

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO^(*)

LUCÍA CASADO CASADO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL MARCO JURÍDICO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: 1. La normativa estatal básica: una evolución progresiva hacia un derecho de acceso a la información ambiental cada vez más reforzado. 2. La normativa autonómica: la existencia de normativa específica en algunas comunidades autónomas. 3. La irrupción de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: la compleja articulación entre el régimen general de acceso a la información pública y el específico de acceso a la información ambiental.– III. LOS DERECHOS EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y LAS OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS.– IV. LA VERTIENTE ACTIVA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DE RECOGIDA Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL.– V. LA VERTIENTE PASIVA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD: 1. El sujeto activo: una configuración muy amplia. 2. El sujeto pasivo: las autoridades públicas. 3. El objeto: la definición de información ambiental. 4. Los límites y las excepciones: una necesaria interpretación restrictiva. 5. El procedimiento: una regulación escasa. 6. La forma o formato de la información. 7. El coste de la información. 8. Las garantías: una asignatura todavía pendiente.– VI. LUCES Y SOMBRAS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOGROS, PROBLEMAS, DESAFÍOS Y RETOS PENDIENTES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo, a partir del análisis de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de su aplicación y de la

(*) Este trabajo constituye una versión actualizada, ampliada y adaptada de un trabajo previo que, con el mismo título va a publicarse en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, dirigido por el profesor Fernando López Ramón. Ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

jurisprudencia recaída en la materia, realiza un balance de la regulación del acceso a la información ambiental en España y de su aplicación. 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). En particular, se realiza un balance de la situación actual, tras casi veinticuatro años de legislación específica de acceso a la información ambiental en España, y se destacan los avances que ha supuesto esta legislación y sus virtualidades, pero sin ocultar los problemas de aplicación a que todavía se enfrenta, los desafíos y los retos pendientes.

Palabras clave: información ambiental; derecho de acceso a la información ambiental; difusión de la información ambiental; transparencia; información pública; medio ambiente.

ABSTRACT: The present study analyses Law 27/2006, of 18 July, which regulates the right to access information, public participation and access to justice in environmental matters, its application and the jurisprudence relating to it. The study reviews the regulation and application of access to environmental information in Spain and analyses the active aspects such as the public authorities' obligation to collect and disseminate environmental information and passive aspects such as the right to request access to environmental information. In particular, the study reviews the current situation after almost 24 years of specific legislation regulating access to environmental information in Spain, and it points to the advances that this legislation has brought about, whilst also highlighting the problems and future challenges that still face the application of the law.

Key words: Environmental information; access to environmental information; dissemination of environmental information; transparency; public information; environment.

I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información ambiental, compuesto por dos partes diferenciadas —el derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas y el derecho a recibir información relevante por parte de las citadas autoridades— (1) constituye —junto con la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente— uno de los tres 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, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa», celebrada en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 —más conocido como Convenio de Aarhus—, y que

(1) Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 905/2007, ponente: Rafael Fernández Valverde), FJ 5º.

ha supuesto un avance muy importante hacia la instauración de la democracia ambiental (2). Sin embargo, ya con anterioridad al Convenio de Aarhus, ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 31 de marzo de 2005 (3), existía tanto en la Unión Europea (desde 1990, con la Directiva del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente) como en España (desde 1995, con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente) legislación específica de acceso a la información ambiental. Esta temprana normativa pone de manifiesto la importancia, en materia ambiental, del acceso a la información y la necesidad de garantizarlo, lo que se hace más evidente si tenemos en cuenta que, hasta 2013, no ha existido en España una ley general de transparencia y acceso a la información pública.

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, etc.). Y por encima de todo eso, más aún, orientado a la consecución del objetivo último y principal: la protección del medio ambiente» (4). En efecto, la información ambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación de la sociedad. En efecto, la información ambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación de la sociedad. Por un lado, es esencial para una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que inciden sobre el

(2) En el ámbito de América Latina y el Caribe, es de obligada referencia el reciente Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, concluido bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad costarricense de Escazú —más conocido como Acuerdo de Escazú—. Su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Hasta el momento ha sido firmado por 16 Estados de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay) y ratificado por uno (Guyana). Sobre este Convenio G. MÉDICI COLOMBO (2018: 1-66).

(3) El Convenio de Aarhus ha sido ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005). Sobre el Convenio de Aarhus, *vid.* A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT (2008: 21-83).

(4) B. TRIAS PRATS (2012: 395).

medio ambiente. Sólo cuando los ciudadanos están bien informados pueden intervenir con conocimiento de causa en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y participar de forma efectiva. Además, constituye una de las premisas fundamentales 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, superando su tradicional opacidad, 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 otro, la información ambiental también actúa como mecanismo de fiscalización sobre la actividad de los poderes públicos, ya que sus actuaciones son accesibles al conocimiento de los ciudadanos y ello supone una importante vía de control (5).

Por otra parte, el acceso a la información en materia de medio ambiente también es indispensable para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 de la Constitución Española. Como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente,

«El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos».

El acceso a la información ambiental constituye, por tanto, un instrumento indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (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 colectivo (6). 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.

Asimismo, como ha establecido el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de octubre de 2006,

«un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio

(5) B. TRIAS PRATS (2012: 395).

(6) En este sentido, B. LOZANO CUTANDA (dir.), A. LAGO CANDEIRA y L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ (2014: 275) y C. YÁÑEZ DÍAZ (2006: 362).

ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente» (7).

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 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 ambiente, 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 ambiente. Esta Ley coexiste, sin embargo, con una ley general de transparencia —la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno—, en principio de aplicación supletoria en este ámbito, pero con relación a la cual se han planteado algunos problemas de articulación a los que luego nos referiremos. Tras casi veinticuatro años de legislación específica de acceso a la información ambiental en España y cumplidos 20 años del Convenio de Aarhus, resulta oportuno realizar un balance de la aplicación de esta normativa. Son muchos los avances producidos en esta materia, pero no pueden ocultarse algunos problemas que todavía existen. Por ello, realizaremos una valoración de la situación actual —con sus aspectos positivos y sus aspectos negativos— y plantearemos los principales desafíos y retos pendientes que se plantean en un futuro próximo.

II. EL MARCO JURÍDICO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

La Constitución Española de 1978 no reconoce expresamente un derecho de acceso a la información ambiental. Sin embargo, tal derecho deriva de la interpretación conjunta de los artículos 45, 9.2 y 105.b) del texto constitucional (8). De acuerdo con el artículo 45, todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, pero también tienen

(7) Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 2424/2003, ponente: Segundo Menéndez Pérez), FJ 5º.

(8) Sobre el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información ambiental, *vid.* J. JARIA I MANZANO (2008: 119-147).

el deber de conservarlo. Al ciudadano se le exige actuar de forma correcta con el medio ambiente, pero también puede participar activamente en su protección. Así, el artículo 9.2 prevé que los poderes públicos facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y, con arreglo al artículo 105.b) de la Constitución, la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. El acceso a la información ambiental constituye un presupuesto inexcusable para el ejercicio del indicado derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado y es uno de los medios fundamentales para facilitar esta participación (9).

Partiendo de estas premisas constitucionales, el derecho de acceso a la información ambiental en España cuenta con una regulación específica desde el año 1995. Esta regulación trae causa del Derecho de la Unión Europea que ha actuado en esta materia, como viene siendo habitual en el ámbito de la protección del medio ambiente, como un fundamental motor de renovación de la legislación española. Fue precisamente la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, la que provocó la aprobación de la primera ley de acceso a la información ambiental en 1995 (Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (10)), posteriormente derogada y sustituida en 2006, de nuevo por la necesidad de incorporar el derecho de la Unión Europea (en esta ocasión, la Directiva 2003/4/CE), por una nueva Ley, actualmente vigente (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, y que deroga a su predecesora). La Ley 27/2006 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 relacionados con el medio ambiente; y define un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación, en 2004, del Convenio de Aarhus (11).

(9) A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES GASÓ (2008: 193).

(10) En su momento, esta Ley configuraba el derecho de acceso a la información en materia de ambiente en términos más amplios que el derecho de acceso a archivos y registros administrativos recogido con carácter general en la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común [arts. 35.h) y 37], actualmente ya derogada.

(11) Sobre la regulación del derecho de acceso a la información ambiental en el Derecho de la Unión Europea, *vid.* A. GONZÁLEZ BONDIA (2008: 89-97). Sobre el acceso a la información ambiental tanto en el Convenio de Aarhus como en el Derecho de la Unión Europea, *vid.* L. KRAMER (2018: 5-11).

1. La normativa estatal básica: una evolución progresiva hacia un derecho de acceso a la información ambiental cada vez más reforzado

La primera ley aprobada en España en materia de acceso a la información ambiental fue, como hemos señalado, la Ley 38/1995. A través de ella, se incorporó, aunque tardíamente, la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. 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 entonces Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el derecho de acceso a archivos y registros administrativos — hoy, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas—. Sin embargo, ni la Comunidad Europea ni la propia doctrina administrativista española lo entendieron así y el Estado español se vio forzado a aprobar la Ley 38/1995 para cubrir las exigencias europeas. En segundo lugar, la incorporación 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 social, 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 (12) o el régimen del silencio administrativo (13)].

La aprobación en el seno de la Unión Europea de una nueva Directiva (la 2003/4/CE) y la necesidad de que los Estados miembros adecuasen sus ordenamientos jurídicos a la misma obligó al Estado español a aprobar, en el año 2006, una nueva ley en este ámbito. Se trata de la Ley 27/2006, que

(12) En su redacción originaria, la Ley 38/1995 limitaba en gran medida el sujeto activo del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente. Este derecho únicamente se reconocía a «las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos» y se hacía «sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad». En cuanto a las personas no comprendidas aquí, el derecho sólo se reconocía «siempre que sean nacionales de Estados que, a su vez, otorguen a los españoles derecho a acceder a la información ambiental que posean» (art. 1).

(13) Inicialmente, el artículo 4.1 de la Ley 38/1995 establecía un régimen de silencio administrativo negativo, de manera que, si venciese el plazo máximo establecido para resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente (dos meses) sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entendería desestimada.

amplía considerablemente la configuración del derecho de acceso a la información ambiental, adoptando el ordenamiento jurídico español a las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/4/CE y definiendo un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus, al desarrollar determinados derechos y obligaciones reconocidos en este Convenio. Es una ley estatal que, en la mayor parte de sus preceptos, tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente (14), por lo que constituye una ordenación de mínimos que deberá respetarse en todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de que éstas 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 ambiente (15).

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 (arts. 1 a 4), 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 (arts. 5 a 15) 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 (arts. 16 a

(14) Con arreglo a su disposición final 3ª, esta Ley tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la CE, con la excepción de los siguientes preceptos: el artículo 19 y las disposiciones adicionales 3ª, 4ª, 5ª, 7ª y 8ª, que únicamente son de aplicación a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos; el artículo 15 y las disposiciones adicionales 1ª y 2ª, que se dictan al amparo del artículo 149.1.14 de la CE; y las disposiciones de los artículos 20 a 23, que en lo relativo a recursos en vía administrativa se dictan al amparo del artículo 149.1.18 de la CE y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1.6 de la CE. Sobre esta cuestión *vid.* N. OLIVERAS I JANÉ y L. ROMÁN MARTÍN (2008: 149-186).

(15) En relación con el reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas, deben tenerse en cuenta los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE. 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. Sobre esta cuestión existe abundante bibliografía. *Vid.*, por todos, R. ALONSO GARCÍA, B. LOZANO CUTANDA, C. PLAZA MARTÍN (1999: 99-132), J. L. BELTRÁN AGUIRRE (1995: 545-564), A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2014: 567-630), L. CASADO CASADO (2018: especialmente, 75-149), M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, B. SORO MATEO (2001: *in totum*), J. JARIA I MANZANO (2005: 117-134) y (2007: 217-245), F. LÓPEZ MENUDO (1994: 9-64), S. MUÑOZ MACHADO (1981: 351-382), L. POMED SÁNCHEZ (1998: 165-190) y T. QUINTANA LÓPEZ (1987: 533-572).

19) se dedica al derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental. Y, el título IV (arts. 20 a 23), al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales.

Conviene destacar que esta Ley 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 ambiental: 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. Tanto una como otra faceta son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado reconocido en el artículo 45 de la CE (16).

En el ámbito estatal, el entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente —hoy, Ministerio para la Transición Ecológica— 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 27/2006. 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 a la obligación de facilitar la información ambiental). De este modo, se pretende 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 (17).

2. La normativa autonómica: la existencia de normativa específica en algunas comunidades autónomas

Las competencias en materia de protección del medio ambiente de que disponen las comunidades autónomas, de conformidad con la CE y los Estatutos de Autonomía, posibilita que puedan aprobar normativa específica en materia de acceso a la información ambiental. Eso sí, respetando la legislación básica estatal en esta materia (la Ley 27/2006).

Algunas comunidades autónomas efectivamente han regulado el acceso a la información ambiental en sus leyes generales sobre medio ambiente, aunque de forma escueta y en términos similares a los establecidos por la legislación

(16) Ambas facetas se analizan en profundidad más adelante, en los apartados IV y V.

(17) Así se pone de manifiesto en su Preámbulo.

estatal y sin aportar grandes novedades al respecto. Es el caso, por ejemplo, de la Ley del País Vasco 3/1998, de 27 de febrero, de protección de medio ambiente (arts. 16 a 18); de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (art. 6); de la Ley de Murcia 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (arts. 6 y 7); o de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón (art. 9).

Más recientemente, algunas comunidades autónomas han aprobado normas específicas para regular el acceso a la información ambiental en su territorio. Es el caso 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 la comunidad autónoma 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.

3. La irrupción de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: la compleja articulación entre el régimen general de acceso a la información pública y el específico de acceso a la información ambiental

A pesar de esta amplia trayectoria reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y de la existencia de otras normas sectoriales que contenían obligaciones de difusión y de acceso a la información (por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos), no es hasta 2013 cuando en España se aprueba la primera regulación general del derecho de acceso a la información pública y de la publicidad de la información. Nos referimos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que cubre la laguna legal hasta ese momento existente y supone un avance significativo, ya que España era uno de los pocos países europeos que carecía de una norma de este tipo (18). Se trata de una Ley de gran importancia política y jurídica, dada la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas (19). Su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad

(18) En general, sobre la Ley 19/2013, *vid.*, entre otras, las siguientes obras: S. FERNÁNDEZ RAMOS, J. M^o PÉREZ MONGUIÓ (2014: *in totum*), E. GUICHOT REINA (2014a: *in totum*), J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, M. A. SENDÍN GARCÍA (2014: *in totum*) y J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2014: *in totum*).

(19) Señala E. GUICHOT REINA (2012: 28), que «es la ley más importante que puede aprobarse para lograr una mejor gestión, una mayor participación y, por ende, un menor grado de corrupción».

pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; regular 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. Desde la perspectiva que aquí nos interesa, esta Ley regula en su Título I —«Transparencia de la actividad pública—, el derecho de acceso a la información pública (capítulo III —arts. 12 a 24—), así como su ámbito subjetivo de aplicación (capítulo I —arts. 2 a 4—), incluyendo también algunas previsiones sobre publicidad activa (capítulo II —arts. 5 a 11—).

La aprobación de la Ley 19/2013 suscita algunas cuestiones interesantes en torno al régimen jurídico aplicable al acceso a la información ambiental, que, como hemos visto, cuenta con una regulación específica anterior. Efectivamente, esta Ley contiene una regulación general del derecho de acceso a la información pública, circunstancia que obliga, necesariamente, a establecer reglas para la articulación y coordinación de esta norma con aquellas otras que, como la Ley 27/2006, contienen regulaciones específicas del acceso a la información para determinados ámbitos. En el ámbito del acceso a la información ambiental, es imprescindible plantear en qué medida resulta aplicable en este ámbito sectorial la Ley 19/2013 y cuáles son las relaciones entre esta Ley y la 27/2006, máxime cuando la regulación que contienen ambas normas sobre determinados aspectos del régimen jurídico del derecho de acceso a la información es diferente (por ejemplo, en cuanto a los límites del derecho de acceso, el procedimiento, el silencio administrativo o el régimen de impugnación) (20).

La Ley de transparencia aborda esta cuestión en la disposición adicional 1ª (21). En su apartado segundo, dispone que «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información». En consecuencia, se contempla la aplicación preferente de la normativa específica, en aquellos ámbitos que cuenten con un régimen jurídico específico de acceso a la información, si bien no se concretan cuáles son estas normativas especí-

(20) Sobre la articulación entre la Ley 27/2006 y la Ley 19/2013, *vid.* los siguientes trabajos: M. A. BLANES CLIMENT (2014: 115-150), L. CASADO CASADO (2014: 819-846), J. I. CUBERO MARCOS (2017: 131-161), S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 19-68) y E. GUICHOT REINA (2016: 125-162).

(21) *Vid.* el amplio análisis del contenido de esta disposición adicional que realizan L. CASADO CASADO (2014: 822-826) y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 47-49).

ficas (22). En estas materias que tienen un régimen propio, la Ley 19/2013 únicamente se aplica con carácter supletorio. En su apartado tercero, la disposición adicional 1ª prevé que esta Ley «será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización».

En nuestra opinión, resulta criticable esta mera configuración supletoria, sin mayores cautelas, de la Ley 19/2013, ya que puede llevar a excluir o restringir mucha información sobre determinadas materias, en virtud de un régimen jurídico específico de acceso a la información más restrictivo, dejando de lado las previsiones de la Ley 19/2013, que podría llegar a convertirse en una mera norma residual (23). Hubiera sido deseable confirmar esta Ley como una norma de mínimos, para evitar que se vea desplazada por multitud de normas sectoriales y vaciada de contenido (24). La aplicabilidad directa de normas sectoriales específicas no debería servir de pretexto para rebajar el estándar de garantía de la transparencia que dispensa la Ley 19/2013, que debería concebirse como una norma de mínimos, máxime cuando algunas de esas normas específicas pueden tener incluso carácter reglamentario, ya que la Ley no exige que se trate de normas con rango legal (25). Por ello, en nuestra opinión, hubiera sido más conveniente que la Ley fijase la aplicación preferente de otras normativas específicas únicamente en caso de que éstas prevean un régimen más amplio (26) que el establecido por la Ley de trans-

(22) Sobre las normativas específicas a que podría referirse la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013, *vid.* E. GUICHOT REINA (2014b: 53-54).

(23) El Consejo de Estado, en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012 ya advertía de «el riesgo de que una cláusula de estas características pueda en cierto modo vaciar de contenido la normativa recogida al respecto en el anteproyecto remitido en consulta» (apartado V.ñ).

(24) Como ponen de manifiesto S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. Mº PÉREZ MONGUIÓ (2014: 54), «de una ley que tiene por objeto garantizar a los ciudadanos un tratamiento común en sus relaciones con todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) es legítimo reclamar que, sin perjuicio de normas sectoriales, dicha ley constituya una plataforma de garantías mínimas, que no deben ser menoscabadas por la normativa sectorial».

(25) S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. Mº PÉREZ MONGUIÓ (2014: 55) y E. GUICHOT REINA (2014b: 54).

(26) Algunas de las Enmiendas presentadas a la disposición adicional primera durante la tramitación parlamentaria iban en este sentido. Así, la Enmienda núm. 358, firmada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, proponía añadir al apartado segundo de esta disposición el siguiente inciso «siempre que aquella resulte más favorable para el derecho de acceso a la información»; y la Enmienda núm. 497, firmada por el Grupo Parlamentario Socialista, proponía el siguiente redactado: «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información más amplio» (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, págs. 192 y 260). Por su parte, la Enmienda núm. 254, presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA,

parencia (27). Ésta es precisamente la solución recogida por la Ley —en su art. 5.2— en los casos de existencia de normativa específica en materia de publicidad activa (28), que debiera haberse hecho extensiva a la regulación sobre el derecho de acceso a la información pública (29). De este modo, únicamente serían compatibles con la Ley 19/2013 las disposiciones específicas que contuviesen un régimen de acceso a la información más favorable (30).

En cualquier caso, lo cierto es que, a pesar de las críticas que pueda plantear tal opción, de la Ley de transparencia se deriva que, en materia de acceso a la información ambiental, es de aplicación preferente la Ley 27/2006 y la Ley 19/2013 sólo se aplica de forma supletoria. Sin embargo, cabe advertir de las dificultades que plantea la determinación precisa del alcance de la supletoriedad de la Ley de transparencia, ya que no siempre resulta sencillo ni pacífico determinar los extremos concretos a que se extiende tal supletoriedad y puede plantearse si la Ley 19/2013 resulta de aplicación supletoria en determinados aspectos del acceso a la información ambiental (sujeto pasivo, límites, tramitación de solicitudes de información, silencio administrativos, régimen de impugnación...).

Según nuestro parecer, la supletoriedad de la Ley 19/2013 no debería extenderse a aquellos aspectos del derecho de acceso a la información ambiental que cuentan con un régimen jurídico específico en la Ley 27/2006, que atiende precisamente a las peculiaridades que debe tener el acceso a la información en este ámbito. Por ello, consideramos que debería descartarse que la supletoriedad se aplique al contenido sustantivo de estas normas y,

CHA: la Izquierda Plural, proponía la supresión del apartado segundo de esta Disposición adicional (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, pág. 132). Durante la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado, los Senadores Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX) presentaron la Enmienda núm. 49, y el Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (GPEPC) la núm. 119, que pretendían la supresión del apartado segundo de la Disposición adicional primera, justificando tal propuesta en la medida en que dicha disposición adicional podría excluir o restringir mucha información referida a determinadas materias, en virtud de su régimen jurídico específico de acceso a la información (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, apartado I, núm. 248-1779, de 11 de octubre de 2013).

(27) En cambio, como ponen de manifiesto S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^o PÉREZ MONGUIÓ (2014: 54), «la LTBG se limita a ordenar una aplicación supletoria, quedando la Ley en una posición claudicante, que reproduce la defectuosa situación de la LRJPAC que ha dado lugar a situaciones paradójicas».

(28) El artículo 5.2 de la LTBG establece que «Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad».

(29) S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^o PÉREZ MONGUIÓ (2014: 56).

(30) S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M^o PÉREZ MONGUIÓ (2014: 56).

en consecuencia, no debería ampliarse el abanico de los sujetos o los límites de acceso, aspectos regulados del modo en que se ha estimado conveniente para la materia ambiental. Por este motivo, consideramos que, a través de la aplicación supletoria de la Ley de transparencia, no pueden ampliarse las excepciones al derecho de acceso a la información ambiental o incorporarse nuevos trámites en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información ambiental no específicamente previstos en los artículos de la Ley 27/2006 que regulan aspectos procedimentales. Ello supondría alterar una regulación específicamente concebida para el acceso a la información ambiental. Además, supondría añadir al acceso a la información ambiental restricciones no previstas en la Ley 27/2006 y ello también podría ser contrario a la Directiva 2003/4/CE y al Convenio de Aarhus, de los cuales trae causa esta Ley. De todas formas, como ya hemos defendido anteriormente, hubiera sido conveniente que la Ley fijase la aplicación preferente de otras normativas específicas —en este caso, la relativa al acceso a la información ambiental— únicamente en caso de que éstas prevean un régimen más favorable de acceso que el establecido por la Ley 19/2013. Mayores problemas suscita el régimen aplicable al silencio administrativo y el régimen de garantías y recursos aplicable en materia de acceso a la información ambiental a partir de la Ley de transparencia, cuestiones a las que nos referiremos más adelante.

III. LOS DERECHOS EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y LAS OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

La Ley 27/2006 recoge un catálogo de derechos en materia de medio ambiente que incluye los tres pilares de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia y a la tutela administrativa en materia de medio ambiente. Cada uno de estos tres pilares está integrado por una serie de derechos que concretan o definen su alcance en aras de una mayor efectividad de los mismos.

Se reconocen, pues, derechos sobre el acceso a la información, sobre la participación y sobre el acceso a la justicia «para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo» (art. 3 de la Ley 27/2006). Se dota así de efectividad al derecho a un medio ambiente adecuado reconocido en el artículo 45 de la Constitución Española (31). Siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA, cabe señalar que estos derechos «tienen tanto una vertiente subjetiva o individual como también otra objetiva o institucional, pues van más allá de la utilidad individual. Desde

(31) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 151).

la primera perspectiva, se trata de derechos públicos subjetivos de carácter legal que pueden ser ejercidos por los titulares de los mismos frente a las autoridades públicas, a las que se imponen los correlativos deberes de su respeto e incluso de fomento. Y, desde la segunda vertiente, estos derechos tienen una clara finalidad de protección del medio ambiente, que es un bien colectivo o interés común de toda la comunidad, por lo que constituyen piezas clave del sistema de preservación y mejora del medio ambiente estando al servicio del objetivo de la sostenibilidad» (32).

Los derechos recogidos en el artículo 3 en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente se someten a determinadas condiciones de ejercicio, por lo que no estamos ante derechos ilimitados o absolutos. En primer lugar, su ejercicio debe realizarse «de acuerdo con lo previsto en esta Ley», por lo que debe respetar las previsiones de la Ley. En segundo lugar, debe ajustarse a lo establecido en el artículo 7 del Código Civil, lo que implica que deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe y sin incurrir en abuso de derecho o ejercicio antisocial de los mismos.

En relación con el acceso a la información, debe destacarse su reconocimiento como derecho en la Ley (33), por lo que estamos ante un derecho legal y no fundamental (34). Además, se trata de un derecho de carácter material y no formal, «pues consiste en la obtención de la información solicitada, esto, en el suministro de la información más que en la resolución de la solicitud. Su imprescindible efectividad requiere una configuración práctica, por lo que se integra por un conjunto de garantías o haz de derechos que permitan su ejercicio real y efectivo» (35). En efecto, este derecho incluye, a su vez, determinados derechos. El artículo 3.1 de la Ley 27/2006 reconoce que todos (36) podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas (37) los siguientes derechos en relación con el acceso a la información: a acceder a la infor-

(32) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 152).

(33) El artículo 1.1.a) de la Ley 27/2006 dispone que esta Ley tiene por objeto regular el derecho «A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre».

(34) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 17).

(35) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 18).

(36) En cuanto al sujeto activo de estos derechos, nótese que se utiliza la expresión «todos», al igual que en el artículo 45 de la CE. Bajo esta expresión, cabe incluir la persona en sentido amplio, sin limitación alguna, e incluyendo tanto las personas físicas como las jurídicas. Vid. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 153-154), en cuya opinión no se incluyen, sin embargo, en el término «todos» las administraciones públicas y organismos públicos de ellas dependientes, por lo que no serían titulares de derechos en materia de medio ambiente (p. 156). Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado V.1 de este trabajo.

(37) Sobre el concepto de autoridad pública, *vid. infra* el apartado V.2 de este trabajo.

mación 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 (38); a recibir la información ambiental solicitada en la forma o formatos elegidos, en los términos previstos en el artículo 11 (39); 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 (40).

Este haz de derechos recogido en el artículo 3.1 de la Ley incluye los componentes esenciales del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, posteriormente desarrollados en el articulado de la Ley. Cabe destacar que en este listado de derechos no se incluye ninguno relacionado con la difusión de información ambiental, que únicamente se configura en la Ley como una obligación de las autoridades públicas. Estamos, en consecuencia, ante derechos que se incardinan dentro del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud y entre los que la Ley no incluye un derecho a que se difunda al público información ambiental (41).

Este derecho de acceso a la información mediante solicitud, como señala RAZQUIN LIZARRAGA, «tiene una naturaleza bifronte: de un lado, es un derecho de los ciudadanos a acceder a la información medioambiental poseída por las autoridades públicas; y, de otro, constituye un deber de las autoridades públicas de suministrar la información medioambiental requerida» (42). Se trata, además, de un verdadero derecho subjetivo, entendido como el recono-

(38) Sobre los plazos máximos en que debe suministrarse la información, *vid. infra* el apartado V.5 de este trabajo.

(39) Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado V.6.

(40) Sobre este tema, *vid. infra* el apartado V.7.

(41) Sin embargo, B. LOZANO CUTANDA (coord.), A. LAGO CANDEIRA y L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ (2014: 286) considera que tal derecho puede «entenderse incluido en una interpretación amplia del de acceso a la información que obre en poder de las autoridades públicas en aquellos supuestos en los que, según lo expuesto, estas resultan obligadas a que se ponga a disposición de los ciudadanos, de oficio y periódicamente, determinada información (así lo entendió la Sentencia del TS de 4 de abril de 2006, rec. de casación núm. 311/2003, ponente don R. Fernández Valverde, cuya doctrina puede entenderse aplicable a la nueva regulación introducida por la Ley 27/2006, que en este punto no ha variado respecto de la anterior)». *Vid. también* B. LOZANO CUTANDA (2007: 186).

(42) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 205).

cimiento que hace el derecho de un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacerlo valer frente a otros y gozar también de una tutela judicial de esta posición. Este derecho conecta directamente con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, habida cuenta que para su plena efectividad es imprescindible disponer de mecanismos de reacción adecuados ante posibles vulneraciones por parte de las autoridades públicas. Además, como pone de relieve RAZQUIN LIZARRAGA, «es un derecho básico, mínimo y transversal, ya que se superpone o adiciona a cualquier otro derecho reconocido en la Constitución o las leyes (art. 3.4 LIPPJMA) y se irradia a todas las cuestiones ambientales por lo que debe ser respetado por toda la legislación ambiental estatal y autonómica» (43). Y juega de forma independiente y también en conexión con los procedimientos administrativos, habida cuenta de que se puede ejercitar antes, durante y después de cualquier procedimiento (44).

Los derechos en relación con el acceso a la información tienen como contrapartida una serie de obligaciones generales en materia de información ambiental que se imponen a las autoridades públicas. El artículo 5 de la Ley obliga, en primer lugar, a las administraciones públicas a informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la Ley 27/2006, así como sobre las vías para ejercer estos derechos; a facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida que sea posibles; a elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que esté en su poder, que deben hacerse públicamente accesibles; a garantizar que su personal asista al público cuando intente acceder a la información ambiental; a fomentar el uso de tecnologías de la información y de la telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; y a garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental. En segundo lugar, obliga a las autoridades públicas a velar para que, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por éstas o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación. En tercer lugar, debe llamarse la atención sobre las exigencias de carácter organizativo que se imponen. En este sentido, se impone a las autoridades públicas la adopción de todas las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre éstas, como mínimo alguna de las siguientes: designación de unidades responsables de información ambiental; creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada; y 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 se puede encontrar la información.

(43) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 18).

(44) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 18).

IV. LA VERTIENTE ACTIVA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DE RECOGIDA Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

En la vertiente activa del acceso a la información ambiental, las autoridades públicas 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 27/2006 (45). 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 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 (art. 7). La información que se difunda será actualizada, si procede, e incluirá, como mínimo (46) 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 rela-

(45) Sobre las obligaciones específicas de las autoridades públicas en materia de difusión de información ambiental, *vid.* A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES GASÓ (2008: 187-224, especialmente 210-220).

(46) Debe incidirse en que los contenidos que deben difundirse constituyen un mínimo, por lo que, como muy bien destaca S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 42), no se trata de una lista exhaustiva y puede ser ampliada por las comunidades autónomas. Es más, en la práctica, como señala este autor «las Comunidades Autónomas, en general, han ampliado los contenidos de información ambiental de obligada difusión, y en algunos casos han procedido a crear, para una mayor coherencia y eficiencia, una específica Red de Información Ambiental en la que se integra toda la información accesible, la cual se pone a disposición del público a través de internet» (p. 42).

cionados 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 (47); 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 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. También añade que para el cumplimiento de este cometido y para el cumplimiento adecuado de las obligaciones internacionales del Estado, las diferentes administraciones públicas deben colaborar e intercambiar la información que sea necesaria.

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 concurren causas de defensa nacional o seguridad pública.

Por último, la disposición adicional 12ª de la Ley 27/2006 obliga a las administraciones pública a primer que los operadores económicos, cuando no estén legalmente obligados a ello, «informen periódicamente al público sobre aquellas de sus actividades o productos que tengan o puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente».

(47) El artículo 8 obliga a las administraciones públicas a elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo. Estos informes deben ser de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local y deben incluir datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público.

Con relación a la articulación de estas previsiones con las recogidas en la Ley 19/2013, que también incluye obligaciones en materia de publicidad activa, debe estarse a lo establecido en el artículo 5.2 de esta Ley, de conformidad con el cual, las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley 19/2013, «se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad» (48). Algunas obligaciones, como las referidas a planes y programas, son coincidentes en ambas normas (49). En cambio, en otros ámbitos, la Ley 19/2013, tal y como pone de relieve DE LA VARGA PASTOR (50) (2015: 44-45), comporta una ampliación de las obligaciones de difusión activa en materia de información ambiental. Así sucede con la obligación de las administraciones públicas de publicar ciertas informaciones de relevancia jurídica que la Ley 27/2006 no exige, como las relativas a directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos; los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda; las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular la memoria del análisis de impacto normativo; y los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación. En estos casos, al tratarse de previsiones no incluidas en la Ley ambiental, sí resultarían de aplicación en materia ambiental, las obligaciones dimanantes del artículo 7 de la Ley de transparencia (51).

Finalmente, cabe destacar que la Ley 27/2006 no establece previsión alguna relacionada con el incumplimiento de las obligaciones de información que se exigen a las autoridades públicas. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 9.3, de la Ley 19/2013, «El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora». Por lo que respecta a la información ambiental, sólo se someterían al régimen

(48) Sobre la articulación entre la Ley 27/2006 y la Ley 19/2013 en relación con publicidad activa de la información, *vid.* A. DE LA VARGA PASTOR (2015: 1-52), que analiza la incidencia de esta ley sobre la primera, con el fin de determinar si, en definitiva, comporta una ampliación, en cuanto a los sujetos obligados a la difusión de información en materia ambiental y en cuanto al contenido de la información que están obligados a difundir de forma activa, y en qué términos.

(49) Así lo destaca S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 66).

(50) A. DE LA VARGA PASTOR (2015: 44-45).

(51) En este sentido, M. A. BLANES CLIMENT (2014: 147), A. DE LA VARGA PASTOR (2015: 45) y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 66-67).

propio de la Ley de transparencia y, por lo tanto, a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (52) y al régimen sancionador, las obligaciones de publicidad activa que derivan de la Ley 19/2013 —no así las que lo hacen de la Ley 27/2006— (53).

V. LA VERTIENTE PASIVA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: 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, consistente en que las autoridades públicas 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 (54), «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 ciudadano».

En esta vertiente debe situarse el derecho de acceso a la información previa solicitud, cuya regulación también se encuentra en la Ley 27/2006. Esta Ley amplía considerablemente la configuración de este derecho en relación con su predecesora y soluciona algunas de las deficiencias que ésta planteaba, situándose en la línea iniciada por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE. A su análisis detallado se dedica el apartado siguiente.

(52) La Ley 19/2013 encomienda la tarea de control del cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Administración general del Estado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre cuyos fines se encuentra el de «velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad» (art. 34).

(53) En este sentido, A. DE LA VARGA PASTOR (2015: 47) y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 66-67).

(54) B. TRIAS PRATS (2012: 417).

1. El sujeto activo: una configuración muy amplia

El derecho de acceso a la información corresponde a «todos», tal y como se establece en el artículo 3 de la Ley 27/2006 (55). El titular del derecho es el público en general, entendiendo que dentro de «público» se incluye «cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación» (56). Estamos, por tanto, ante un derecho que corresponde a todos —personas físicas o jurídicas, asociaciones, organizaciones y grupos (57)—, 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 sólo 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. En la doctrina administrativista, muchos autores han considerado que no debían considerarse incluidas dentro de las personas jurídicas las administraciones públicas como sujeto activo (58), ya que sus facultades de acceso a la información ambiental en poder de otras administraciones debían canalizarse a través de las relaciones interadministrativas (59). Sin embargo, la propia Ley —en su disposición adicional 1ª, que regula la tasa por suministro de información ambiental para

(55) 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, solventado los problemas de inadecuación con relación al Derecho de la Unión Europea que había suscitado.

(56) Definición de «público» recogida en el artículo 2.1 de la Ley 27/2006.

(57) Nótese que no se exige que las asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación tengan como finalidad la protección del medio ambiente, por lo que cabe cualquier tipo de asociación, organización o grupo en sentido amplio, cualquiera que sea su finalidad. Además, como ponen de manifiesto J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 118), al referirse a asociaciones, organizaciones y grupos, la Ley 27/2006 «ofrece un concepto abierto más allá de la exigencia de personalidad jurídica, que permite incluir en la definición a los grupos políticos constituidos tanto en las asambleas legislativas como en las entidades locales».

(58) Es el caso de A. CERRILLO I MARTÍNEZ (1999: 124), R. MARTÍN MATEO (1994: 195), J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 156) y M. SÁNCHEZ MORÓN (1995: 45).

(59) El artículo 3.1.k) de la Ley 40/2015 recoge entre los principios que deben respetar las administraciones públicas en su actuación y en sus relaciones los de cooperación, colaboración y coordinación.

la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos— menciona expresamente a las administraciones públicas, a efectos de su exención subjetiva, en la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Y, a nivel jurisprudencial, algunas sentencias han reconocido el derecho de acceso a la información a las administraciones públicas (60).

Con relación al sujeto activo, también debe destacarse la no obligación de declarar un interés determinado, lo cual evita importantes 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 que se solicita (61). Resulta innecesario, en consecuencia, motivar por qué se solicita la información. Tampoco existe ahora discriminación alguna y el derecho es independiente de la nacionalidad, domicilio o sede, por lo que se amplían considerablemente 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 su necesidad (62).

2. El sujeto pasivo: las autoridades públicas

Los sujetos obligados a suministrar la información son las autoridades públicas. El derecho de acceso se ejercita sobre la información ambiental que

(60) Vid. las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 350/2000, de 19 de abril de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 656/1994, ponente: Manuel Táboas Bentanachs), FJ 4º; del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1293/2005, de 3 de octubre de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recurso núm. 1090/2001, ponente: Mª Teresa Delgado Velasco); y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1236/2008, de 18 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recurso núm. 296/2005, ponente: Cristina Concepción Cadenas Cortina).

(61) A. GARCÍA URETA (1994: 141), señala que en la medida en que la solicitud de información pueda abarcar cuestiones que no se incluyan necesariamente bajo el concepto de información ambiental, a pesar de la amplitud del mismo, la autoridad pública podría exigir que se muestre el interés en la información solicitada.

(62) En este sentido, es interesante el caso planteado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 128/2007, de 26 de marzo de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 899/2003, ponente: Juan María Jiménez Jiménez). En esta ocasión, una asociación ecologista solicitó de la Administración autonómica datos relativos a los valores de emisión de determinados contaminantes en una central térmica. Uno de los motivos que se invocó para denegar esta información fue su carácter irrelevante a los efectos de conocer el estado del aire, argumentando que la información relevante es la que miden los analizadores de inmisión y que fue suministrada. Sin embargo, el Tribunal rechazó este motivo.

obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre. Por tanto, la definición de «autoridades públicas» constituye un elemento fundamental (63). En efecto, resulta fundamenta 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 éste. A los efectos de la Ley 27/2006, tienen la condición de autoridad 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 (art. 2.4.1 de la Ley 27/2006).

En segundo lugar, también tienen la condición de autoridad pública (aunque sólo 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» (art. 2.4.2) (64). 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,

(63) Como destaca M. MORA RUIZ (2007: 326), el derecho de acceso a la información ambiental se concibe como un derecho que debe ejercerse frente a las autoridades públicas no sólo 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».

(64) La Directiva 2003/4/CE también considera, en su artículo 2 —apartados b) y c)—, como autoridades públicas «las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente»; y «cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b)». *Vid.* la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia (Gran Sala), de 19 de diciembre de 2013, *Fish Legal, Emily Shirley e Information Commissioner, United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd, Southern Water Services Ltd* (asunto C-279/12).

con el medio ambiente y bajo el control de aquellos. Como consecuencia de esta ampliación del concepto de autoridad pública se incluyen 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. En base a 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, que suponen una nueva forma de organización de la actividad administrativa, situada en la progresiva erosión de la frontera entre lo público y lo privado, para el ejercicio de funciones materialmente públicas relacionadas con la intervención ambiental, siempre bajo el control último 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 ambiente (65). De este modo, se incluyen como sujetos pasivos organismos privados que desarrollan funciones tradicionalmente desempeñadas por las administraciones públicas y se amplía en gran medida 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.

En cuanto a las vías para articular el suministro de información por parte de estos entes privados que desarrollan funciones o responsabilidades públicas o prestan servicios públicos y que constituyen «autoridad pública», cabe entender que en las solicitudes de información ambiental a autoridades públicas que sean un sujeto privado, se seguirá el modelo de cumplimiento directo de las obligaciones generales, sin administración interpuesta, por lo que serán resueltas por los propios sujetos privados (66). No obstante, en el caso de la Administración General del Estado, se prevé la posibilidad de reserva a ésta de la facultad de resolver las solicitudes de información ambiental que reciban estos sujetos cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo su autoridad (67).

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

(65) Vid. A. ITUREN I OLIVER (2005: 107-108).

(66) En este sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 224).

(67) Disposición adicional 4ª de la Ley 27/2006.

concepto «las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas (68) o judiciales (69). 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 destacable 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 (esto es, que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas) o en el de otros sujetos en su nombre (información ambiental que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública). Se evita de esta forma que administraciones 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 (art. 2.4.2).

Por otra parte, debe resaltarse la importancia que, en este ámbito, a efectos de delimitar las autoridades públicas, adquiere la obligación impuesta a las Administraciones públicas por el artículo 5, apartado c), de la Ley 27/2006, de «elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma».

(68) Tal y como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando la norma se refiere al ejercicio de funciones legislativas, esta previsión no puede atañer a los ministerios cuando elaboran y adoptan disposiciones normativas de rango inferior a la ley. *Vid.* la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 18 de julio de 2013, *Deutsche Umwelthilfe eV y Bundesrepublik Deutschland* (asunto C-515/11), apartado 36.

(69) Sí se incluirían, en cambio, cuando dichas entidades, órganos o instituciones dispongan de información sobre el medio ambiente obtenida al margen de su actividad legislativa y judicial. *Vid.* al respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), de 9 de septiembre de 1999, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania* (asunto C-217/97), apartados 20 a 24.

3. El objeto: la definición 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 muy amplia, en la línea de lo establecido por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE y habiendo contribuido y mucho a esta amplitud la jurisprudencia.

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. La forma es, por tanto, universal (70) y 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 procedimientos (71).

En cuanto a su objeto, la información ambiental se caracteriza por su gran amplitud. La Ley utiliza una fórmula muy extensa y comprende los elementos del medio ambiente (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 ellos; los factores (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 estos elementos; las medidas (incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente) y actividades con efectos en el medio ambiente o destinadas a su protección; los informes sobre la ejecución de la legislación ambiental; los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis económicos; y el estado de la salud y seguridad de las personas, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de esos elementos, por cualquiera de los factores, medidas y actividades con efectos en el medio ambiente (72). Por lo tanto, puede accederse a toda información que guarde conexión con el medio ambiente.

A pesar de la amplitud con que se configura el objeto del derecho de acceso a la información, a raíz de la definición que se da ahora del concepto «información ambiental», no tiene carácter onmicomprensivo o ilimitado, por lo que 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

(70) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 10).

(71) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 209).

(72) Vid. el artículo 2.3 de la Ley 27/2006.

27/2006 (73). Además, 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 epígrafe siguiente (74).

(73) Por ejemplo, se ha planteado 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), entendiéndose 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 convierte en arbitraria la denegación de la información pedida» (*Informe anual a las Cortes Generales 2007*, p. 975). Con base en 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. Sin embargo, los tribunales, en ocasiones, han excluido del concepto de información ambiental determinadas informaciones de carácter técnico, económico o financiero. Así ha sucedido, por ejemplo, con la información relativa a un estudio técnico acerca de los requerimientos técnicos y características técnicas necesarias para preparar la contratación del equipamiento científico necesario para llevar a cabo un proyecto, con relación a la cual, la Audiencia Nacional, en la Sentencia núm. 452/2016, de 30 de junio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 3152/2014, ponente: Ana María Sangüesa Cabezudo), considera que «Se trata de un estudio preparatorio, como afirma la Administración, pero por sus características no es un estudio técnico que afecta de modo directo al «estado» del medio ambiente (aguas, suelo, biodiversidad etc)» (FJ 6º). En general, sobre el acceso a la información sobre aspectos económicos, *vid.* A. M. GARCÍA URETA (2014: 213-242).

Asimismo, se ha planteado idéntica discusión, sobre si constituyen o no información ambiental, la información relativa a los planes de labores en el ámbito de la legislación de minas, la información sobre la potabilidad del agua, el informe geomorfológico relacionado con un deslinde de playa y barranco, un proyecto de distribución de energía eléctrica en un espacio de la Red Natura 2000, un informe con información sobre ejemplares de especies piscícolas y sus efectos sobre otras especies protegidas, información sobre los efectos de un incendio forestal y las medidas de prevención y correctoras adoptadas, información sobre los expedientes de autorización de medicamentos de uso veterinario que contienen diclofenaco y la información aportada en el marco de un procedimiento nacional de autorización o de ampliación de la autorización de un producto fitosanitario con el fin de determinar el contenido máximo de un plaguicida, componente de éste o productos de transformación que puede haber en los alimentos o bebidas. En todos estos casos, bien los tribunales, bien el Defensor del Pueblo, consideraron que se trataba de información ambiental. *Vid.* J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 11, nota al pie 33). En cambio, otros tipos de información solicitada, como la relativa a los aspectos orgánicos y contractuales, se ha considerado que quedan fuera del concepto de información ambiental, pese a concurrir alguna conexión ambiental. *Vid.* J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 11-12, en especial, la nota al pie 34).

(74) *Vid. infra*, el epígrafe 4 de este mismo apartado.

Por otra parte, como advierte RAZQUIN LIZARRAGA, el componente genérico de la información ambiental «motiva que, pese a su especificidad, puedan producirse solapes no sólo con el régimen general (...), sino también con previsiones sectoriales sobre acceso a la información, como es la legislación urbanística con aplicación conjunta de ambas, si bien la urbanística pudiera otorgar mayor cobertura» (75).

Finalmente, no puede olvidarse que el derecho de acceso se circunscribe a la información ambiental «que obra en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre». Debe tratarse de información disponible por la autoridad pública correspondiente. Sólo puede accederse, en consecuencia, a la información que obra en poder de las autoridades públicas, esto es, «información ambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas» (76); y a la «información ambiental que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública» (77).

4. Los límites y las excepciones: una necesaria interpretación restrictiva

La Ley 27/2006 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 con relación a la anterior Ley 38/1995, 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» (art. 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

(75) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 12).

(76) *Vid.* la definición de «Información que obra en poder de las autoridades públicas», recogida en el artículo 2.5 de la Ley 27/2006.

(77) *Vid.* la definición de «Información poseída en nombre de las autoridades públicas», recogida en el artículo 2.6 de la Ley 27/2006.

denegación o excepción es fundamental en aras a garantizar la efectividad del 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. Por ello, en caso de duda, la interpretación será favorable a la divulgación de la información (78).

Las excepciones tampoco son obligatorias, sino que se recogen en términos de posibilidad, de manera potestativa («las autoridades públicas podrán denegar», en el art. 13.1 y «las solicitudes de información ambiental podrán denegarse», en el art. 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, no siendo posible aplicar otros límites y, en particular, los más amplios de la legislación general (79). 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 (80). Además, la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada debe notificarse la solicitante, indicando los motivos de la denegación (81) e informando sobre el procedimiento de recurso previsto (82).

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 su artículo 14, impone a la autoridad pública la obligación de suministro parcial de la información solici-

(78) Vid. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 32).

(79) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 32).

(80) Vid., por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 128/2007, de 26 de marzo de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 899/2003, ponente: Juan María Jiménez Jiménez); y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 578/2008, de 16 de abril de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 001, recurso núm. 2541/2004, ponente: Felipe Fresneda Plaza) y núm. 849/2008, de 6 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 001, recurso: 1200/2004, ponente: Santos Honorio de Castro García).

(81) Artículo 13.6 de la Ley 27/2006. Como pone de manifiesto, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 33), la motivación «ha de ser específica sin que sirvan modelos estereotipados, expresar las normas que amparan el bien o interés legítimo protegido y reflejar la ponderación de los intereses en conflicto llevada a cabo».

(82) Artículo 10.2, último párrafo, de la Ley 27/2006.

tada cuando la información exenta de divulgación pueda dissociarse 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 sólo 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 (83). El artículo 13.1 de la Ley 27/2006 recoge un primer bloque de excepciones a la obligación de facilitar 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 necesidad de preservar el correcto funcionamiento de la autoridad pública competente, no imponiéndole deberes excesivos que no sean necesarios para la efectividad del derecho.

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

- a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.b).
- b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable.
- c) Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2.a).
- d) 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.
- e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

(83) *Vid.* el amplio análisis de las diferentes excepciones que realizan L. CASADO CASADO (2008: 246-272), J. I. CUBERO MARCOS (2007: 141-168), S. FERNÁNDEZ RAMOS (2009), J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 225-265) y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 23-33).

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 obrantes 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 provisionales.

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) A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.
- b) A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.
- c) 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.
- d) 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.
- e) A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.
- f) 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 conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.
- g) 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.

- h) 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 información. 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 ejercicio (84).

5. El procedimiento: una regulación escasa

La Ley 27/2006 no regula de forma pormenorizada el procedimiento administrativo a seguir para ejercitar el derecho de acceso a la información, sino que remite a «los procedimientos que se establezcan al efecto» (85) y se limita a establecer una serie de garantías que deberán respetarse en la tramitación del procedimiento, ya que, con arreglo a su disposición final 3ª, poseen el carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

(84) *Vid.* un análisis de la jurisprudencia en la materia en L. CASADO CASADO (2009: 295-316) y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 23-33).

(85) Artículo 10.1, párrafo primero.

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. Estamos, por tanto, ante un procedimiento iniciado a instancia de parte y, en defecto de una regulación específica a tal efecto, habrá de estarse a lo regulado, con carácter general, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas, entendiéndose como tal «aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre» (86). 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 información (87). Esta previsión supone un avance significativo en aras a 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 para resolverla (88). Del mismo modo deberá proceder la autoridad pública cuando la solicitud esté formulada de manera excesivamente general (89).

(86) Artículo 10.1 de la Ley 27/2006. En el ámbito de la Administración General del Estado, la Disposición adicional cuarta establece que ésta «podrá reservarse la facultad de resolver las solicitudes de información ambiental que reciban las autoridades públicas a las que se refiere el artículo 2.4.2 cuando tales personas asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo su autoridad».

(87) Artículo 10.2.b) de la Ley 27/2006.

(88) Artículo 10.2.a) de la Ley 27/2006.

(89) *Vid.* el artículo 13.1.c) en conexión con el artículo 10.2.a) de la Ley 27/2006.

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/CE (90). 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 (91), lo antes posible (92) y, a más tardar, en los plazos siguientes (93):

– 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 plazo breve de tiempo es crucial para poder participar posteriormente en períodos de información pública o poder realizar alegaciones... De alargarse excesivamente el plazo

(90) Vid. los artículos 4.2 y 4.7 del Convenio de Aarhus; y 3.2 de la Directiva 2003/4/CE.

(91) Nótese que, al igual que la Directiva 2003/4/CE, la Ley española, al referirse al plazo, establece que la autoridad pública competente debe tener en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo cual significa, como pone de relieve I. LAZCANO BROTONS (2005: 126-127), que «en base a ese aspecto, puede resultar exigible, bien que la ampliación no alcance el plazo máximo de dos meses (aunque supere el de un mes), bien que, en ciertas ocasiones el plazo a exigir pudiera ser razonablemente inferior al de un mes (...), aunque esto último se estima de difícil control por el particular dada la garantía que para las autoridades supone la existencia de un plazo máximo, no mínimo».

(92) Esta celeridad que se impone en la resolución de las solicitudes de información ambiental debe ponerse en contacto con la obligación de las Administraciones públicas de «Garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental» [art. 5.1.f) de la Ley 27/2006].

(93) Artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006.

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. Lo relevante no es, en consecuencia, resolver el procedimiento, sino satisfacer efectivamente la solicitud. 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 general de la Ley 39/2015, debe entenderse que se aplica la regla general del silencio positivo fijada por su artículo 24.1. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de enero de 2015 (94). 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 sólo 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 (95).

Con esta solución no se mejora la garantía del derecho, porque el solicitante sólo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. No obstante, como destaca LAZCANO BROTONS, «tal consideración jurídica sí podría producir ciertos efectos en el plano del derecho: por ejemplo la imposibilidad de una resolución expresa tardía desestimatoria o la posibilidad de instar un recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración» (96). Al peticionario, si entra en juego el silencio administrativo, sólo 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

(94) Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 691/2013, ponente: José Juan Suay Rincón).

(95) Artículo 24, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

(96) I. LAZCANO BROTONS (2005: 127).

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 información (97). 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, y su inadecuación para dar una respuesta eficaz a las necesidades de defensa del medio ambiente.

Por su parte, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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 desestimada (art. 20.4). De esta forma, de modo expreso, la Ley atribuye efectos desestimatorios al silencio administrativo, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades disciplinarias.

Al no estar regulado el silencio administrativo en la Ley 27/2006, parece que la aplicación de la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013 debería llevar a la aplicación, en el ámbito del acceso a la información ambiental, del silencio negativo, por aplicación supletoria de esta Ley. Aunque resulta prevalente el régimen jurídico específico del acceso a la información ambiental, en la medida en que el silencio administrativo no se regula en esta normativa específica, con arreglo a la Disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013, sería de aplicación esta Ley, con la consiguiente atribución de efectos desestimatorios al silencio administrativo en los procedimientos de acceso a la información ambiental. Sin embargo, a pesar de que sea ésta la solución a que conduce una aplicación estrictamente literal de la disposición adicional 1ª, consideramos que no debe ser ésta la solución aplicable. En nuestra opinión, debe mantenerse el silencio positivo, sin que sea posible aplicar el efecto desestimatorio del silencio establecido por la Ley de transparencia en los procedimientos de solicitud de acceso a la información ambiental (98). La atribución de efectos

(97) En este sentido, B. LOZANO CUTANDA (DIR.), A. LAGO CANDEIRA y L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ (2014: 294), R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2006: 171) y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 219). Vid. también J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ (2006: 478-479).

(98) Idéntica posición se mantiene por L. CASADO CASADO (2014: 831-838) y S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ (2014: 56, nota al pie 106). Por su parte, E. GUICHOT REINA (2016: 148-149) sostiene que «hay argumentos sólidos para defender, en los casos de imprevisión legal autonómica del sentido del silencio, la aplicación supletoria de la LTBG. Entre ellos, la falta de regulación del silencio en la LAIA, la llamada expresa de la LTBG a su aplicación supletoria a la normativa de acceso a la información ambiental, siendo normativa específica sobre acceso a la información respecto a la LRJAP-PAC y a la vez general dentro de ese bloque normativo; la difícil distinción en el propio campo de aplicación de la normativa sobre acceso (LTBG, LRISP, LAIA) y la pertinencia de un régimen uniforme del silencio; la inadecuación del silencio positivo para dar una respuesta adecuada al derecho de acceso de

desestimatorios al silencio administrativo podría vulnerar lo establecido en la Directiva 2003/4/CE, que obliga a la autoridad pública competente, bien a facilitar la información medioambiental tan pronto como sea posible, y a más tardar en el mes siguiente a la recepción de la solicitud o, excepcionalmente, en el de dos meses; bien a notificar al solicitante la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida en estos mismos plazos, indicando los motivos de la denegación e informando sobre el procedimiento de recurso previsto. Por ello, cabe defender el mantenimiento del régimen del silencio administrativo positivo en los procedimientos de acceso a la información ambiental y la no aplicación con carácter supletorio en este ámbito de la Ley 19/2013, aun tratándose de un aspecto no regulado específicamente por la Ley 27/2006. De todas formas, no se nos oculta la falta de idoneidad del silencio positivo en este ámbito, en la medida en que no supone una mejora de la garantía del derecho, como ya hemos destacado (99).

Como se ha puesto de manifiesto, la Ley 27/2006 no regula un procedimiento formalizado, sino que únicamente 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 39/2015. 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.

los ciudadanos en el caso de los derechos que requieren una actuación positiva por parte de la Administración para hacerse efectivo y para garantizar los intereses públicos y privados de alcance constitucional en juego y por el contrario la mayor efectividad que aporta el silencio negativo, por las razones de fondo y procedimiento el silencio negativo; y, en fin, el propio falseamiento empírico de la idea de que el silencio negativo es incentivador de los incumplimientos de la obligación de resolver. Ciertamente, en materia de información ambiental, ha de reconocerse que la desacertada jurisprudencia comunitaria que hemos expuesto parece constituir un freno para una interpretación armónica y razonables de nuestro propio bloque normativo, pero no debería evitar optar por interpretaciones lógicas hasta que sean claramente descartadas por una nueva sentencia que se pronuncie ya con los nuevos elementos (Directiva y Leyes nacionales) en presencia».

(99) Al respecto, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 21) advierte varias cuestiones que plantea la aplicación del silencio positivo en materia de acceso a la información ambiental: el difícil encaje de la figura del silencio con la configuración material del derecho de acceso, que exige el suministro de la información o la denegación motivada en plazo; la materialización del suministro, ya que el objetivo de la solicitud no es la resolución del procedimiento, sino la obtención de la información solicitada; y la posición, en su caso, de terceros que estén protegidos por algunas de las limitaciones a la divulgación de la información. Sobre los problemas que plantea el régimen del silencio administrativo positivo en este ámbito, *vid.* también S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 37-39).

Por otra, 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» [art. 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 de denegación. 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 (art. 10.2, último párrafo).

6. La forma o formato de la información

La Ley 27/2006 regula ampliamente la forma o formato de la información ambiental. Además, 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» (100).

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

(100) Artículo 3.1.e) de la Ley 27/2006.

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». 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 (101). Para ello, también son necesarias actuaciones administrativas previas dirigidas a facilitar la máxima accesibilidad a la información. No debe extrañar, por tanto, que el artículo 11.2 de la Ley 27/2006 imponga a las autoridades públicas el deber de procurar «conservar la información ambiental que obre en su poder, o en el de otros sujetos en su nombre, en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos».

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 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 20 (102). Así, la aplicación de estas excepciones no sólo requiere la concurrencia de las circunstancias y el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley, sino también su debida justificación —a través de la correspondiente motivación, con expresión de la excepción que se aplica y de las razones en que se funda—, que debe ser comunicada al solicitante, indicándole, además, los recursos procedentes.

7. El coste de la información

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 (103); y establece que será gratuito el acceso a cualesquiera listas o registros públicos creados y mantenidos tal como se indica

(101) El denominador común de estas previsiones, como advierten J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 222), «es la agilidad y efectividad en el ejercicio del derecho».

(102) Artículo 11.3 de la Ley 27/2006.

(103) Artículo 15.1 de la Ley 27/2006.

en el artículo 5 apartado 1.c), así como el examen *in situ* de la información solicitada (104).

Asimismo, crea la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. En su Disposición adicional 1ª se regulan su hecho imponible, el devengo, los sujetos pasivos, la cuantía, el pago y las exenciones —de carácter subjetivo y objetivo— (105). Y faculta a las entidades locales para «establecer tasas por el suministro de información ambiental, que se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y, en lo que se refiere a su hecho imponible y supuestos de no sujeción y exención, por lo previsto en la disposición adicional primera de esta Ley. Todo ello sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra» (106).

A diferencia del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CE y de su predecesora, 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 éste 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, sólo 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, 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 información (107).

(104) Artículo 15.2 de la Ley 27/2006.

(105) Mediante la Orden PRE/1597/2014, de 5 de septiembre, por la que se establecen las cuantías y se dictan normas sobre la gestión y el cobro de la tasa por suministro de información ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

(106) *Vid.* la disposición adicional 2ª de la Ley 27/2006.

(107) 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.

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 ésta. Por ello, normalmente, el precio que cobren las administraciones públicas será el precio del coste de producir la copia de la información que será facilitada a los ciudadanos. 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 —sí, en cambio, en algunas normas autonómicas—. Y ello es así, por ser éste un requisito exigido tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4/CE y en la propia jurisprudencia europea (108). Además, aun cuando no se menciona explícitamente, se recoge y se respeta de forma implícita en la configuración que hace la Ley de la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. A este requisito sí hacen referencia algunas normas autonómicas (109). Por otra parte, como advierte RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 23), «El actual estado de implantación de la Administración electrónica debe conllevar que la regla sea la gratuidad, ya que la exigencia del pago está ligada al coste de los materiales utilizados y del envío».

8. Las garantías: una asignatura todavía pendiente

La efectividad del derecho de acceso a la información ambiental exige la articulación de un sistema eficaz de garantías. Es ésta una cuestión a la que prestan especial atención tanto el Convenio de Aarhus —art. 9— como la Directiva 2003/4/CE —art. 6—. 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», tal como se indica en la Exposición de Motivos.

(108) De todas formas, en la práctica, se han dado casos de exigencias económicas abusivas o irrazonables. Así lo pone de manifiesto J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 23), que se hace eco de algunos supuestos (*vid.* especialmente la nota al pie 76).

(109) Por ejemplo, la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente, prohíbe que el pago del precio público por el ejercicio del derecho de acceso a la información exceda de un coste razonable, entendiéndose por tal «el coste del soporte físico de la información» (art. 17.2).

La Ley 27/2006 reconoce 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 su artículo 20, 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) regulados, actualmente, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la Ley 29/1998, de 29 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se mantiene la opción seguida por la Ley 38/1995 (110) 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 Ley opción también defendida por algún sector doctrinal (111). 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 derecho (112).

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— de establecer un recurso ante un órgano judicial y,

(110) *Vid.* el artículo 4.3 de la Ley 38/1995.

(111) A. CERRILLO I MARTÍNEZ (1999: 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. *Vid.* también A. CERRILLO I MARTÍNEZ (1998: 184-190). En un sentido similar, A. ITUREN I OLIVER (2005: 119-120) y M. SÁNCHEZ MORÓN (1998: 307-308).

(112) En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 128/2007, de 26 de marzo de 2007 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, recurso núm. 899/2003, ponente: Juan María Jiménez Jiménez].

previamente, un recurso ante una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial distinto del órgano judicial (113), como pone de manifiesto PEÑALVER I CABRÉ (114), los recursos administrativos no cumplen los requisitos —también exigidos por el Convenio de Aarhus— de ser efectivos, objetivos y equitativos (115); 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 (116). La introducción de esta reclamación es coherente con la amplitud del concepto de autoridad pública utilizado por la Ley. En la medida en que también 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» (art. 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 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 39/2015, 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

(113) *Vid.* los artículos 9.1 del Convenio de Aarhus y 6.1 y 2 de la Directiva 2003/4/CE. En cuanto a la legitimación activa para la interposición de recurso, la Directiva la otorga a los solicitantes de información y prevé que «los Estados miembros podrán disponer que los terceros perjudicados por la revelación de información también tengan acceso a un procedimiento de recurso» (art. 6.2).

(114) A. PEÑALVER I CABRÉ (2008: 364).

(115) *Vid.* el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus.

(116) Sobre esta reclamación, *vid.* A. PEÑALVER I CABRÉ (2008: 364-366).

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 meses (117). 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 la resolución de esta reclamación agote la vía administrativa, lo cual va a abrir la posibilidad de interposición frente a dicha resolución del recurso administrativo de reposición (potestativo) o contencioso-administrativo (118). 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 6.000 euros por cada día que transcurra sin cumplir (119).

A la vista de lo expuesto, puede constatarse que la Ley 27/2006 se remite al sistema general de recursos administrativos y judiciales, con la única novedad señalada, de introducción de un tipo de reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información mediambiental. Sin embargo, la Ley 19/2013 opta por crear, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos—, frente a un organismo independiente (el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa (arts. 23 y 24). Ante esta dualidad de regímenes de tutela, cabe plantear si la reclamación específica regulada en la Ley 19/2013 puede resultar aplicable en materia de acceso a la información ambiental, esto es, si en un supuesto de información ambiental, podría el interesado hacer uso de esta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Ciertamente, la Ley 19/2013 únicamente es de aplicación, con carácter supletorio, en lo no previsto en la normativa específica reguladora del acceso a la información ambiental. Ahora bien, el *quid* de la cuestión estriba en determinar

(117) Véase la Disposición adicional 10ª, 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 39/2015. En este mismo sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 374).

(118) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007: 374).

(119) *Vid.* la Disposición adicional 10ª, apartado 2, de la Ley 27/2006.

si estamos o no ante un aspecto no regulado por la Ley 27/2006, ya que esta norma, aunque regula los mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental en su artículo 20, se limita a remitir al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo, pero no incluye la posibilidad específica de una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos ante un organismo independiente, como sí hace la Ley de transparencia. Ante esta falta de previsión específica, en nuestra opinión, debería aplicarse de forma supletoria, como garantía del derecho de acceso a la información ambiental, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulada por la Ley 19/2013 (120).

Sin embargo, hasta el momento, este organismo viene negando sistemáticamente la aplicación de esta reclamación al acceso a la información ambiental. Su doctrina pone de manifiesto la inoperatividad de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como garantía del derecho de acceso a la información ambiental. En ninguna de las solicitudes de información ambiental frente a cuya resolución o ausencia de respuesta se ha utilizado esta vía de impugnación los reclamantes han obtenido un pronunciamiento favorable (121). En unos casos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno directamente procede a la inadmisión de la correspondiente reclamación, en aplicación de la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013 —apartados 2º y

(120) A favor de una interpretación que posibilite la extensión al ámbito de la información ambiental de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se muestran L. CASADO CASADO (2014: 843) y (2016: 22-42), S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 64) e I. MARTÍN DELGADO (2016). *Vid.* la amplia argumentación, a favor de esta posición, realizada por L. CASADO CASADO (2016: 22-42). En cambio, se manifiestan en contra de esta interpretación M. A. BLANES CLIMENT (143 y 147-148) y B. LOZANO CUTANDA (DIR.), A. LAGO CANDEIRA y L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ (2014: 293). Por su parte, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2008: 49) considera que «para reparar el punto más débil de la regulación específica del acceso a la información ambiental, es necesario extender a este campo —mediante una reforma legal, en su caso— el sistema de reclamaciones o recurso especial en materia de acceso a la información pública (art. 24 LTAIBG), que, por otra parte, puede mejorarse configurándolo como un procedimiento telemático y reduciendo el plazo de resolución a dos meses en consonancia con el principio de agilidad en el acceso». Y E. GUICHOT REINA (2016: 156) que «probablemente el sentido de esta norma, en la mente del legislador, estuvo en extender las garantías de tutela por una autoridad independiente. Razones evidentes de efectividad, objetividad y equidad de la garantía, y de economía institucional, puestas de relieve por la doctrina desde la aprobación de la primera ley española de acceso a la información ambiental y mantenidas de transposición de la primera Directiva y aún con más fundamento desde la aprobación de la LAIA de transposición de la actual Directiva, pugnan por la extensión del conocimiento de las reclamaciones frente a decisiones sobre acceso a la información, también ambiental a las autoridades independientes de control que desde 2014 han sido creadas en España. Máxime teniendo en cuenta la dificultad, lo artificial en muchos casos, de delimitar lo «ambiental», esto es, lo que cae bajo el imperio de la LTBG y de la LAIA».

(121) *Vid.* el amplio análisis de las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que efectúa L. CASADO CASADO (2016: 28-33).

3º— por considerarse incompetente, al tratarse de una solicitud de información regulada por una legislación específica —la Ley 27/2006—, que aplica los recursos administrativos regulados en la Ley 39/2015 y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En otros, aunque entra sobre el fondo del asunto, siempre desestima la reclamación, por entender que la normativa aplicable es la Ley 27/2006 y no la Ley 19/2013.

En nuestra opinión, es posible —y conveniente— otra interpretación de la Ley de transparencia en combinación con la Ley de acceso a la información ambiental con arreglo a la cual sería posible extender la aplicación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al acceso a la información ambiental, en la medida en que resulta más favorable. En esta línea, otros organismos autonómicos de garantía de la transparencia, equivalentes al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el territorio de su comunidad autónoma, sí que han admitido la aplicación de esta reclamación sustitutiva al acceso a la información en materia ambiental. Es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (122) y de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (123), si bien otros organismos autonómicos siguen la línea del

(122) *Vid.*, por ejemplo, la Resolución del Pleno del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, de 17 de mayo de 2016, relativa a información sobre la elaboración de los planes de gestión de las áreas de planificación integrada de la Región de Murcia.

(123) *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 211/2017, de 27 de junio, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña. En su FJ 1º se afirma que «aunque la LAIA no prevea expresamente la posibilidad de reclamar ante un órgano independiente y especializado como la GAIP en caso de denegación de acceso, órgano que —al igual que sus homólogos a nivel estatal y de las demás comunidades autónomas— aún no existía cuando aquella ley se aprobó, parece claro que esta vía adicional y voluntaria de garantía existe también en este ámbito, y que la GAIP posee competencia para atender las reclamaciones que le quieran hacer llegar a los ciudadanos a los que se haya denegado acceso a información ambiental. La LAIA en ningún momento no excluye esta posibilidad y la permite cuando, al regular en su artículo 20 los recursos que se pueden interponer contra las denegaciones de acceso a información ambiental, remite a los recursos administrativos previstos de forma general a la normativa de procedimiento administrativo común «y demás normativa aplicable». Entre esta otra normativa aplicable se incluirá la normativa de transparencia, que prevé expresamente su aplicación supletoria en materia de acceso a información ambiental, como se ha visto, y que califica a la reclamación ante los nuevos órganos de garantía que contempla (como la GAIP, en Cataluña) como sustitutiva de los recursos administrativos de acuerdo con el artículo 112.2 LPAC (artículo 23.1 LTAIPBGE). La posibilidad de contar con una vía adicional, voluntaria, rápida y gratuita de reclamación, ante un órgano especializado e independiente como la GAIP, que no excluye el recurso contencioso administrativo posterior, parece además plenamente coherente con la finalidad última de la LAIA y de las directivas de la Unión Europea que esta transpone: proporcionar las máximas garantías al derecho de acceso a la información ambiental como instrumento de protección del medio ambiente. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradi-

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (124). Asimismo, el Defensor del Pueblo, en una recomendación relativa a la queja 16015570, de 2 de enero de 2018, ha considerado que, aunque la Ley 27/2006 ofrece como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información ambiental el sistema general o común de recursos administrativos y contencioso-administrativo, éstos ni son específicos ni cumplen la garantía prevista en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/4/CE de creación de un recurso previo a la vía judicial ante un órgano imparcial e independiente, que ofrezca una vía efectiva, objetiva y equitativa específica. Por ello, considera que

«El CTBG conformaría esta garantía de órgano especializado para conocer de los recursos frente a las denegaciones de acceso a la información; por lo que, al no ofrecer la Ley 27/2006 ningún recurso ante un órgano independiente, debe ser el propio CTBG el encargado de conocer de las denegaciones del derecho de acceso a la información en materia ambiental, por aplicación supletoria de la Ley 19/2013».

En la misma línea se pronuncia el Defensor del Pueblo, en su Informe anual correspondiente a 2017 (125):

«Esta institución considera que el régimen establecido 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, es más avanzado y generoso que el de la Ley de transparencia, pero no es completo aunque sea específico, por lo que corresponde la aplicación en todo lo no previsto de las normas de transparencia e información pública. En concreto, 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, no ofrece una vía de reclamación específica ante un órgano independiente, lo que sí hace la normativa de transparencia a través de la vía de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, sin embargo, se declara incompetente para resolver asuntos de falta de información medioambiental».

Sin embargo, a pesar de este posicionamiento del Defensor del Pueblo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno continúa negando sistemáticamente la aplicación de la reclamación ante este organismo al acceso a la información ambiental. Buena muestra de ello es la Resolución R/0178/2018 (100-000613), de 15 de junio de 2018, en la que este entiende que, a pesar

cionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no disfrute del mecanismo básico de garantía ante la GAIP que la LTAIPBG y la LTAIPBGE reconocen en caso de que se quiera acceder a cualquier otro tipo de información pública».

(124) Es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Vid., por ejemplo, las Resoluciones 51/2016, de 5 de julio, y 65/2016, de 27 de julio.

(125) *Informe anual 2017*, p. 833.

de la existencia de tal recomendación, no debe variarse su doctrina anterior. En su opinión, «el valor jurídico de esta Recomendación debe circunscribirse, como su propio nombre indica, a una recomendación o sugerencia, para una posible modificación legislativa de las funciones que corresponden al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». En cuanto al fondo de lo señalado por el Defensor del Pueblo, considera que

«(...) la Ley 27/2006, de 18 de julio, que incorpora la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, no ha tenido ningún procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea después de casi doce años de funcionamiento, por lo que la transposición de la misma al derecho interno, al menos hasta ahora, se considera correcta. Se considera que la Directiva 2003/4 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, no exige la «creación de un recurso previo a la vía judicial ante un órgano imparcial e independiente» como se afirma en la Recomendación del Defensor del Pueblo, sino que sólo posibilita que se opte bien por esa vía o bien por establecer la reconsideración por la autoridad pública correspondiente (recursos administrativos)».

En cualquier caso, sería deseable que, para poner fin a las dudas suscitadas y a la disparidad de criterios existente, el legislador estableciese, de forma expresa, la aplicación al acceso a la información ambiental de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (126).

En cualquier caso, lo cierto es que la tutela administrativa y judicial constituye, sin duda alguna, uno de los puntos débiles de la actual legislación de acceso a la información ambiental (127). No debe extrañar, por tanto, que, ante la falta de mecanismos ágiles y eficaces, se haya acudido a otros remedios para proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, como las quejas ante el Defensor del Pueblo o equivalentes autonómicos, «cuyo papel en este campo es destacable, si bien en muchos casos infructuoso al no ser sus resoluciones vinculantes» (128).

VI. LUCES Y SOMBRAS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOGROS, PROBLEMAS, DESAFÍOS Y RETOS PENDIENTES

El análisis precedente de la regulación del acceso a la información en la normativa vigente pone de relieve el avance y la mejora considerable que

(126) En idéntico sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 49).

(127) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 34).

(128) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2008: 34).

supone la Ley 27/2006 en relación con su predecesora y el impulso que, tanto la ratificación del Convenio de Aarhus como las Directivas aprobadas en el seno de la Unión Europea e incorporadas al ordenamiento jurídico español, han supuesto para la transparencia en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Sin duda, se han producido avances considerables en esta materia. El derecho de acceso a la información ambiental cuenta, desde 1995 —año en que se aprobó la primera Ley en esta materia, la Ley 38/1995—, con una normativa específica que, progresivamente, ha ido ampliando los contornos de este derecho, recogido actualmente en términos muy amplios, mucho más amplios que en la primigenia Ley 38/1995, en buena medida como consecuencia de la incorporación de la Directiva 2003/4/CE y la ratificación del Convenio de Aarhus. Son muchas las mejoras que se han introducido 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 significativamente 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, que es muy importante, como evidencian los artículos 6 a 9 de la Ley 27/2006.

Por otra parte, no puede ocultarse que en los casi veinticuatro años de aplicación de la legislación de acceso a la información ambiental en España las mejoras en este ámbito han sido significativas, por lo que, necesariamente, el balance debe ser positivo (129). La existencia de una regulación avanzada

(129) En idéntico sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 42), en cuya opinión el Convenio de Aarhus «ha dado en sus veinte años frutos importantes en el desarrollo y avance del acceso a la información ambiental, cuya implantación presenta un balance general positivo» y la Ley 27/2006 «constituye una regulación avanzada del primer pilar y su aplicación ha propiciado, con el auxilio de la jurisprudencia, la expansión y efectividad del acceso a la información ambiental tanto en la dimensión activa (amplia difusión de publicidad activa a través de medios telemáticos) como pasiva (elevado número de solicitudes de información presentadas y resueltas)».

en la materia y la interpretación de la misma que han venido haciendo los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, así como las actuaciones del Defensor del Pueblo —y equivalentes autonómicos— han propiciado una mejora sustancial del acceso a la información ambiental, tanto en su vertiente activa, como pasiva. Asimismo, la aprobación de la Ley 19/2013, con la incorporación de una regulación común del derecho de acceso a la información pública, también ha impuesto, como advierte RAZQUIN LIZARRAGA, «una profundización o renovada configuración más avanzada del primer pilar de información ambiental a partir del nuevo paradigma general —que es suelo, y no techo—, proyectando la especial sensibilidad y la dimensión colectiva y fiduciaria del medio ambiente» (130).

A pesar de los logros y progresos alcanzados, la regulación de este derecho continúa presentando algunos problemas importantes que dificultan su aplicación efectiva, de modo que «Los claros avances no pueden ocultar la pervivencia de vestigios del obsoleto criterio de opacidad que todavía arrojan sombras o barreras para la plena normalización del principio general de transparencia y acceso a la información ambiental» (131). Así se evidencia si se tienen en cuenta 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 referido (132); así como la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006, que continúa siendo un tema especialmente conflictivo, especialmente en relación con el juego de determinadas excepciones, interpretadas de forma inadecuada.

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

(130) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 42).

(131) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 42).

(132) *Vid. supra* el apartado V.3 de este trabajo.

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 ejercicio (133). Sin embargo, no pueden obviarse las dificultades interpretativas que suscita la aplicación de determinadas excepciones, 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. Especialmente conflictivas, desde esta perspectiva, se han manifestado las excepciones relativas a los documentos en curso de elaboración, que debe aplicarse en sus justos términos legales (134); a las comunicaciones internas, que debiera reorientarse para impedir que conlleve la opacidad de la información (135);

(133) Así lo ponen de manifiesto L. CASADO CASADO (1999: 321); y J. JORDANO FRAGA (2007: 125).

(134) Con anterioridad a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, durante muchos años, los Informes anuales del Defensor del Pueblo, de forma reiterada, señalaban la confusión existente, en la práctica diaria de las administraciones públicas, 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 entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y acceso a los expedientes por parte de los interesados en ellos (arts. 31 y 35 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre). El Defensor del Pueblo venía denunciando que aún seguía exigiéndose muchas veces la consideración de interesado al solicitante, aun cuando «El solicitante de acceso a la información ambiental no necesita ostentar la condición de interesado en el procedimiento, ni que los documentos pedidos formen parte de un expediente terminado en la fecha de la solicitud, ni que éstos obren en un tipo de soporte material determinado. El solicitante de acceso a la información ambiental que actúa al amparo de la Ley 27/2006 debe tener acceso a datos o documentos contenidos en un procedimiento, aunque no ostente la condición de interesado y aunque dicho procedimiento no esté finalizado. Asimismo puede acceder a cualquier tipo de información o documentación que obre en poder de las administraciones públicas, forme parte o no de un expediente. Todo ello con las excepciones que fija la ley y que permiten denegar el acceso» (*Informe anual a las Cortes Generales 2003*, p. 931). En su Informe anual a las Cortes Generales de 2012, el Defensor del Pueblo seguía 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 terminado» (*Informe anual a las Cortes Generales 2012*, p. 299).

(135) En este sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 48) considera que esta excepción «debe reorientarse a fin de impedir que entrañe opacidad de la información, por lo que, por regla general especialmente para las autoridades en sentido estricto, tendrá primacía el interés protegido por la divulgación, pues no puede servir de pretexto para la ocultación de información».

a la protección de la confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial, que debería ser ponderada de forma estricta y proporcionada, ciñéndose a los datos imprescindibles y con relación a la cual debería exigirse la adecuada justificación a quien se oponga a la revelación (136); y a la protección de datos de carácter personal, que, como ya ha advertido en varias ocasiones el Defensor del Pueblo (137), ha sido objeto de una interpretación extensiva que debiera limitarse en pro del acceso a la información ambiental. Por ello, sería deseable una mejor aplicación de esta excepción en el campo ambiental que garantizase adecuadamente el equilibrio entre el acceso a la información ambiental y la protección de datos de carácter personal. Como pone de manifiesto RAZQUIN LIZARRAGA, «El necesario equilibrio del acceso a la información ambiental con la protección de datos de carácter personal exige una reformulación de esta excepción en el campo ambiental en línea con la fórmula más depurada del art. 15 LTAIBG, así como una aplicación muy ponderada teniendo en cuenta la especial sensibilidad del medio ambiente» (138). En cualquier caso, es imprescindible realizar, en la práctica, una aplicación restrictiva de las excepciones para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública e impedir su menoscabo (139). Para ello, es necesaria una actitud transparente de las administraciones públicas. También es clave el papel de la jurisprudencia contencioso-administrativa en esta materia, muy

(136) En este sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 48).

(137) El Defensor del Pueblo viene denunciando de forma reiterada el uso masivo de esta excepción que están haciendo las administraciones públicas, al aplicarla ante cualquier documento nominativo en que aparezcan datos personales. Así, señala insistentemente que no basta con que un documento contenga datos personales para que concurra causa de denegación, sino que éstos «deben afectar a derechos fundamentales de sus titulares para impedir el acceso a terceros» (*Informe anual a las Cortes Generales 2009*, p. 361). Es más, en su Informe de 2012 señala 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» (*Informe anual a las Cortes Generales 2012*, p. 298). También J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 48) advierte que la excepción de la protección de datos de carácter personal «frecuentemente veda el acceso o permite solo el suministro parcial salvo el inexcusable consentimiento del interesado, teniendo en cuenta que la exclusión generalizada de la identificación de personas físicas no parece siempre justificada, bien por no afectar a datos específicamente protegidos, bien porque en muchos casos actúan realmente como empresarios (actividades sujetas a licencia) o bien porque la propia legislación ambiental pondera exigencias personales de cualificación y prevé específicas responsabilidades de tales personas».

(138) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 48-49). Sobre el necesario equilibrio entre la transparencia y la protección de datos y el derecho a la privacidad, *vid.* E. GHICHOT REINA (2007: 43-74), S. FERNÁNDEZ RAMOS (2017a: 248-281); R. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2014: 241-280), J. L. PIÑAR MAÑAS (2010: 1023-1044) y (2014: 45-62), J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2016: 53-85).

(139) En el mismo sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 49).

relevante para ir clarificando no sólo el contenido del concepto de información ambiental, sino también el alcance de cada una de las excepciones previstas en el artículo 13. A esta tarea están contribuyendo los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos hasta la fecha. Sin embargo, también sería conveniente una revisión legal de las excepciones y una mayor concreción de las mismas —especialmente, de algunas de ellas—, ya que podría contribuir a introducir mayor seguridad en este ámbito y a adecuar su aplicación práctica al espíritu de la Ley y a las finalidades perseguidas (140).

En segundo lugar, no pueden obviarse las dificultades de las autoridades públicas, todavía más acuciantes en el ámbito de la administración local, para dar cumplimiento a sus obligaciones de difusión de información y para resolver las solicitudes de información ambiental. No puede ocultarse el incumplimiento de los plazos a la hora de dar respuesta a numerosas solicitudes de acceso a la información ambiental o el juego, en muchos casos, del silencio administrativo, lo que evidencia las dificultades todavía existentes para una efectiva aplicación del acceso a la información ambiental. Las administraciones, en muchos casos, resuelven de forma incompleta las solicitudes, otorgando acceso sólo 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 merece ser objeto de crítica y supone una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de las administraciones públicas conforme al artículo 103 de la Constitución (141). Sin duda, una mejor organización del acceso a la información ambiental en el seno de las autoridades públicas y la dotación de más recursos materiales y humanos contribuiría significativamente a un mejor cumplimiento de todas las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental.

En tercer lugar, uno de los problemas más importantes es la necesidad de dotar el 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

(140) También J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 47-48) aboga por una revisión legal y aplicativa de las excepciones.

(141) En este sentido, se expresa el Defensor del Pueblo en el *Informe anual a las Cortes Generales 2003*, p. 931. En sus informes anuales, el Defensor del Pueblo denuncia que sigue siendo alarmante el número de solicitudes cuya fecha de resolución supera con creces el plazo máximo previsto y que, además, ha sido dictada tras la intervención del Defensor del Pueblo, facilitándose en la mayoría de los casos la información pedida toda vez que no concurre causa legal alguna de denegación.

procesales de los procedimientos judiciales contencioso-administrativos tampoco convierten a ésta en una vía idónea (142). Como advierte, ITUREN I OLIVER, «Si lo fundamental del derecho de acceso es que éste 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 ambiente» (143). Estamos, por tanto, ante uno de los talones de Aquiles (144) 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. Tampoco ha contribuido a su solución la Ley 19/2013, ya que, al resultar de aplicación al acceso a la información ambiental únicamente con carácter supletorio, ha motivado, como hemos señalado, que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno venga negando sistemáticamente la aplicación de la reclamación ante este organismo al ámbito de la información ambiental. En nuestra opinión, es imprescindible dotar de una protección eficaz al acceso a la información ambiental mediante un recurso especial (145). Por ello, debiera rectificarse esta doctrina y extenderse —si es necesario, mediante una reforma legal— al acceso a la información ambiental la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno prevista en la Ley 19/2013, en la línea

(142) A través de un ejemplo concreto puede 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 5ª; 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

(143) A. ITUREN I OLIVER (2005: 119).

(144) En palabras de I. LASAGABASTER HERRARTE, A. GARCÍA URETA, I. LAZCANO BROTONS (2004: 284).

(145) En este mismo sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 49).

de lo propugnado por el Defensor del Pueblo y buena parte de la doctrina, tal y como han hecho ya algunos organismos autonómicos de transparencia (por ejemplo, los de Cataluña y Murcia).

En cuarto lugar, más allá del tema de las garantías, que ya hemos señalado, también sería conveniente introducir algunas otras mejoras en el derecho de acceso a la información ambiental mediante solicitud, en línea con los avances que ha introducido la Ley 19/2013 en la regulación general del acceso a la información pública. Desde esta perspectiva, RAZQUIN LIZARRAGA (146) apunta, entre otras posibles mejoras que podrían realizarse, la ampliación del primer bloque de autoridades ambientales recogido en el artículo 2.4.1 de la Ley 27/2006 para hacerlo coincidir con el ámbito subjetivo más amplio del derecho de acceso a la información pública (147); la instauración de la obligación

(146) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 47).

(147) El artículo 2.4.1 de la Ley 27/2006 atribuye la condición de autoridad pública, a los efectos de esta Ley, al Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas; a 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; a los órganos públicos consultivos; y a 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. En cambio, el artículo 2.1 de la Ley 19/2013 es más amplio, habida cuenta de que incluye la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad: las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas; las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo; la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo; las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100; las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones; las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo, con inclusión de los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título de la Ley.

de que la presentación —al margen de la consulta telefónica o *in situ*— y el suministro sean por medios telemáticos; la incorporación de la intervención de terceros afectados por las excepciones en la tramitación de las solicitudes de información ambiental; y el establecimiento de la regla general de gratuidad del suministro en correspondencia con su entrega en formato electrónico, salvo que el solicitante pida copias de documentos.

Igualmente, sería necesario mejorar el encaje entre la normativa específica de acceso a la información ambiental y la general de acceso a la información pública, con el objeto de poner fin a algunos de los problemas suscitados a raíz de las pautas generales de relación entre ambas normas establecidas por la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013. Si esta disposición adicional únicamente hubiera recogido la aplicación prevalente de la normativa específica para aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, cuando sea más amplia —tal y como ha hecho el artículo 5.2 de la Ley 19/2013 en relación con las obligaciones de transparencia contenidas en esta Ley, al entenderlas sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad—, se hubieran evitado muchas de las incertidumbres a que ha conducido, al tiempo que se habría garantizado la posición de la Ley 19/2013 como norma de mínimos. Como señala RAZQUIN LIZARRAGA, «la relación entre regulación específica y general no debe ser de exclusión, sino de complementariedad, de suerte que la cobertura del derecho de acceso a la información ambiental sea el resultado de la suma entre ambos regímenes» (148). Por su parte, FERNÁNDEZ RAMOS (149), a la vista de los avances registrados en los últimos años en la legislación de acceso a la información pública en general, plantea la conveniencia de reconsiderar la actual dualidad de marcos normativos en el acceso a la información pública, uno general y otro específico en materia ambiental. Y GUICHOT REINA (150) considera que «no tiene sentido mantener una triple regulación legal (ley general de acceso a la información pública, ley sectorial de acceso a la información ambiental y ley de reutilización de la información pública) con una delimitación de ámbitos de aplicación difusa y soluciones en ocasiones diversas para las mismas cuestiones de fondo. Distinción que no responde más que a un motivo puramente histórico y coyuntural». En su opinión, al ser sumamente artificial deslindar sus respectivos ámbitos de aplicación, «procedería una regulación unitaria que establezca el régimen común y las especialidades en materia ambiental —el elenco de informaciones ambientales

(148) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 43).

(149) S. FERNÁNDEZ RAMOS (2018: 19-68).

(150) E. GUICHOT REINA (2016: 161-162).

sujetas a publicidad activa— y de reutilización —básicamente, el coste y las limitaciones al uso—».

En quinto lugar, no puede olvidarse que 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) (151); 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 (152); 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... 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 ambiental (153). 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 (154).

Resulta un tanto sorprendente que después de más de veintitrés años de legislación específica sobre acceso a la información ambiental en España

(151) *Vid.* en este sentido la Disposición adicional undécima de la Ley 27/2006, que prevé la puesta en marcha de una Plan de formación en el marco de la Administración General del Estado.

(152) La organización del acceso a la información ambiental es fundamental para que el acceso pueda ser real y efectivo. En este sentido, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 45) advierte que «La amplitud de la información ambiental exige una adecuada organización que permita la sencilla y ágil accesibilidad a ella por el público, pudiendo avanzarse mediante el establecimiento de un servicio integral de información ambiental, que abarque las dos facetas —activa y pasiva— y esté dotado de los recursos materiales y humanos necesarios».

(153) 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 1.400 hojas, el importe era totalmente desorbitado.

(154) Sobre ello, *vid.* A. MAGARIÑOS COMPAIRD (2000: 23-34).

(primero la Ley 38/1995, después la Ley 27/2006) esta legislación aún sea desconocida por muchas administraciones públicas encargadas de aplicarla, especialmente en el ámbito local.

Es del todo necesario que se garantice el cumplimiento de las obligaciones que para las autoridades públicas se derivan del artículo 5 de la Ley 27/2006, 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 y avanzar en la difusión de la información por las autoridades públicas (155).

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 administración (156). 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

(155) En este ámbito, tal y como pone de relieve J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 46), puede avanzarse en varias direcciones: facilitando un contenido informativo amplio sobre todas las actividades o productos con relevancia ambiental; creado un portal general de información ambiental que incluya el contenido informativo específico exigido por la Ley 27/2006 y que también integre toda la información, de forma directa o mediante enlaces a las bases de datos correspondientes; asegurando la interoperabilidad de los distintos medios o puntos de divulgación y una adecuada agregación de datos; extendiendo a los datos con relevancia ambiental el contenido de la información; y garantizando la comunicación y accesibilidad plena y normalizada por medios electrónicos y avanzando en el uso de los datos abiertos en aras de la protección del medio ambiente.

(156) Vid. A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2001: 1174).

constitución de uno de los elementos básicos 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 decisiones» (157). 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, 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 sexto lugar, también queremos llamar la atención sobre el impacto que está teniendo para el derecho de acceso a la información ambiental la proliferación en materia ambiental de las técnicas de la comunicación y la declaración responsable. La transformación en las técnicas de intervención administrativa ambiental (sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables) que se ha producido en España los últimos años —como consecuencia de los procesos de liberalización y simplificación administrativa derivados 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 interior (158), de las medidas de reactivación de la economía adoptadas para hacer frente a la crisis económica (159), y de la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado—, 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. Ambos instrumentos permiten, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de

(157) A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2001: 1174-1175).

(158) Sobre el impacto de la Directiva de servicios en el ámbito de la protección del medio ambiente en España, *vid.* I. GALLEGO CÓRCOLES (2013: 145-196); G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2012: 339-372); y J. J. PERNAS GARCÍA (2012: 271-323).

(159) *Vid.* J. J. PERNAS GARCÍA (2013: 351-398).

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 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 públicas (160). En estas coordenadas, resulta esencial prestar especial atención, como pone de manifiesto RAZQUIN LIZARRAGA, «a la recogida y actualización de la información en cuanto instrumento de verificación de la actuación pública y en particular del adecuado desarrollo de las funciones de supervisión e inspección, con especial consideración de la liberalización de actividades mediante las técnicas de la comunicación y de la declaración responsable que dificultan la transparencia» (161).

Por último, no queremos finalizar este balance de casi veinticuatro años de normativa de acceso a la información ambiental en España sin hacer una breve referencia a una corriente que, desde algunos sectores doctrinales, se va abriendo en pro de la configuración del acceso a la información ambiental como un derecho fundamental, al considerar que existen elementos que permiten avanzar en la consideración del acceso a la información ambiental como un derecho humano o fundamental (162). Esta caracterización vendría cubierta, en opinión de RAZQUIN LIZARRAGA, «por la consideración del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, con base en la doctrina del TEDH y en la inclusión del derecho de acceso a los documentos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 42)» (163).

(160) En este sentido, A. NOGUEIRA LÓPEZ (2012: 105).

(161) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 46).

(162) En esta línea, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 43-45).

(163) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 44-45). También S. FERNÁNDEZ RAMOS (2017b: 200) ha defendido el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso y considera que «debe reafirmarse la naturaleza del derecho de acceso a la información pública como derecho informativo con sustantividad propia, que se incardina directamente en el art. 20.1.d) CE, entendido no ya como derecho a recibir (de forma pasiva) información ya elaborada (como producto informativo), sino entendido como un derecho de libertad (no prestacional o pasivo): la libertad de informarse, de acceder a las fuentes de información pública, pilar fundamental para garantizar el pluralismo informativo en un Estado democrático de Derecho. Y, hoy en día, esta posición está avalada por la reciente doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo sobre el contenido de la libertad de información en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual es parámetro principal de interpretación de la Constitución, conforme al artículo 10.2 CE».

En definitiva, a la vista de lo expuesto, 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 y queden atrás algunos de los problemas señalados. 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 adecuados, así como de garantías efectivas. La aplicación correcta de la Ley 27/2006 supone, aún, un reto para las autoridades públicas.

En suma, como señala RAZQUIN LIZARRAGA, «si la información es poder y el poder procede del pueblo, que ostenta el derecho-deber a un medio ambiente adecuado, es necesario apoderar a todas las personas con el más amplio acceso a la información ambiental. Debe proseguir el avance en la plena y renovada implantación efectiva del primer pilar del Convenio de Aarhus para favorecer una democracia informada, participativa y responsable que garantice la protección del medio ambiente y contribuya al desarrollo sostenible» (164).

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, LOZANO CUTANDA, Blanca, PLAZA MARTÍN, Carmen (1999): «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora», *Revista de Administración Pública*, 148, pp. 99-132.
- BELTRÁN AGUIRRE, José Luis (1995): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 41, pp. 545-564.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2014): *Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid.
— (2001): *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2014): «La incidencia de la nueva ley de transparencia en materia ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 28, pp. 115-150.
- CASADO CASADO, Lucía (2018): *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

(164) J. A. RAZQUIN LIZARRAGA (2018: 49).

- (2016): «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?», *Revista Catalana de Dret Públic*, 52, pp. 22-42.
 - (2014): «Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, pp. 819-846.
 - (2013): «El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras», *Derecho PUCP*, 70, pp. 241-278.
 - (2009): «El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia», *Revista de Administración Pública*, 178, pp. 281-322.
- CASADO CASADO, Lucía (2008): «El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud», en Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 225-298.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel (1984): «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, 10, vol. I, pp. 135-153.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (1999): «El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Lei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 24, pp. 117-161.
- (1998): *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio (2017): «El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 37, pp. 131-161.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio (2007): «Excepciones al derecho de acceso a la información en materia medioambiental», *Estudios de Derecho Judicial*, 137 (dedicado a: *Examen del a nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*), pp. 141-168.
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2015): «Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 6, 1, pp. 1-52.
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana, FUENTES GASÓ, Josep Ramon (2008): «Las autoridades públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información

- ambiental. Especial referencia a la difusión de información ambiental», en Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 187-224.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2018): «Información ambiental y transparencia pública», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 39, pp. 19-68.
- (2017a): «Acceso a la información pública versus protección de datos personales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, pp. 248-281.
- (2017b): «Informe El derecho fundamental de acceso a la información pública», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 13, pp. 188-206.
- (2009): *El Derecho de Acceso a la Información Medioambiental*, Aranzadi, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ, José María (2017): *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, SORO MATEO, Blanca (2001): *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Atelier, Barcelona.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2007): «La integración de las exigencias del Convenio de Aarhus en el sistema procesal español a través de la Ley 27/2006», *Estudios de Derecho Judicial*, 137 (dedicado a: Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente), pp. 35-114.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2012): «La incidencia de la Directiva de Servicios en el Derecho ambiental», en Vicenç AGUADO I CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, pp. 339-372.
- GALLEGRO CÓRCOLES, Isabel (2013): «La incidencia de la Directiva de servicios en el medio ambiente», en Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Consuelo ALONSO GARCÍA (dirs.), *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 145-196.
- GARCÍA URETA, Agustín (2014): «Ejecución de la política ambiental europea, transparencia y acceso a la información sobre aspectos económicos», en Ricardo Jesús GARCÍA MACHO (dir.), *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*, Marcial Pons, Madrid, pp. 213-242.
- (1994): «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, pp. 119-164.
- GUICHOT REINA, Emilio (2016): «El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del

- silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 33, pp. 125-162.
- GUICHOT REINA, Emilio (coord.) (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid.
- (2014): «Transparencia: aspectos generales» (capítulo III), en E. GUICHOT REINA (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, pp. 35-62.
 - (2012): «El Anteproyecto de Ley de Transparencia», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 30, pp. 28-41.
 - (2007): «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *Revista Catalana de Dret Públic*, 35, pp. 43-74.
- ITUREN I OLIVER, Albert (2005): «El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 8, pp. 101-121.
- JARIA I MANZANO, Jordi (2008): «El fundamento constitucional de los derechos de participación en materia de medio ambiente y su desarrollo en la Ley 27/2006» en Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 119-147.
- (2007): «Política ambiental y modelo territorial», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 137, pp. 217-245.
 - (2005): «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (I), pp. 117-134.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2007): «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 173, pp. 101-141.
- KRÄMER, Ludwig (2018): «Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 1, pp. 1-26.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, GARCÍA URETA, Agustín y LAZCANO BROTONS, Iñigo (2004): *Derecho Ambiental. Parte General*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, Jesús (2009): «El derecho a la información medioambiental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 144, pp. 667-678.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (1994): «Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas».

- mas», en José Luis REQUERO IBÁÑEZ (dir.), *Protección administrativa del medio ambiente*, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, pp. 9-64.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2007): «Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente», *Estudios de Derecho Judicial*, 137 [Blanca LOZANO CUTANDA, Faustino GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI (dirs.), *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*], Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 169-206.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino (dirs.) (2007): *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, en *Estudios de Derecho Judicial*, 137 Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.), LAGO CANDEIRA, Alejandro, LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis Felipe (2014): *Tratado de Derecho Ambiental*, Centro de Estudios Financieros, Madrid.
- MAGARIÑOS COMPAIRED, Antonio (2000): «Dificultades instrumentales para el ejercicio de la libertad de acceso a la información sobre el medio ambiente», *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, 15, pp. 23-34.
- MARTÍN DELGADO, Isaac (2016): «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en López Ramón, Fernando (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016*, INAP, Madrid, pp. 291-328.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1994): *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ricard (2014): «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia», en Julián VALERO TORRIJOS y Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 241-280.
- MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018): «El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 1, pp. 1-66.
- MORA RUIZ, Manuela (2007): *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1981): «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, 190, pp. 351-382.

- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2012): «La administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 99-127.
- OLIVERAS JANÉ, Neus, ROMÁN MARTÍN, Laura. «El encaje de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en el sistema constitucional de reparto de competencias», en Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 149-186.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2008): «Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales», en Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 349-403.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2013): «Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental», en Lucía CASADO CASADO, Josep Ramon FUENTES GASÓ y Judith GIFREU FONT (dirs.), *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 351-398.
- (2012): «El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 271-323.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (2014): «Transparencia y protección de datos. Una referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», en José Luis PIÑAR MAÑAS (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Reus, Madrid, pp. 45-62.
- (2010): «Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario», en Albert RUIZ OJEDA (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, pp. 1023-1044.
- PIGRAU SOLÉ, A. (dir.) (2008): *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona.
- POMED SÁNCHEZ, Luis (1998): «La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 98, pp. 165-190.

- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1987): «La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 235-236, pp. 533-572.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2018): «El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 1, pp. 1-58.
- (2010): «El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro», *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, pp. 867-904.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007): *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (2016): «Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación», en Dolors CANALS I AMETLLER (ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documentación Universitaria, Girona, pp. 53-85.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (2014): *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Comares, Granada.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1998): «Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente», en Agustín GARCÍA URETA (coord.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pp. 297-308.
- (1995): «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, 137, pp. 31-55.
- TRIAS PRATS, Bartomeu (2012): «Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire», *Revista de Administración Pública*, 188, pp. 393-420.
- VALERO TORRIJOS, Julián, FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.) (2014): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor.
- YÁÑEZ DÍAZ, Carlos (2006): «El derecho a la información medioambiental: el Convenio de Aarhus y el Derecho español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 224, pp. 333-362.
- ZABALLOS ZURILLA, María (2019): «El largo camino hacia la aplicación efectiva del convenio de Aarhus», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, pp. 1-40.