27/2006, Razquin Lizárraga. Sin embargo, a nivel jurisprudencial, algunas sentencias han reconocido el derecho de acceso a la información a las administraciones públicas²⁶.

Con relación al sujeto activo, también debe destacarse la no obligación de declarar un interés determinado, lo cual evita restricciones al derecho de acceso, que podrá ser ejercido tanto por personas afectadas como no afectadas por aquella información que se solicita, sin necesidad de acreditar un interés determinado en la información solicitada. Resulta innecesario, en consecuencia, motivar por qué se solicita la información. Tampoco existe discriminación alguna y el derecho es independiente de la nacionalidad, domicilio o sede, por lo que se amplían las posibilidades de ejercicio desde un punto de vista subjetivo y se superan las limitaciones, en este sentido, de la legislación anterior. Tampoco puede depender el acceso a la información del uso que vaya a darse por el peticionario o de la necesidad de la misma.

IV.2. El sujeto pasivo: las «autoridades públicas»

La ley 27/2006, en sintonía con las previsiones del Convenio de Aarhus y de la directiva 2003/4/CE, amplía considerablemente el catálogo de sujetos obligados a suministrar información ambiental. El derecho de acceso se ejercita sobre la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre. De este modo, como destaca Mora Ruiz, el derecho de acceso a la información ambiental se concibe como un derecho que debe ejercerse frente a las autoridades públicas no solo en relación con la información de contenido ambiental que ella misma genera, sino también respecto de la que posee, con matices, de terceros. Se trata, por ello, de un derecho de alcance limitado, aunque en su opinión el derecho positivo «debería ofrecer fórmulas a través de las cuales el ciudadano puede ejercitar dicho derecho frente al propio agente contaminador»²⁷.

El derecho de acceso a la información ambiental no recae sobre las administraciones públicas —sí lo hacía en la ley 38/1995—, sino en las autoridades públicas. Resulta fundamental, en consecuencia, definir qué se entiende por «autoridades públicas», ya que se trata de un concepto no coincidente con el de administraciones públicas y mucho más amplio que este. A los efectos de la ley 27/2006, tienen la condición de autoridad

25 Ver el artículo 4 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

26 Ver, entre otras, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 1293/2005, de 3 de octubre de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección sexta; ponente: María Teresa Delgado Velasco); y número 1236/2008, de 18 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección sexta; ponente: Cristina Cadenas Cortina).

27 MORA RUIZ, Manuela. *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*. Valladolid: Lex Nova, 2007, p. 326.

pública, en primer lugar, el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas; la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración local y las entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales; los órganos públicos consultivos; y las corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles (artículo 2.4.1 de la ley 27/2006).

En segundo lugar, también tienen la condición de autoridad pública (aunque solo a los efectos de lo previsto en los Títulos I —«Disposiciones generales»— y II de esta ley —«Derecho de acceso a la información ambiental»—), «las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior» (artículo 2.4.2). Esta previsión supone una considerable ampliación del concepto de autoridad pública, ya que incluye, más allá del Gobierno y de las administraciones territoriales, institucionales, consultivas o corporativas, las personas físicas o jurídicas con funciones, responsabilidades o servicios relacionados, directa o indirectamente, con el medio ambiente y bajo el control de aquellos. Se incluyen, por tanto, aquellas personas físicas o jurídicas que participen de una manera efectiva en el ejercicio de funciones o servicios públicos, aun cuando tengan una forma jurídica privada. Se adopta una perspectiva funcional con el fin de comprender a todas las personas o entidades que sin ser formalmente administraciones públicas ejercen funciones de naturaleza administrativa o prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo su autoridad. Sobre la base de ello, cabría entender como sujeto pasivo del derecho de acceso a la información aquellos agentes colaboradores que sin ejercer un servicio público cumplen funciones públicas de gran importancia ambiental (por ejemplo, las entidades colaboradoras de la administración); o las entidades privadas o las empresas públicas con forma de personificación privada que gestionen un servicio público relacionado con el medio ambiente²⁸. De este modo, se amplía el ámbito de los sujetos obligados a suministrar información ambiental, teniendo en cuenta el fenómeno creciente de huida del derecho administrativo y de externalización del ejercicio de funciones públicas de protección ambiental en entes privados.

28 Ver ITUREN I OLIVER, Alberto. «El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 8 (2005), pp. 107-108.

En tercer lugar, el concepto de «autoridad pública» acaba de delimitarse a partir de una serie de exclusiones. Concretamente, quedan excluidos de tal concepto:

las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.

Otro elemento a destacar es que la obligación de suministrar la información ambiental no deriva del ejercicio de una competencia sustantiva en materia de medio ambiente, sino del hecho de que la información solicitada obre en poder de la autoridad a la que se ha dirigido la solicitud, o del de otro sujeto en su nombre. La obligación de facilitar la información recae sobre el Gobierno, las administraciones territoriales, institucionales, consultivas y corporativas con independencia de si tienen o no responsabilidades específicas en materia de medio ambiente. Basta con que se trate de información ambiental que obre en su poder o en el de otros sujetos en su nombre. Se evita de esta forma que no desarrollan actuaciones estrictamente de carácter ambiental invoquen su falta de competencia en esta materia para denegar la información. Sí se exige, en cambio, para las personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos que estén relacionados con el medio ambiente (artículo 2.4.2).

IV.3.El objeto del derecho: la delimitación del concepto de información ambiental

El derecho de acceso se reconoce en relación con la información ambiental, concepto de gran importancia en orden a determinar el alcance efectivo de tal derecho. Actualmente, este concepto se configura de forma amplia, mucho más amplia que en la anterior ley 38/1995, en la línea de lo establecido por el Convenio de Aarhus y la directiva 2003/4/CE.

Con arreglo al artículo 2.3 de la ley 27/2006, la información ambiental comprende 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).

Esta definición de información ambiental recogida en la ley, como puede comprobarse a simple vista, es muy amplia y ello es así tanto desde la perspectiva de la forma en que puede manifestarse esta información (cualquier forma —escrita, visual, sonora, electrónica o cualquier otra—) como de su propio objeto (materia sobre la recae). Razquin Lizárraga señala que dos son las características de esta definición legal: «la forma universal y la amplitud del objeto»²⁹. En cuanto al primer elemento, debe tenerse en cuenta que al configurarse la forma de modo universal

[...] se distingue entre la información y el documento o soporte de la misma. El acceso se refiere a la información, siendo indiferente la forma o soporte. No estamos ante un derecho de acceso a documentos o archivos, sino que lo garantizado es el acceso a la información. De esta suerte la definición, que sigue los precedentes en el sector, se separa del derecho de acceso a la documentación

29 RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 126.

y archivos administrativos, pues no se requiere que los datos o documentos figuren en un expediente ni que correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud³⁰.

En efecto, es irrelevante la forma o formato de la información para reflejar el verdadero objeto del derecho, constituido por la información independientemente de su soporte y no limitado a expedientes o procedimientos³¹. En cuanto al objeto sobre el que recae el derecho de acceso a la información ambiental, se utiliza ahora una fórmula muy extensa.

Con esta amplitud del objeto en la ley 27/2006 se pretende clarificar, completar y solucionar algunas de las carencias y lagunas que presentaba la definición anteriormente contenida en la ley 38/1995 (también en la directiva 90/313/CEE) y que podían provocar la denegación del derecho de acceso a la información en temas estrechamente relacionados con el medio ambiente o de interés ambiental (por ejemplo, información sobre los efectos en la salud pública del estado del medio ambiente, sobre la radiación o la energía nuclear y sobre análisis financieros o de necesidades en apoyo de proyectos que podrían afectar al medio ambiente). Así, se pretende fijar una definición más exhaustiva y explícita que permita recoger determinadas informaciones relacionadas con el medio ambiente, pero excluidas anteriormente con base en una interpretación restrictiva de la ley 38/1995 (y de la propia directiva 90/313/CEE). La definición abarca ahora una gama más amplia de asuntos relacionados con el medio ambiente, tales como el estado de la salud y la seguridad humanas, las condiciones de la vida humana, los bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, el análisis coste-beneficio y otros análisis y supuestos económicos utilizados en la toma de decisiones ambientales.

De todas formas, aun configurándose de forma amplia el objeto del derecho de acceso a la información, aún continúan planteándose problemas en orden a determinar si determinadas solicitudes de información dirigidas a las autoridades públicas entran o no en el concepto de «información ambiental» de la ley 27/2006. En particular, uno de los temas que se está planteando es si dentro del concepto de información ambiental se incluye o no la información de carácter técnico, económico o financiero. A esta cuestión se refiere el defensor del pueblo en varios de sus informes anuales (por ejemplo, en el de 2007 y en el de 2009), entendiendo que «carece de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico, económico o financiero. Una motivación en ese sentido no es apta y

30 L. cit.

31 *Ibidem*, p. 209.

convierte en arbitraria la denegación de la información pedida»³². Sobre la base de esta argumentación, el defensor del pueblo concluye que no resulta ajustado a derecho la denegación de acceso a informes elaborados para solicitar financiación europea en relación con los proyectos de infraestructuras; a informes relativos a la contratación administrativa; o a los datos de consumo de agua por campos de golf, arguyendo que no constituyen información ambiental de acuerdo con la ley 27/2006.

A pesar de la amplitud del concepto de información ambiental, tampoco puede olvidarse que la propia ley recoge una serie de excepciones a la obligación de facilitar la información, que pueden limitar el acceso a determinadas informaciones ambientales y en cuya interpretación y aplicación se juega la efectividad y el alcance real del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. A esta cuestión nos referiremos en el apartado siguiente³³.

IV.4. Los límites y excepciones al derecho de acceso a la información ambiental

El derecho de acceso a la información ambiental está sujeto a una serie de límites y excepciones. Al igual que ya hiciera la ley 38/1995, la vigente ley 27/2006 también recoge una serie de excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental por parte de las autoridades públicas, aunque se introducen algunas novedades significativas que pretenden acotar mejor el ámbito de estas excepciones, con el fin de no interferir más allá de lo imprescindible con el derecho de acceso a la información ambiental.

La regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone un avance notable en relación con la legislación anterior, ya que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Se impone, por ello, una interpretación restrictiva de los motivos de denegación, debiendo ponderarse en cada caso concreto «el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación» (artículo 13.4 de la ley 27/2006). El acceso a la información solicitada deberá concederse si, tras sopesar los intereses en juego, el interés público prevalece sobre el interés protegido por la no revelación. Esta interpretación restrictiva de los motivos de denegación o excepción es fundamental en aras de garantizar la efectividad del

32 Informe anual a las Cortes Generales 2007, presentado por el defensor del pueblo, p. 975. Puede consultarse en línea (<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe2007.pdf>); último acceso el 1 de marzo de 2013. Ver también el Informe anual a las Cortes Generales 2009. Puede consultarse en línea (<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe2009.pdf>); último acceso el 1 de marzo de 2013.

33 Ver *infra*, el apartado 4 de esta misma sección.

derecho de acceso de la información y sus objetivos en la práctica, máxime teniendo en cuenta los excesos y las interpretaciones erróneas en que incurrieron en muchas ocasiones las administraciones públicas, durante la vigencia de la ley 38/1995.

Las excepciones tampoco son obligatorias, sino que se recogen en términos de posibilidad, de manera potestativa («las autoridades públicas podrán denegar», en el artículo 13.1 y «las solicitudes de información ambiental podrán denegarse», en el artículo 13.2). Nada impide tampoco que las comunidades autónomas, en ejercicio de su competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, puedan reducir su ámbito de aplicación.

Se trata, además, de excepciones tasadas o cerradas, que recogen los supuestos previstos en la directiva 2003/4/CE, y que, en el ámbito interno excluyen la aplicación de las excepciones generales de acceso a la documentación administrativa previstas en el artículo 37 de la ley 30/1992, que no es susceptible de aplicación supletoria en este punto³⁴. En general, estas excepciones se configuran con mayor precisión y de forma más estricta que en la anterior ley 38/1995 con el objeto de obtener un equilibrio apropiado entre los intereses en conflicto (el acceso a la información y la protección de intereses legítimos con arreglo a determinadas excepciones). Al ser excepciones tasadas, no resulta posible crear nuevos supuestos de denegación por parte de las autoridades públicas.

La concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 13 tampoco implica necesariamente la denegación de la totalidad de la información solicitada, ya que la ley 27/2006, en el artículo 14, impone a la autoridad pública la obligación de suministro parcial de la información solicitada cuando la información exenta de divulgación pueda disociarse del resto de información no amparada por la excepción.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental se podrán aplicar no solo respecto de las solicitudes que puedan presentarse ante las autoridades públicas, sino también en relación con las obligaciones de difusión por las autoridades públicas reguladas en el capítulo II del Título II de la ley. Actúan, por tanto, en la doble faceta del derecho de acceso a la información ambiental: la de suministro pasivo y la de suministro activo de información.

Las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental se recogen en dos grupos diferenciados. El artículo 13.1 de la ley 27/2006 recoge un primer bloque de excepciones a la obligación de facilitar

34 En este sentido, RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 230.

la información ambiental, en el que se incluyen motivos ligados a la disponibilidad de información por parte de las autoridades públicas y a la confidencialidad de sus comunicaciones internas, a los términos de la solicitud, y a cuestiones procedimentales. Todas estas excepciones responden a:

la preservación del correcto funcionamiento de la autoridad pública competente, a la que no pueden imponerse deberes excesivos que no sean necesarios para la efectividad del derecho. Subyace, por tanto, un principio de buena fe, por lo que el solicitante ha de colaborar en el adecuado funcionamiento del servicio para la obtención de la información requerida³⁵.

Las causas de denegación que se recogen en el artículo 13.1 son las siguientes³⁶:

- que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de esta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.b);
- que la solicitud sea manifiestamente irrazonable;
- que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2.a);
- que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por esto últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración;
- que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

De todas las excepciones recogidas en el artículo 13.1, queremos destacar especialmente la prevista en el apartado d), que ha dado lugar a una abundante jurisprudencia que ha interpretado esta excepción de forma muy restrictiva. Los tribunales vienen entendiendo que aunque un procedimiento esté abierto, debe darse acceso a aquellos documentos

35 Ibidem, p. 237.

36 No puede abordarse en este trabajo un análisis detallado de cada una de las excepciones recogidas en el artículo 13.1 de la ley 27/2006 y de su interpretación jurisprudencial, por lo que nos remitimos a los siguientes trabajos: CASADO CASADO, Lucía. «El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud». En PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). Ob. cit., pp. 225-298, especialmente pp. 246-272; CASADO CASADO, Lucía. «El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia». *Revista de Administración Pública*, 178 (2009), pp. 281-322; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El derecho de acceso a la información medioambiental*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters, 2009; RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., pp. 225-265.

obstantes en el expediente que, siendo separables, estén concluidos. De este modo, los tribunales consideran que no resulta admisible denegar el acceso a la información contenida en actas de inspección con el argumento de que son documentos o datos inconclusos. También permiten el acceso a la información de planes en tramitación y de documentos provisionales³⁷.

El segundo bloque de excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental se recoge en el artículo 13.2 de la ley 27/2006. Con arreglo a este precepto, las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

- a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de ley;
- a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública;
- a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita;
- a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal;
- a los derechos de propiedad intelectual e industrial (se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación);
- al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación;
- a los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente (se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación);

³⁷ Ver al respecto CASADO CASADO, Lucía. «El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia», pp. 301-309.

- a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

Las excepciones recogidas en este bloque tienen como finalidad preservar otros bienes o intereses jurídicamente protegidos que pudieran resultar afectados por la divulgación de la información³⁸. Su aplicación exige, además de la concurrencia de una de las causas enumeradas, que la revelación de la información solicitada pueda afectar negativamente a la misma. No basta, en consecuencia, con que se dé uno de los motivos establecidos en el artículo 13.2, sino que, para denegar la información solicitada, es imprescindible que haya una afectación negativa, esto es, que produzca efectos desfavorables, sobre alguno de los bienes o intereses que se protegen. Además, estos motivos de denegación, con arreglo al artículo 13.4 de la ley 27/2006, también deberán interpretarse de manera restrictiva y para su aplicación deberá ponderarse en cada concreto el interés público atendido con la divulgación de la información con el interés atendido con su denegación. Por otra parte, las autoridades públicas no pueden ampararse en los motivos previstos en el apartado 2 del artículo 13, en las letras a), d), f), g) y h), para denegar solicitudes de información relativas a emisiones al medio ambiente.

La aplicación de estas excepciones por parte de las autoridades públicas ha provocado en España un buen número de sentencias del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas —también algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la directiva 2003/4/CE en la que tiene su origen la ley española—. De la jurisprudencia recaída hasta el momento se desprende una interpretación ampliadora del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental. Los tribunales están impulsando decididamente este derecho con interpretaciones favorables a su ejercicio³⁹.

IV.5. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental. Especial referencia al juego del silencio administrativo

Uno de los aspectos claves de la regulación del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud es el relativo al procedimiento que debe seguirse para hacer efectivo este derecho. Sin embargo, la ley 27/2006 no regula de forma pormenorizada el procedimiento administrativo (tampoco lo hacía su predecesora —la ley 38/1995—),

38 RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 248.

39 Ver un análisis de la jurisprudencia recaída en aplicación de las leyes 38/1995 y 27/2006 en CASADO CASADO, Lucía. «El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia», pp. 281-322.

sino que remite a «los procedimientos que se establezcan al efecto»⁴⁰ y se limita a establecer una serie de garantías que deberán respetarse en la tramitación del procedimiento, ya que poseen el carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente⁴¹.

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental se inicia con la presentación, por parte del público, de la solicitud de información ambiental, en ejercicio del derecho «a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede» (reconocido en el artículo 3.1.a). Estamos, por tanto, ante un procedimiento iniciado a instancia de parte y no de oficio y, en defecto de una regulación específica a tal efecto, habrá de estarse a lo regulado, con carácter general, en la ley 30/1992 de 26 de noviembre⁴².

Las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas, entendiendo como tal «aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre»⁴³. Ahora bien, cuando la autoridad pública a quien se ha dirigido la solicitud no posea la información requerida, deberá remitir la solicitud a la que la posea y dar cuenta de ello al solicitante. Cuando ello no sea posible, deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información⁴⁴. Esta previsión supone un avance significativo en aras de facilitar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ambiental, ya que el hecho de dirigir la solicitud ante una autoridad que no sea competente no conlleva el rechazo sin más de la petición, sino que obliga a la autoridad pública, bien a enmendar el error por sí misma dirigiendo la solicitud a la autoridad competente, bien a informar directamente al solicitante sobre la autoridad a la que debería dirigirse la petición.

Tampoco podrá la autoridad pública rechazar directa e inmediatamente la solicitud de información ambiental que esté formulada de manera imprecisa. En estos casos, pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente

40 Artículo 10.1, párrafo primero.

41 Ver la disposición final tercera de la ley 27/2006.

42 Ver RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., pp. 210ss.

43 Artículo 10.1 de la ley 27/2006.

44 Artículo 10.2.b) de la ley 27/2006.

para resolverla⁴⁵. Del mismo modo deberá proceder la autoridad pública cuando la solicitud esté formulada de manera excesivamente general⁴⁶.

La determinación del plazo máximo para resolver las solicitudes de información ambiental y para suministrar efectivamente la información solicitada constituye una cuestión de suma importancia en el ejercicio de este derecho. Entre los derechos de todos en relación con el acceso a la información en materia de medio ambiente, la ley 27/2006 recoge el de «recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10». Estos plazos incluidos en la ley son mucho más breves que el establecido anteriormente en la ley 38/1995 (dos meses), siguiendo las previsiones establecidas en este punto por el Convenio de Aarhus y la directiva 2003/4/CE⁴⁷. Efectivamente, la ley establece que la autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos siguientes:

- en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general;
- en el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

La reducción de los plazos y el establecimiento con carácter general de un plazo máximo de un mes debe valorarse positivamente, ya que, en muchas ocasiones, obtener la información ambiental en un corto tiempo es crucial para poder participar posteriormente en períodos de información pública o poder realizar alegaciones. De alargarse excesivamente el plazo para suministrar la información ambiental, la posibilidad de participación efectiva en procedimientos administrativos de relevancia ambiental o, incluso, en procedimientos judiciales, podría verse considerablemente reducida.

Por otra parte, debe destacarse que estos plazos que se fijan se refieren a la facilitación de la información ambiental solicitada —o, en su caso, a los motivos de la negativa a facilitarla— y no a la resolución o notificación de la resolución relativa a la solicitud de información, como sucedía en la ley 38/1995 (artículo 4.1). Lo relevante no es, en consecuencia, resolver

45 Artículo 10.2.a) de la ley 27/2006.

46 Ver el artículo 13.1.c) en conexión con el artículo 10.2.a) de la ley 27/2006.

47 Ver los artículos 4.2 y 4.7 del Convenio de Aarhus; y 3.2 de la directiva 2003/4/CE.

el procedimiento, sino satisfacer efectivamente la solicitud, por lo que los plazos conciernen al derecho-deber de facilitar la información solicitada⁴⁸. En la medida en que el plazo establecido no es un plazo para resolver y notificar la resolución adoptada, sino un plazo que determina el período dentro del cual debe producirse la actuación material consistente en facilitar la información al solicitante, ello debe llevarnos a plantear el juego del silencio administrativo en estos procedimientos.

La ley 27/2006 no contiene referencia alguna al silencio administrativo, por lo que, por aplicación de la regulación de la ley 30/1992 debe entenderse que se aplica la regla general del silencio positivo fijada por su artículo 43.2, en la medida en que no existe una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de derecho comunitario europeo que establezca lo contrario ni concurren las excepciones establecidas por este precepto. De ello se derivan tres consecuencias: la estimación por silencio administrativo tendrá a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento; la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo; y los actos producidos por silencio se podrán hacer valer ante la administración y ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada (artículo 43 de la ley 30/1992).

Con esta solución no se mejora la garantía del derecho, porque el solicitante solo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. Al peticionario, si entra en juego el silencio administrativo, solo le quedaría, con arreglo al artículo 29 de la ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la opción de reclamar de la administración el cumplimiento de la obligación de suministrar información y, si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, deducir recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la administración para que un Tribunal condene a la administración a cumplir con su obligación de suministrar la información⁴⁹. Cabe dudar, sin embargo, de la efectividad de esta vía, por la lentitud para obtener la información ambiental, que en muchos casos puede impedir la participación efectiva en procedimientos administrativos y judiciales,

48 RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 213.

49 En este sentido, LOZANO CUTANDA, Blanca. Ob. cit.; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. «El silencio administrativo en el acceso a la información en materia ambiental (Comentario a la STJCE, de 21 de abril de 2005, asunto C-186/04)». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9 (2006), p. 171; y RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 219. Ver también MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. «Licencias ambientales y silencio administrativo». En QUINTANA LÓPEZ, Tomás (coord.). *El silencio administrativo. Urbanismo y medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pp. 478-479.

y su inadecuación para dar una respuesta eficaz a las necesidades de defensa del medio ambiente.

Por su parte, el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados, prevé que transcurrido el plazo para resolver (un mes ampliable a otro más si la complejidad o el volumen de la información lo hacen necesario) sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada⁵⁰.

Como se ha puesto de manifiesto, la ley 27/2006 no regula un procedimiento formalizado, sino que fija determinadas exigencias mínimas, por lo que habrá de estarse a la regulación específica que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas o a la ordenación general recogida en la ley 30/1992. Conviene, sin embargo, destacar algunos aspectos concretos de la regulación incluida en la ley 27/2006. Por una parte, debe recordarse que en los plazos fijados la autoridad pública competente deberá facilitar la información ambiental solicitada o, en su caso, notificar al solicitante la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información.

Por otra parte, en caso de que se deniegue la información solicitada, deberán respetarse una serie de garantías para asegurar la efectividad del derecho de acceso. En primer lugar, la necesidad de notificar la denegación de la información en los plazos máximos establecidos por el artículo 10.2.c), ya que de no hacerlo entraría en juego el silencio administrativo positivo, con las correspondientes consecuencias, a las que ya nos hemos referido anteriormente. En segundo lugar, la resolución denegatoria de la información debe estar motivada y amparada en alguna de las excepciones establecidas en el artículo 13 de la ley 27/2006. Debe tenerse presente que constituye un derecho de todos «conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formatos solicitados» (artículo 3.1.f). La motivación tiene una importancia fundamental en el momento de interponer los correspondientes recursos porque permite a los ciudadanos conocer si la solicitud ha sido denegada sin motivo justificado y facilita el control judicial de las decisiones administrativas. Por ello, la autoridad pública debe acreditar la concurrencia de alguna de las excepciones, justificar la relación entre esta causa y la información solicitada y ponderar los intereses en conflicto demostrando el menoscabo del interés protegido. La ausencia de la motivación comportaría la anulación de la resolución

265

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRA

ACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

50 La previsión del silencio negativo es uno de los aspectos de este proyecto de ley que ha suscitado mayores críticas. Ver sobre este tema, GUICHOT REINA, Emilio. Ob. cit., p. 37, que considera injustificadas estas críticas y que solo cabe razonablemente el silencio administrativo negativo.

de denegación⁵¹. En tercer lugar, la negativa a facilitar la información debe notificarse por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita. La notificación también informará sobre el procedimiento de recurso que pueda interponerse contra la resolución (artículo 10.2, último párrafo).

IV.6. La forma o formato de la información ambiental

La ley 27/2006 regula ampliamente la forma o formato de la información ambiental, tema relevante por cuanto «afecta a la calidad de la información en el sentido de su mejor accesibilidad y utilidad posterior para el solicitante»⁵². Esta cuestión se recoge en el artículo 11, que configura una regulación alineada con las novedades incorporadas por el Convenio de Aarhus y la directiva 2003/4/CE⁵³. Además, la ley 27/2006 también incluye entre los derechos relacionados con el acceso a la información, el de «recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el artículo 11»⁵⁴.

Como regla general, el artículo 11 impone la obligación de las autoridades públicas de suministrar la información ambiental en la forma o formatos indicados por el solicitante. Por lo tanto, si el solicitante pide que la información se suministre en una forma determinada, deberá satisfacerse la solicitud. Esta regla general tiene, no obstante, dos excepciones. En primer lugar, en aquellos casos en «que la información ya haya sido difundida, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I de este Título, en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente». En estos supuestos, la autoridad pública competente informará al solicitante de dónde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. En segundo lugar, cuando «la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente»⁵⁵. El denominador común de estas previsiones, como advierten Razquin Lizárraga y Ruiz de Apodaca Espinosa, «es la agilidad y efectividad en el ejercicio del derecho»⁵⁶. Se trata de conjugar los criterios de economía y agilidad en el suministro de la información ambiental sin mermar la efectividad en el ejercicio del derecho de acceso a esta información.

En caso de concurrir alguna de las excepciones señaladas y de que la autoridad pública resuelva no facilitar la información, parcial o totalmente, en la forma o formato solicitados, se le impone la obligación

51 Ver RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 236.

52 Ibidem, p. 220.

53 Ver los artículos 4.1.b) del Convenio de Aarhus y 3.4 de la directiva 2003/4/CE.

54 Artículo 3.1.e) de la ley 27/2006.

55 Ver el artículo 11.1 de la ley 27/2006.

56 RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 222.

de comunicar al solicitante los motivos de dicha negativa en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolver, haciéndole saber la forma o formatos en que, en su caso, se podría facilitar la información solicitada e indicando los recursos que procedan contra dicha negativa en los términos previstos en el artículo 20⁵⁷.

IV.7. El coste de la información ambiental

Al igual que la directiva 2003/4/CE, la ley 27/2006 obliga a las autoridades públicas a elaborar, publicar y poner a disposición de los solicitantes de información ambiental el listado de las tasas y precios públicos y privados que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno; y establece que será gratuito el acceso a cualesquiera listas o registros públicos creados y mantenidos tal como se indica en el artículo 5 apartado 1.c), así como el examen *in situ* de la información solicitada. De este modo, los ingresos se configuran con las características siguientes: «carácter facultativo, por recibir la información solicitada, con posibles exenciones y con la adecuada información sobre el sistema de tasas y precios a los solicitantes»⁵⁸.

También crea la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus organismos públicos. En su disposición adicional primera se regulan su hecho imponible, el devengo, los sujetos pasivos, la cuantía, el pago y las exenciones —de carácter subjetivo y objetivo—. Y faculta a las entidades locales para establecer tasas por el suministro de información ambiental⁵⁹.

A diferencia del Convenio de Aarhus y de la directiva 2003/4/CE y de su predecesora (la ley 38/1995), la ley española en ningún momento alude al carácter razonable del importe de las contraprestaciones económicas por el suministro de información ambiental. Sin embargo, es este un requisito plenamente exigible, toda vez que constituye una garantía fundamental del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, al impedir que la cobertura de los costes produzca el efecto de dar lugar a la percepción, caso por caso, de tasas tan elevadas que lleguen a bloquear el acceso a la información, incumpliendo de este modo directamente el objetivo de la normativa reguladora del acceso a la información en materia de medio ambiente. Cuestión diferente es cómo debe interpretarse la expresión «coste razonable». Con arreglo a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solo puede exigirse una contraprestación económica por el suministro de información y no por la ejecución de operaciones administrativas con motivo de una solicitud de información, ni en los casos de denegación,

267

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRAACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

57 Ver el artículo 11.3 de la ley 27/2006.

58 RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 267.

59 Ver la disposición adicional segunda.

habida cuenta que en este supuesto la tasa percibida no sería razonable. El coste debe estar, además, justificado y no ser excesivo. Y el importe exigido debe ser «razonable» y no puede calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información⁶⁰.

En definitiva, de lo que se trata es de excluir cualquier interpretación que pudiera tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a esta. Por ello, debe entenderse que el requisito del coste razonable resulta aplicable a los precios y tasas que establezcan las autoridades públicas por el suministro de información ambiental, aun cuando no se recoja expresamente en el artículo 15 de la ley 27/2006. Y ello es así, por ser este un requisito exigido tanto en el Convenio de Aarhus como en la directiva 2003/4/CE y en la propia jurisprudencia europea.

IV.8. Las garantías del derecho de acceso a la información ambiental

La efectividad del derecho de acceso a la información ambiental exige la articulación de un sistema eficaz de garantías. Es esta una cuestión a la que prestan especial atención tanto el Convenio de Aarhus como la directiva 2003/4/CE⁶¹. A ella se refiere la ley española en el artículo 3.3, reconociendo como derecho en relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa el de «recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que esta ley reconoce en materia de información» —y de participación pública—; y en los artículos 20 y 21, con el objeto de «asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa, la efectividad de los derechos de información y participación»⁶².

La ley 27/2006 reconoce, en su artículo 20, el derecho a recurrir en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración de los derechos de acceso a la información y participación pública. Con arreglo a lo establecido en este precepto, cabe destacar, en primer lugar, que la opción de la ley española ha sido la de remitirse al sistema general de recursos administrativos (recurso de alzada y recurso de reposición) y judiciales (recurso contencioso-administrativo)

60 Ver sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 1999, Comisión contra República Federal de Alemania (asunto C-217/97), apartados 57, 58 y 59 y 48.

61 Ver el artículo 9 del Convenio de Aarhus y 6 de la directiva 2003/4/CE.

62 Así lo pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la ley 27/2006.

regulados en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y en la ley 29/1998, de 29 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se mantiene la opción seguida por la ley 38/1995⁶³ y no se ha planteado la opción prevista —tanto en el Convenio de Aarhus como en la directiva 2003/4/CE— de utilizar como vía alternativa al recurso administrativo, previamente al recurso ante un órgano judicial, un recurso ante un órgano independiente e imparcial creado por la ley⁶⁴, opción también defendida por algún sector doctrinal⁶⁵. La creación de un organismo de este tipo podría ser útil como garantía efectiva del derecho de acceso a la información. Entre sus funciones debería ubicarse la resolución de recursos presentados por los ciudadanos ante el rechazo por parte de la administración del acceso a las informaciones solicitadas.

En segundo lugar, la legitimación activa para imponer estos recursos se atribuye al «público» (cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación) que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos en materia de información reconocidos por la ley 27/2006. La jurisprudencia ha entendido que la amplitud con que la legislación reconoce el derecho de acceso a la información ambiental también rige en relación con la interpretación de las reglas de legitimación para recurrir contra denegaciones de acceso a la información y proteger este derecho⁶⁶.

En tercer lugar, debe ponerse de manifiesto que con estas previsiones, si bien se cumple formalmente con la exigencia del Convenio de Aarhus —y de la directiva 2003/4/CE— al establecer un recurso ante un órgano judicial y, previamente, un recurso ante una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial distinto del órgano judicial⁶⁷, como pone de manifiesto Peñalver Cabré⁶⁸, los recursos administrativos no cumplen los requisitos —también exigidos por el Convenio de Aarhus—

63 Ver el artículo 4.3 de la ley 38/1995.

64 Ver los artículos 9.1 del Convenio de Aarhus y 6.1 de la directiva 2003/4/CE.

65 CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. Ob. cit., p. 154, ha planteado la opción de crear un organismo independiente en el ámbito del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, encargado de solucionar en primera instancia los litigios que puedan darse entre la Administración y los ciudadanos en caso de rechazo de la solicitud de información ambiental. Ver también, del mismo autor, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, pp. 184-190. En un sentido similar, ITUREN I OLIVER, Albert. Ob. cit., pp. 119-120; y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente». En GARCÍA URETA, Agustín (coord.). *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 307-308. Ver SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», p. 55.

66 Ver la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha número 128/2007, de 26 de marzo de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera; ponente: Juan María Jiménez Jiménez).

67 Ver los artículos 9.1 del Convenio de Aarhus y 6.1 y 2 de la directiva 2003/4/CE.

68 PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. «Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales». En PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). Ob. cit., p. 364.

de ser efectivos, objetivos y equitativos⁶⁹; y el recurso contencioso-administrativo no puede configurarse como mecanismo general para garantizar el acceso a la información ambiental dado que resulta ineficaz por la enorme tardanza en obtener sentencia.

Junto al sistema general de recursos administrativos y contencioso-administrativo que prevé el artículo 20 como garantía de la efectividad del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, el artículo 21 introduce una novedad importante: una reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la ley a los deberes de suministrar información medioambiental. La introducción de esta reclamación es coherente con la amplitud del concepto de autoridad pública utilizado por la ley. En la medida en que entran en tal concepto «las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior» (artículo 2.4.2 de la ley 27/2006), debe articularse una garantía eficaz del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental para estos casos en que personas físicas o jurídicas de las previstas en el artículo 2.4.2 (piénsese, por ejemplo, el concesionario de un servicio público ambiental) vulneren los derechos que esta ley reconoce a todos en materia de acceso a la información ambiental.

En estos supuestos, la ley prevé que «el público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad». Estamos, por tanto, no ante un recurso administrativo de los previstos en la ley 30/1992, sino ante una reclamación que se planteará frente a la administración bajo cuya autoridad ejerce su actividad la persona física o jurídica en cuestión que desarrolla funciones públicas o presta servicios públicos relacionados con el medio ambiente. En estos casos, la administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o, en el caso de la Administración del Estado, en el plazo máximo de tres meses⁷⁰. Deben destacarse dos notas de la regulación de esta reclamación: en primer lugar, el hecho de que la resolución de la reclamación por parte de la administración sea inmediatamente ejecutiva. En segundo lugar, la circunstancia de que

69 Ver el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus.

70 Ver la disposición adicional décima, apartado 1. Aunque la ley no lo dice expresamente, debe entenderse que, en defecto de plazo establecido por la normativa autonómica, la administración tiene un plazo de tres meses para resolver la reclamación y que el silencio tendrá efectos desestimatorios, por aplicación de las reglas generales establecidas por la ley 30/1992. En este mismo sentido, RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio & Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Ob. cit., p. 374.

la resolución de esta reclamación agote la vía administrativa, lo cual va a abrir la posibilidad de interposición frente a dicha de resolución del recurso administrativo de reposición (potestativo) o contencioso-administrativo⁷¹.

Si las personas físicas o jurídicas a que se refiere el artículo 2.4.2 de la ley incumplieran la resolución, la administración requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos. Si el requerimiento fuera desatendido, la ley faculta a la administración pública para acordar la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica, o, en el caso de la Administración General del Estado, no excederá de seis mil euros por cada día que transcurra sin cumplir⁷².

271

EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN
AMBIENTAL EN
ESPAÑA: LUCES Y
SOMBRAACCESS TO
ENVIRONMENTAL
INFORMATION
IN SPAIN: LIGHTS
AND SHADOWS

V. LUCES Y SOMBRA DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOGROS, CONFLICTOS Y RETOS PENDIENTES

El análisis precedente de la regulación del derecho de acceso a la información en la normativa vigente pone de relieve el avance y la mejora considerable que supone la ley 27/2006 en relación con su predecesora. En efecto, el derecho de acceso a la información ambiental se recoge actualmente en términos mucho más amplios que en la ley 38/1995. Son muchas las mejoras que se introducen y que evidencian esta primera conclusión: en primer lugar, se reconocen una serie de derechos en relación con el acceso a la información; en segundo lugar, se amplía el sujeto activo de tal derecho, el número de sujetos obligados a suministrar información ambiental y el propio concepto de información ambiental; en tercer lugar, se mejora sustancialmente la regulación de las excepciones a la obligación de facilitar información, introduciéndose mayor precisión e imponiéndose una interpretación restrictiva de las mismas, así como una ponderación en cada caso concreto del interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación; en cuarto lugar, se introducen más facilidades en el acceso a la información ambiental (reducción de los plazos para suministrar la información, obligación de asistir al solicitante para concretar su petición de información en caso de que la solicitud esté formulada de manera imprecisa...). Todo ello, sin olvidar el peso que se otorga a la difusión por las autoridades públicas de la información ambiental.

Sin embargo, la regulación de este derecho continúa presentando algunos problemas importantes. Así se evidencia si se tienen en cuenta

71 L. cit.

72 Ver la disposición adicional décima, apartado 2, de la ley 27/2006.

los pronunciamientos jurisprudenciales que han ido recayendo en aplicación de las leyes 38/1995 y 27/2006 y los informes anuales del defensor del pueblo e instituciones equivalentes en el ámbito autonómico, en los que se dedica un apartado a la aplicación de la legislación de acceso a la información ambiental. Desde esta perspectiva, cabe destacar, en primer lugar, que aún resulta conflictiva la interpretación del concepto de información ambiental por parte de las autoridades públicas, problema del cual se hace eco el defensor del pueblo en varios de sus informes y al que ya nos hemos referido⁷³; así como la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 13 de la ley 27/2006. Es fundamental realizar una interpretación correcta, en términos amplios, del concepto de información ambiental y una interpretación restrictiva de las causas que posibilitan su denegación en aras de una mayor eficacia del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente. Así lo impone la propia ley 27/2006. Debe evitarse, por tanto, el abuso en la aplicación de estas excepciones para denegar masivamente peticiones de información ambiental. En esta línea camina también la jurisprudencia contencioso-administrativa recaída hasta el momento, que tiende a una interpretación ampliadora del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, impulsando decididamente este derecho con interpretaciones favorables a su ejercicio⁷⁴. Sin embargo, no pueden obviarse las dificultades interpretativas que suscita la aplicación de estos conceptos, en particular, las excepciones recogidas en el artículo 13, llenas de conceptos jurídicos indeterminados, que pueden llevar a diferentes interpretaciones y a una aplicación divergente de la ley por parte de las diversas autoridades públicas. En cualquier caso, el papel de la jurisprudencia contencioso-administrativa en esta materia es relevante para ir clarificando qué entra dentro del concepto de información ambiental y qué entra en cada una de las excepciones previstas en el artículo 13. A esta tarea están contribuyendo los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos hasta la fecha.

Una de las excepciones que mayores problemas está planteando es la de protección de datos personales, muy utilizada para denegar solicitudes de información ambiental. El defensor del pueblo viene denunciando cada año el uso masivo de esta excepción que están haciendo las administraciones públicas al aplicarla ante cualquier documento nominativo en que aparezcan datos personales. El defensor del pueblo señala insistentemente que no basta con que un documento contenga datos personales para que concurra causa de denegación, sino que estos «deben afectar a derechos fundamentales de sus titulares para

⁷³ Ver *supra* el apartado IV.3 de este trabajo.

⁷⁴ Así lo ponen de manifiesto CASADO CASADO, Lucía. «El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia», p. 321; y JORDANO FRAGA, Jesús. «La Administración en el Estado ambiental de Derecho». *Revista de Administración Pública*, 173 (2007), p. 125.

impedir el acceso a terceros»⁷⁵. En su informe de 2012 apunta que no pueden utilizarse los datos personales protegidos, cuyo fin es el respeto a la intimidad personal, para denegar sistemáticamente solicitudes de información, ya que «en la mayoría de las ocasiones, el acceso a la información ambiental puede darse sin vulnerar la protección de datos personales, simplemente separando o tachando estos, y en otro gran número de casos los datos no constituyen datos personales protegidos»⁷⁶.

En segundo lugar, no pueden obviarse las dificultades de las autoridades públicas para resolver las solicitudes de información ambiental. Las administraciones, en muchos casos, resuelven de forma incompleta las solicitudes, otorgando acceso solo a una parte de su contenido y con considerable retraso sobre el plazo máximo previsto. O, simplemente, no resuelven y se utiliza el silencio administrativo como medio de resolución, lo que, como pone de manifiesto el defensor del pueblo en su Informe anual de 2003, supone «una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública»⁷⁷.

En tercer lugar, como se denuncia en los informes anuales del defensor del pueblo, todavía es frecuente en la práctica diaria de las administraciones, la confusión entre acceso a la información ambiental, derecho de acceso de todos los ciudadanos a los procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre) y acceso a los expedientes por parte de los interesados en ellos (artículos 31 y 35 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre). En su informe anual a las Cortes Generales de 2012, sigue insistiendo en esta cuestión en los términos siguientes:

Años después de su regulación, las administraciones públicas siguen vinculando el derecho de acceso a la información ambiental con la condición administrativa de «interesado», lo que vulnera su régimen legal (ley 27/2006). El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente no depende de la condición de interesado del solicitante. Las administraciones públicas deben dar acceso a la información ambiental que obre en su poder con independencia de que: a) el solicitante sea interesado o no; b) la información pedida forme parte o no de un expediente, y c) el expediente esté o no terminado⁷⁸.

75 Informe a las Cortes Generales 2009, p. 361.

76 Informe anual a las Cortes Generales 2012, p. 298. Puede consultarse en línea (http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe_2012.pdf); último acceso el 1 de marzo de 2013.

77 Informe anual a las Cortes Generales 2003, p. 931. Puede consultarse en línea (<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe2003.pdf>); último acceso el 1 de marzo de 2013.

78 Informe anual a las Cortes Generales 2012, p. 299.

En cuarto lugar, uno de los problemas más importantes es la necesidad de dotar al derecho de acceso a la información de garantías efectivas. La remisión, para la tutela de este derecho, al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo no es la solución idónea y puede convertir en la práctica en ilusorio el ejercicio de este derecho. Por una parte, los recursos administrativos no cumplen los requisitos de ser efectivos, objetivos y equitativos que impone el Convenio de Aarhus. Por otra, la lentitud y los costes procesales de los procedimientos judiciales contencioso-administrativos tampoco convierten a ésta en una vía idónea⁷⁹. Como advierte, Ituren i Oliver:

Si lo fundamental del derecho de acceso es que este se ejerza de una manera rápida para poder servir a los intereses de protección de la naturaleza no puede la garantía de este mismo derecho descansar sobre un mecanismo de impugnación tan lento y que no ofrece una respuesta de tutela adecuada a las necesidades de la defensa del medio ambiente⁸⁰.

Estamos, por tanto, ante uno de los talones de Aquiles⁸¹ de la aplicación del derecho de acceso a la información ambiental que no ha acabado de resolverse satisfactoriamente en la ley 27/2006. Quizá hubieran debido explorarse nuevas vías, como la creación de comisiones independientes que pudiesen revisar las denegaciones de acceso a la información antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En definitiva, estamos ante un derecho reconocido en términos muy avanzados y amplios, pero cuya garantía descansa sobre mecanismos de impugnación lentos y que no ofrecen una respuesta adecuada a las necesidades planteadas. Es este un tema que no ha acabado de resolverse satisfactoriamente en la ley 27/2006, ya que no existen todavía garantías efectivas para el cumplimiento del derecho.

En quinto lugar, el cambio en las técnicas de intervención administrativa ambiental (sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables) que se está produciendo en España como consecuencia de los procesos de liberalización y simplificación

79 Señalamos un ejemplo concreto para que pueda apreciarse fácilmente el retraso en obtener la información ambiental, si se acude a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aun cuando el acceso se considere procedente. Así, ponemos como ejemplo el caso resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección quinta; ponente: Rafael Fernández Valverde). La asociación AEDENAT solicitó acceso a las actas de inspección referentes a un supuesto escape radioactivo de una factoría en Cádiz. El acceso a esta información se denegó el 21 de diciembre de 1998. Posteriormente, se presentó el correspondiente recurso contencioso-administrativo, resuelto por la Audiencia Nacional en una sentencia de 29 de febrero de 2000, tras la cual el tema llegó, vía recurso de casación, al Tribunal Supremo, resolviéndose en la sentencia de 17 de febrero de 2004, considerando procedente el acceso a las actas de inspección. De este modo, se daba la razón a AEDENAT, pero seis años después de su solicitud de información.

80 ITUREN I OLIVER, Albert. Ob. cit., p. 119.

81 Ver LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki & otros. *Derecho Ambiental. Parte General*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, p. 284.

administrativa en que se halla inmerso este país como consecuencia de la incorporación de la directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior⁸², y de las medidas de reactivación de la economía que se están adoptando para hacer frente a la crisis económica, puede incidir negativamente en el acceso a la información ambiental. Si hasta ahora la intervención gravitaba sobre el control *a priori* de las actividades, como consecuencia de la desregulación y la reducción de la intervención administrativa producidas —menor que en otros ámbitos por cuanto aún se mantienen regímenes de autorización previa—, ahora estamos en un escenario donde buena parte de la intervención administrativa —especialmente sobre las actividades de menor incidencia ambiental— se canaliza no a través de controles ambientales preventivos —las clásicas autorizaciones administrativas—, sino a través de comunicaciones previas y declaraciones responsables, en las que el peso de la intervención de la administración está en un momento posterior, una vez la actividad ya ha empezado a funcionar. La comunicación previa es «aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad»; y la declaración responsable es:

[...] el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio⁸³.

Ambos instrumentos permiten, entre otras cosas, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas. En los casos de actividades sujetas a declaración responsable, el ciudadano es eximido de aportar determinados datos o documentos ante la administración, de manera que esa documentación se mantiene en

82 Sobre el impacto de la directiva de servicios en el ámbito de la protección del medio ambiente en España, ver GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. «La incidencia de la Directiva de servicios en el medio ambiente». En ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y Consuelo ALONSO GARCÍA (dirs.). *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 145-196; GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. «La incidencia de la Directiva de Servicios en el Derecho ambiental». En AGUADI U CUDOLÀ, Vicenç & Belén NOGUERA DE LA MUELA (Drs.). *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*. Barcelona: Atelier, 2012, pp. 339-372; y PERNAS GARCÍA, Juan José. «El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental». En NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.). *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012, pp. 271-323.

83 Artículo 71 bis ley 30/1992.

poder de la persona, aunque pueda ser requerida por la administración en caso necesario. Desde esta perspectiva, la sustitución de autorizaciones administrativas por declaraciones responsables puede suponer una restricción del derecho de acceso a la información ambiental, ya que no estaríamos hablando estrictamente de información en poder de las autoridades públicas⁸⁴.

Por otra parte, la aplicación efectiva de la ley 27/2006 y, a los efectos que aquí nos interesan, del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud, exige un esfuerzo considerable por parte de las autoridades públicas: de formación tendente a sensibilizar al personal a su servicio respecto de los derechos y las obligaciones previstos en esta ley, así como a las propias autoridades públicas responsables de facilitar información (máxime teniendo en cuenta la extensión del concepto de autoridad pública que realiza la ley)⁸⁵; de desarrollo e implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; de adopción de medidas apropiadas, aplicando los recursos organizativos, humanos, financieros y técnicos necesarios para cumplir con los plazos máximos de suministro de información y garantizar que la información se haga efectivamente disponible; de articulación de su obligación de asistencia efectiva al solicitante (por ejemplo, elaborando guías o directrices prácticas que expliquen cómo se debe redactar una solicitud y su remisión por medios electrónicos, documentos que expliciten los derechos del solicitante); de información al público sobre los derechos que se derivan de la ley 27/2006, etcétera. Asimismo, es imprescindible que el pago que exijan las autoridades públicas sea razonable para evitar que el cobro de precios exorbitados impida el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ambiental⁸⁶. Tampoco pueden obviarse las dificultades instrumentales para el ejercicio de la libertad de acceso a la información sobre medio ambiente, por la propia complejidad de la información ambiental.

Resulta un tanto sorprendente que después de más de diecisiete años de legislación específica sobre acceso a la información ambiental en España (primero la ley 38/1995, después la ley 27/2006) esta legislación aún sea desconocida por muchas administraciones públicas encargadas de

84 En este sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. «La administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos». En NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.). Ob. cit., p. 105.

85 Ver en este sentido la disposición adicional undécima de la ley 27/2006, que prevé la puesta en marcha de un plan de formación en el marco de la Administración General del Estado.

86 En el informe anual a las Cortes Generales 2011, el defensor del pueblo denuncia que algunos órganos administrativos exigen sumas desorbitadas e ilógicas en concepto de tasas por el acceso a la información ambiental. Pone como ejemplo un caso en que la Administración (Demarcación de Costas de Cantabria), aunque había suministrado la información en soporte CD y así fue solicitada, había calculado 1,78 euros por hoja con independencia del formato en que la había entregado. Como el proyecto constaba de 1400 hojas, el importe era totalmente desorbitado. Puede consultarse el informe en línea (http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2011.pdf); último acceso el 1 de marzo de 2013.

aplicarla, especialmente en el ámbito local. Todavía sigue utilizándose la ley 30/1992 para resolver solicitudes de información ambiental, aun cuando existe una ley específica en esta materia que reconoce el derecho de acceso de forma mucho más amplia. Así lo denuncia el defensor del pueblo en su Informe de 2010: «es sorprendente que 15 años después de la ley 38/1995, de 12 de diciembre, y después de la ley 27/2006, de 18 de julio, haya aún personal en la Administración que parece desconocerla en aspectos básicos»⁸⁷.

Es del todo imprescindible que se garantice el cumplimiento de las obligaciones que para las autoridades públicas se derivan del artículo 5 de la ley, en particular, la adopción de las medidas que se imponen para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental (entre ellas, al menos alguna de las siguientes: designación de unidades responsables de información ambiental; creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada; o creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información). Asimismo, es fundamental dar cumplimiento a las obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental. El cumplimiento efectivo por parte de las autoridades públicas de estas obligaciones evitaría, sin duda, un buen número de solicitudes de información ambiental, ya que la información ya estaría disponible y actualizada. De ahí que sea tan importante dar cumplimiento efectivo a este cometido.

Las autoridades públicas deben enfrentarse, además, y superar la opacidad con que se ha recubierto tradicionalmente a las actuaciones administrativas, lo cual va a exigir un cambio importante de mentalidad en su actuación y una apuesta por la transparencia. Y ello es especialmente importante en el campo de la protección del medio ambiente, en el que, por los intereses que están en juego, deben superarse las reticencias al acceso a la información ambiental, visto muchas veces como una vía de control de su actividad no siempre comprendida y menos deseada por la administración⁸⁸. El acceso a la información debe dar lugar a una nueva función de las administraciones públicas: la de formación y de información, que, como señala Betancor Rodríguez:

[...] es una función esencial de las Administraciones públicas, en general, y, en particular, en el caso de la protección ambiental, porque facilitar la constitución de uno de los elementos básicos

87 Informe anual a las Cortes Generales 2010. Puede consultarse en línea (<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/InformeAnualCortesGenerales2010.pdf>); último acceso el 1 de marzo de 2013.

88 Ver BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley, 2001, p. 1174.

de cualquier política ambiental: la responsabilidad personal, además de ayudar a la labor de las Administraciones en un plano siempre tan complicado como el de la ejecución de sus decisiones⁸⁹.

Debe cambiar, pues, la actitud de las administraciones públicas, muchas veces reacias a otorgar la información a los solicitantes, no existiendo causa legal que ampare tal desestimación. El defensor del pueblo lo pone de manifiesto de forma reiterada, año tras año, en sus Informes anuales. A tenor de lo expuesto, es imprescindible un cambio de paradigma en nuestras administraciones públicas y una apuesta por la transparencia en su actuación, con el fin de que el derecho de acceso a la información ambiental se ejerza de forma real y efectiva.

En definitiva, la configuración del derecho de acceso a la información ambiental en la ley 27/2006 mejora sustancialmente la regulación de este derecho, solventando los principales problemas de adecuación con el derecho de la Unión Europea que se habían suscitado bajo la vigencia de la ley 38/1995. Es una regulación completa y avanzada. Falta ahora que esta regulación que existe sobre el papel se traduzca también en una aplicación efectiva de este derecho por parte de las autoridades públicas. Para ello, deberá romperse con una tradición de opacidad en las administraciones públicas españolas y dotar al ejercicio de este derecho de los medios organizativos adecuados⁹⁰. La aplicación efectiva de la ley 27/2006 supone, pues, un reto para las autoridades públicas.

Recibido: 17/01/2013

Aprobado: 22/03/2013

89 *Ibidem*, pp. 1174-1175.

90 Ver GARCÍA URETA, Agustín. «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE». *Revista de Derecho Ambiental*, 13 (1994), pp. 119-164, p. 164.