

## El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro <sup>1</sup>

LUCÍA CASADO CASADO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LA NORMATIVA REGULADORA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA. 2.1. La evolución normativa en materia de acceso a la información ambiental. 2.2. La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2.3. La articulación de la legislación de transparencia con la legislación de acceso a la información ambiental: problemas suscitados. 3. LA DOBLE VERTIENTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 3.1. La vertiente activa: la obligación de recogida y difusión de información ambiental por parte de las autoridades públicas. 3.2. La vertiente pasiva: el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud. 3.2.1. El sujeto activo. 3.2.2. El sujeto pasivo. 3.2.3. El objeto del derecho. 3.2.4. Los límites y las excepciones al derecho de acceso a la información ambiental. 3.2.5. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental. 3.2.6. La forma o formato de la información ambiental. 3.2.7. El coste de la información ambiental. 3.2.8. Las garantías del derecho de acceso a la información ambiental. 4. LUCES Y SOMBRAS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOGROS, PROBLEMAS, DESAFÍOS Y RETOS PENDIENTES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

---

<sup>1</sup> Este trabajo 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 Ciencia, Innovación y Universidades, 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.

**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 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), destacándose 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.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental para la protección del medio ambiente, ya que la información ambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación de la sociedad. Por una parte, es esencial para una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que inciden sobre el medio ambiente. Sólo si los ciudadanos están bien informados podrán intervenir con conocimiento de causa en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y participar de forma efectiva. Además, constituye una de las premisas para el ejercicio de las acciones de tutela judicial del medio ambiente. La información ambiental también contribuye a mejorar la transparencia de la actuación de los poderes públicos y a reforzar las decisiones adoptadas; y su previo conocimiento es indispensable para una correcta definición de los objetivos de protección ambiental y de los mecanismos de tutela. Por otra, la información ambiental actúa como mecanismo de control sobre la actividad de los poderes públicos, ya que sus actuaciones son accesibles al conocimiento de los ciudadanos.

El acceso a la información en materia de medio ambiente es indispensable para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 de la Constitución

Española. 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 la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente —más conocido como Convenio de Aarhus—, de 25 de junio de 1998 (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. 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 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; ponente: Segundo Menéndez Pérez), “un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio 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” (FJ 5).

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. Tras más de veintitrés 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 luces y sus sombras— y plantearemos los principales desafíos y retos pendientes.

## **2. LA NORMATIVA REGULADORA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA**

El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente goza, en España, de una normativa específica desde 1995. Esta regulación se recoge actualmente en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que deroga a su predecesora (la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente). Esta Ley 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 del Convenio de Aarhus.

### **2.1. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

La primera ley aprobada en España en materia de acceso a la información ambiental fue 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, los relativos al sujeto activo del derecho de acceso a la información ambiental o al régimen del silencio administrativo).

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 amplía considerablemente la configuración del derecho de acceso a la información ambiental, incorporando al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/4/CE y definiendo un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente —más conocido como Convenio de Aarhus—, de 25 de junio de 1998. Es una ley estatal que, en la mayor parte de sus preceptos, tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, 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, tal y como ha hecho, por ejemplo, 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 Andalucía —mediante el 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—.

La Ley 27/2006 consta de 23 artículos, estructurados en cuatro Títulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. En el Título I, se contienen una serie de disposiciones generales (objeto de la Ley, definiciones, derechos en materia de medio ambiente y algunas previsiones en relación con la colaboración interadministrativa). El Título II regula el derecho de acceso a la información ambiental. En él, se recogen las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental y se regula el derecho de acceso a la información ambiental tanto

en su vertiente activa (difusión por las autoridades públicas de información ambiental) como pasiva (acceso a la información ambiental previa solicitud). El Título III se dedica al derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental. Y el título IV, al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales.

En el ámbito estatal, 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), con el fin de mejorar el procedimiento de tramitación y resolución de las solicitudes de información que se reciben en este Departamento ministerial, en sus órganos y en los diferentes organismos públicos y entidades que tiene adscritos, y evitar determinadas disfunciones que pudieran producirse en su aplicación.

## **2.2. LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

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. Se trata de una Ley de gran importancia política y jurídica, dada la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas. Su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; 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 una 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—).

### **2.3. LA ARTICULACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA CON LA LEGISLACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: PROBLEMAS SUSCITADOS**

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 Ley 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). La Ley de transparencia aborda esta cuestión en la disposición adicional 1ª. 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 específicas. 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. 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. 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. 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 que el establecido por la Ley de transparencia. 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, que debiera haberse hecho extensiva a la regulación sobre el derecho de acceso a la información pública. 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.

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 administrativo, 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, 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.

### **3. LA DOBLE VERTIENTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

La Ley 27/2006, de 18 de julio, recoge —en su art. 3.1— un catálogo de derechos en relación con el acceso a la información que reconoce a “todos”, en sus relaciones con las autoridades públicas. Entre estos derechos se incluyen los de acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede; ser informados de los derechos que les otorga la presente ley y ser asesorados para su correcto ejercicio; ser asistidos en su búsqueda de información; recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10; recibir la información ambiental solicitada en la forma o formatos elegidos, en los términos previstos en el artículo 11; 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 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.

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

### **3.1. LA VERTIENTE ACTIVA: LA OBLIGACIÓN DE RECOGIDA Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS**

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

La difusión por las autoridades públicas de la información ambiental se regula en los artículos 6 a 9 de la Ley 27/2006. 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 los extremos siguientes: los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia; las políticas, programas y planes

relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando sea procedente; los informes sobre los avances registrados en cuanto a la aplicación de la normativa y políticas, planes y programas en materia ambiental cuando hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en este formato por las autoridades públicas; los informes sobre el estado del medio ambiente; los datos o los resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente; las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o, en su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información; los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones de riesgo relativos a los elementos del medio ambiente o, en su defecto, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar esta información. La Disposición adicional octava de la Ley añade otra obligación activa en relación con la difusión de la información. Se trata de la elaboración y publicación de información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información ambiental recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley 27/2006, garantizando en todos los casos la confidencialidad de los solicitantes.

En tercer lugar, con arreglo al artículo 8, las administraciones públicas deben 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, que serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local, incluirán 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.

En cuarto 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 obre 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 se entenderán sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada de la legislación vigente y no serán aplicables cuando concurren causas de defensa nacional o seguridad pública.

### **3.2. LA VERTIENTE PASIVA: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD**

El acceso a la información ambiental tiene una segunda faceta, de suministro pasivo de información. No se trata ya de que las autoridades

públicas difundan la información ambiental, sino de que den respuesta a las solicitudes de información ambiental planteadas por cualquier persona. Aquí el protagonista es el ciudadano, como solicitante de la información y es la autoridad pública quien adopta el rol de sujeto pasivo, como obligada a suministrar la información ambiental que le han solicitado. En esta vertiente debe situarse el derecho de acceso a la información previa solicitud, cuya regulación también se encuentra en la Ley 27/2006, en los artículos 10 a 15.

### **3.2.1. EL SUJETO ACTIVO**

El derecho de acceso a la información corresponde a “todos”, tal y como se establece en el artículo 3 de la Ley 27/2006. El titular del derecho es el público en general, entendiendo por “público”, de acuerdo con el artículo 2.1 de esta Ley, “cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación”. Estamos, por tanto, ante un derecho que corresponde a todos —personas físicas o jurídicas, asociaciones, organizaciones y grupos—, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede, y sin necesidad de acreditar un interés determinado.

Es importante, en esta materia, que se reconozca el derecho de acceso no 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. La cuestión ha sido debatida a nivel doctrinal y muchos autores han considerado que no debían considerarse incluidas dentro de las personas jurídicas las administraciones públicas como sujeto activo, ya que sus facultades de acceso a la información ambiental en poder de otras administraciones debían canalizarse a través de las relaciones interadministrativas, que imponen deberes recíprocos de intercambio de información. Sin embargo, la propia Ley —en su disposición adicional 1ª, que regula la tasa por suministro de información ambiental para 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. Es el caso, por ejemplo, de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm.

1293/2005, de 3 de octubre de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª; ponente: Mª Teresa Delgado Velasco); y núm. 1236/2008, de 18 de junio de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª; ponente: Cristina Cadenas Cortina).

Con relación al sujeto activo, también debe destacarse la no obligación de declarar un interés determinado, lo cual evita restricciones al derecho de acceso, que podrá ser ejercido tanto por personas afectadas como no afectadas por aquella información que se solicita, sin necesidad de acreditar un interés determinado en la información solicitada. Resulta innecesario, en consecuencia, motivar por qué se solicita la información. Tampoco existe discriminación alguna y el derecho es independiente de la nacionalidad, domicilio o sede, por lo que se amplían las posibilidades de ejercicio desde un punto de vista subjetivo y se superan las limitaciones en este sentido de la legislación anterior. Tampoco puede depender el acceso a la información del uso que vaya a darse por el peticionario o de la necesidad de la misma. En este sentido, es interesante el caso planteado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 128/2017, de 26 de marzo de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª; 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.

### **3.2.2. EL SUJETO PASIVO**

La Ley 27/2006, en sintonía con las previsiones del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CE, amplía considerablemente el catálogo de sujetos obligados a suministrar información ambiental. El derecho de acceso se ejercita sobre la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre. De este modo, 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 algunos matices, de terceros.

El derecho de acceso a la información ambiental no recae sobre las administraciones públicas —sí lo hacía en la Ley 38/1995—, sino en las autoridades públicas. Resulta fundamental, en consecuencia, definir qué se entiende por “autoridades públicas”, ya que se trata de un concepto no

coincidente con el de administraciones públicas y mucho más amplio que 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).

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). Esta previsión supone una considerable ampliación del concepto de autoridad pública, ya que incluye, más allá del Gobierno y de las administraciones territoriales, institucionales, consultivas o corporativas, las personas físicas o jurídicas con funciones, responsabilidades o servicios relacionados, directa o indirectamente, con el medio ambiente y bajo el control de aquellos. 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. 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. 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 (disposición adicional 4ª de la Ley 27/2006).

En tercer lugar, el concepto de “autoridad pública” acaba de delimitarse a partir de una serie de exclusiones. Concretamente, quedan excluidos de tal concepto “las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas”.

Otro elemento a destacar es que la obligación de suministrar la información ambiental no deriva del ejercicio de una competencia sustantiva en materia de medio ambiente, sino del hecho de que la información solicitada obre en poder de la autoridad a la que se ha dirigido la solicitud, o del de otro sujeto en su nombre. La obligación de facilitar la información recae sobre el Gobierno, las administraciones territoriales, institucionales, consultivas y corporativas con independencia de si tienen o no responsabilidades específicas en materia de medio ambiente. Basta con que se trate de información ambiental que obre en su poder o en el de otros sujetos en su nombre. Se evita de esta forma que 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”.

### **3.2.3. EL OBJETO DEL DERECHO**

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

Con arreglo al artículo 2.3 de la Ley 27/2006, la información ambiental comprende toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.
- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Esta definición de información ambiental recogida en la Ley, como puede comprobarse a simple vista, es muy amplia y ello es así tanto desde la perspectiva de la forma en que puede manifestarse esta información (cualquier forma —escrita, visual, sonora, electrónica o cualquier otra—) como de su propio objeto (materia sobre la recae). En efecto, es irrelevante la forma o formato de la información para reflejar el verdadero objeto del derecho, constituido por la información independientemente de su soporte y no limitado a expedientes o procedimientos. Además, en cuanto al objeto sobre el que recae el derecho de acceso a la información ambiental, se utiliza ahora una fórmula muy extensa. Comprende los elementos del medio ambiente; los factores que afecten o puedan afectar a estos elementos; las medidas 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. Por lo tanto, puede accederse a toda información que guarde conexión con el medio ambiente.

De esta forma, se amplía en gran medida el concepto de información ambiental, como ya avanzábamos. Con esta amplitud del objeto en la Ley 27/2006 se pretende clarificar, completar y solucionar algunas de las carencias y lagunas que presentaba la definición anteriormente contenida en la Ley 38/1995 (también en la Directiva 90/313/CEE) y que podían provocar la denegación del derecho de acceso a la información en temas estrechamente relacionados con el medio ambiente o de interés ambiental (por ejemplo, información sobre los efectos en la salud pública del estado del medio ambiente, sobre la radiación o la energía nuclear y sobre análisis financieros o de necesidades en apoyo de proyectos que podrían afectar al

medio ambiente). Así, se pretende fijar una definición más exhaustiva y explícita que permita recoger determinadas informaciones relacionadas con el medio ambiente, pero excluidas anteriormente con base en una interpretación restrictiva de la Ley 38/1995 (y de la propia Directiva 90/313/CEE). La definición abarca ahora una gama más amplia de asuntos relacionados con el medio ambiente, tales como el estado de la salud y la seguridad humanas, las condiciones de la vida humana, los bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, el análisis coste-beneficio y otros análisis y supuestos económicos utilizados en la toma de decisiones ambientales.

De todas formas, aun configurándose de forma amplia el objeto del derecho de acceso a la información, a raíz de la definición que se da ahora del concepto "información ambiental", ello no impide que aún continúen planteándose problemas en orden a determinar si determinadas solicitudes de información dirigidas a las autoridades públicas entran o no en el concepto de "información ambiental" de la Ley 27/2006. En particular, uno de los temas que se ha planteado es si dentro del concepto de información ambiental se incluye o no la información de carácter técnico, económico o financiero. A esta cuestión se ha referido el Defensor del Pueblo en varios de sus informes anuales, entendiéndolo que carece de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico, económico o financiero. Con base en esta argumentación, por ejemplo, no resultaría ajustada a derecho la denegación de acceso a informes elaborados para solicitar financiación europea en relación con los proyectos de infraestructuras; a informes relativos a la contratación administrativa; o a los datos de consumo de agua por campos de golf, arguyendo que no constituyen información ambiental de acuerdo con la Ley 27/2006.

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

Por otra parte, el derecho de acceso se circunscribe a la información ambiental que obre 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; y a la información ambiental que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública.

### **3.2.4. LOS LÍMITES Y LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

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

La regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone un avance notable en relación con la legislación anterior, ya que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Se impone, por ello, una interpretación restrictiva de los motivos de denegación, debiendo ponderarse en cada caso concreto “el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación” (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 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.

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. En general, estas excepciones se configuran con mayor precisión y de forma más estricta que

en la anterior Ley 38/1995 con el objeto de obtener un equilibrio apropiado entre los intereses en conflicto (el acceso a la información y la protección de intereses legítimos con arreglo a determinadas excepciones). Al ser excepciones tasadas, no resulta posible crear nuevos supuestos de denegación por parte de las autoridades públicas.

La concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 13 tampoco implica necesariamente la denegación de la totalidad de la información solicitada, ya que la Ley 27/2006, en su artículo 14, impone a la autoridad pública la obligación de suministro parcial de la información solicitada 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. 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.

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 caso 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.

### **3.2.5. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

Uno de los aspectos claves de la regulación del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud es el relativo al procedimiento que debe seguirse para hacer efectivo este derecho. Sin embargo, la Ley 27/2006 no regula de forma pormenorizada el procedimiento administrativo (tampoco lo hacía su predecesora —la Ley 38/1995—), sino que remite a “los procedimientos que se establezcan al efecto” (art. 10.1, párrafo 1º) 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.

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental se inicia con la presentación, por parte del público, de la solicitud de información ambiental, en ejercicio del derecho “a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede” [reconocido en el artículo 3.1.a)]. Estamos, por tanto, ante un procedimiento iniciado a instancia de parte y no de oficio y, en defecto de una regulación específica a tal efecto, habrá de estarse a lo regulado, con carácter general, en la Ley 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, entendiendo como tal “aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre” (art. 10.1). 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 [art. 10.2.b)]. 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 [art. 10.2.a)]. Del mismo modo deberá proceder la autoridad pública cuando la solicitud esté formulada de manera excesivamente general.

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. Efectivamente, la Ley establece que la autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos siguientes:

- En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

- En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto, deberá informarse al solicitante, en

el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

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

Por otra parte, debe destacarse que estos plazos que se fijan se refieren a la facilitación de la información ambiental solicitada —o, en su caso, a los motivos de la negativa a facilitarla— y no a la resolución o notificación de la resolución relativa a la solicitud de información, como sucedía en la Ley 38/1995 (art. 4.1). 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 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Juan Suay Rincón). 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 (art. 24, apartados 2, 3 y 4).

Con esta solución no se mejora la garantía del derecho, porque el solicitante sólo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. 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 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. 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. La atribución de efectos 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.

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.

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).

### **3.2.6. LA FORMA O FORMATO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

La Ley 27/2006 regula ampliamente la forma o formato de la información ambiental. Esta cuestión se recoge en el artículo 11, que configura una regulación alineada con las novedades incorporadas por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE. Además, la Ley 27/2006 también incluye entre los derechos relacionados con el acceso a la información, el de “recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el artículo 11” [art. 3.1.e)].

Como regla general, el artículo 11 impone la obligación de las autoridades públicas de suministrar la información ambiental en la forma o formatos indicados por el solicitante. Por lo tanto, si el solicitante pide que la información se suministre en una forma determinada, deberá satisfacerse la solicitud. Esta regla general tiene, no obstante, dos excepciones. En primer lugar, en aquellos casos en “Que la información ya haya sido difundida, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I de este Título, en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente”. En estos supuestos, la autoridad pública competente informará al solicitante de dónde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. En segundo lugar, cuando “la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente”. 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. 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 (art. 11.3 de la Ley 27/2006). 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.

### **3.2.7. EL COSTE DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

La Directiva 2003/4/CE —también el Convenio de Aarhus—, prevé que las autoridades públicas podrán aplicar contraprestaciones por el suministro de información medioambiental, pero el importe de las mismas deberá ser razonable. Asimismo, establece la gratuidad del acceso a cualquier lista o registro públicos creados y mantenidos según se indica en su artículo 3.5 y el examen *in situ* de la información solicitada; y la exigencia, cuando se apliquen contraprestaciones económicas, de publicar y poner a disposición de los solicitantes de información la lista de dichas contraprestaciones, así como las circunstancias en que se puede exigir o dispensar el pago.

Estas previsiones se recogen en el artículo 15 de la Ley 27/2006, pero con alguna diferencia significativa. Al igual que la Directiva 2003/4/CE, esta Ley obliga a las autoridades públicas a elaborar, publicar y poner a disposición de los solicitantes de información ambiental el listado de las tasas y precios públicos y privados que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno; y establece que será gratuito el acceso a cualesquiera listas o registros públicos creados y mantenidos tal como se indica en el artículo 5 apartado 1.c), así como el examen *in situ* de la información solicitada.

La Ley 27/2006 también 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—. 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” (disposición adicional 2ª).

A diferencia del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CE y de su predecesora (la Ley 38/1995), la Ley española en ningún momento

alude al carácter razonable del importe de las contraprestaciones económicas por el suministro de información ambiental. Sin embargo, es 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 de 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 [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. 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. 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,

entendiendo por tal “el coste del soporte físico de la información” (art. 17.2).

### **3.2.8. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

La efectividad del derecho de acceso a la información ambiental exige la articulación de un sistema eficaz de garantías. Es 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.

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 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. 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 [así, 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; ponente: Juan María Jiménez Jiménez)].

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, previamente, un recurso ante una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial distinto del órgano judicial, los recursos administrativos no cumplen los requisitos —también exigidos por el Convenio de Aarhus— de ser efectivos, objetivos y equitativos; y el recurso contencioso-administrativo no puede configurarse como mecanismo general para garantizar el acceso a la información ambiental, dado que resulta ineficaz por la enorme tardanza en obtener sentencia.

Junto al sistema general de recursos administrativos y contencioso-administrativo que prevé el artículo 20 como garantía de la efectividad del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, el artículo 21 introduce una novedad importante: una reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información medioambiental. La introducción de esta reclamación es coherente con la amplitud del concepto de autoridad pública utilizado por la Ley. En la medida en que entran en tal concepto no sólo el Gobierno, las administraciones públicas u otras entidades públicas, sino también “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 (piénsese, por ejemplo, el concesionario de un servicio público ambiental) vulneren los derechos que esta Ley reconoce a todos en materia de acceso a la información ambiental. En estos supuestos, la Ley prevé que “el público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la

Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad”. Estamos, por tanto, no ante un recurso administrativo de los previstos en la Ley 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 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 (disposición adicional 10ª, apartado 1). 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. 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 (disposición adicional 10ª, apartado 2).

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 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. 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. 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 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 Transparencia de la Región de Murcia y de la Comisión de Garantía del Derecho de

Acceso a la Información Pública de Cataluña. 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”. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta recomendación 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 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.

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

Por otra parte, no puede ocultarse que en los más de veintitrés 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. La existencia de una regulación avanzada en la materia y la interpretación de la misma que han venido haciendo los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo han propiciado una mejora sustancial del acceso a la información ambiental, tanto en su vertiente activa, como pasiva.

Sin embargo, a pesar de los logros y progresos alcanzados, la regulación de este derecho continúa presentando algunos problemas importantes que dificultan su aplicación efectiva. 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; así como la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006. Es fundamental realizar una interpretación correcta, en términos amplios, del concepto de información ambiental y una interpretación restrictiva de las causas que posibilitan su denegación en aras de una mayor eficacia del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente. Así lo impone la propia Ley 27/2006. Debe evitarse, por tanto, el abuso en la aplicación de estas excepciones para denegar masivamente peticiones de información ambiental. En esta línea camina también la jurisprudencia contencioso-administrativa recaída hasta el momento, que tiende a una interpretación ampliadora del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, impulsando decididamente este derecho con interpretaciones favorables a su ejercicio. Sin embargo, no pueden obviarse las dificultades interpretativas que suscita la aplicación de estos conceptos, en particular, las excepciones recogidas en el artículo 13, llenas de conceptos jurídicos indeterminados, que pueden llevar a diferentes interpretaciones y a una aplicación divergente de la Ley por parte de las diversas autoridades públicas. En cualquier caso, el papel de la jurisprudencia contencioso-administrativa en esta materia es relevante para ir clarificando qué entra dentro del concepto de información ambiental y qué entra en cada una de las excepciones previstas en el artículo 13. A esta tarea están contribuyendo los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos hasta la fecha.

Una de las excepciones que mayores problemas está planteando es la de protección de datos personales, muy utilizada para denegar solicitudes de información ambiental. El Defensor del Pueblo viene denunciando 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. El Defensor del Pueblo 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. Y advierte 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 ocasiones, el acceso a la información ambiental puede darse sin vulnerar la

protección de datos personales, separando o tachando éstos, y en otros muchos casos los datos no constituyen datos personales protegidos. 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.

En segundo lugar, no pueden obviarse las dificultades de las autoridades públicas para dar cumplimiento a sus obligaciones de difusión de información y para resolver las solicitudes de 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. 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 procesales de los procedimientos judiciales contencioso-administrativos tampoco convierten a ésta en una vía idónea. Estamos, por tanto, ante uno de los talones de Aquiles de la aplicación del derecho de acceso a la información ambiental que no ha acabado de resolverse satisfactoriamente en la Ley 27/2006. Quizá hubieran debido explorarse nuevas vías, como la creación de comisiones independientes que pudiesen revisar las denegaciones de acceso a la información antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En definitiva, estamos ante un derecho reconocido en términos muy avanzados y amplios, pero cuya garantía descansa sobre mecanismos de impugnación lentos y que no ofrecen una respuesta adecuada a las necesidades planteadas. Es este un tema que no ha acabado de resolverse satisfactoriamente en la Ley 27/2006, ya que no existen todavía garantías efectivas para el cumplimiento del derecho. En nuestra opinión, debiera extenderse al acceso a la información ambiental la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno prevista en la Ley 19/2013.

En cuarto lugar, el cambio en las técnicas de intervención administrativa ambiental (sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables) que se está produciendo en España como consecuencia de los procesos de liberalización y simplificación administrativa iniciados con 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, e intensificados posteriormente con la adopción de medidas de reactivación de la economía adoptadas para hacer frente a la crisis económica y con la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, también 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 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.

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); de

desarrollo e implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; de adopción de medidas apropiadas, aplicando los recursos organizativos, humanos, financieros y técnicos necesarios para cumplir con los plazos máximos de suministro de información y garantizar que la información se haga efectivamente disponible; de articulación de su obligación de asistencia efectiva al solicitante (por ejemplo, elaborando guías o directrices prácticas que expliquen cómo se debe redactar una solicitud y su remisión por medios electrónicos, documentos que expliciten los derechos del solicitante); de información al público sobre los derechos que se derivan de la Ley 27/2006. 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. Tampoco pueden obviarse las dificultades instrumentales para el ejercicio de la libertad de acceso a la información sobre medio ambiente, por la propia complejidad de la información ambiental.

Resulta un tanto sorprendente que después de más de veintitrés años de legislación específica sobre acceso a la información ambiental en España (primero la Ley 38/1995, después la Ley 27/2006) esta legislación aún sea desconocida por muchas administraciones públicas encargadas de aplicarla, especialmente en el ámbito local.

Es del todo imprescindible que se garantice el cumplimiento de las obligaciones que para las autoridades públicas se derivan del artículo 5 de la Ley 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.

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. El acceso a la información debe dar lugar a una nueva función de las administraciones públicas: la de formación y de información. 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 definitiva, la configuración del derecho de acceso a la información ambiental en la Ley 27/2006 mejora sustancialmente la regulación de este derecho, solventando los principales problemas de adecuación con el Derecho de la Unión Europea que se habían suscitado bajo la vigencia de la Ley 38/1995. Es una regulación completa y avanzada. Falta ahora que esta regulación que existe sobre el papel se traduzca también en una aplicación efectiva de este derecho por parte de las autoridades públicas 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, pues, un reto para las autoridades públicas.

En suma, como señala J. A. Razquin Lizarraga (2018: 49), “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”.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “La incidencia de la nueva ley de transparencia en materia ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 28, 2014, pp. 115-150.

- CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 90-157.
- CASADO CASADO, Lucía, “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*, núm. 52, 2016, pp. 22-42.
- CASADO CASADO, Lucía, “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*, núm. especial 99-100, 2014, pp. 819-846.
- CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”, *Derecho PUCP*, núm. 70, 2013, pp. 241-278.
- CASADO CASADO, Lucía, “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2009, pp. 281-322.
- CASADO CASADO, Lucía, “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en Pigrau Solé, Antoni (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, 2008, pp. 225-298.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, “El derecho de acceso a la documentación de la administración pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. I, 1984, pp. 135-153.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, “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*, núm. 24, 1999, pp. 117-161.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio, “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*, núm. 37, 2017, pp. 131-161.

CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Excepciones al derecho de acceso a la información en materia medioambiental”, *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 137 (dedicado a: *Examen del a nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*), 2007, pp. 141-168.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, “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*, vol. 6, núm. 1, 2015, pp. 1-52.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Información ambiental y transparencia pública”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39, 2018, pp. 19-67.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El Derecho de Acceso a la Información Medioambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Pérez Monguió, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Pérez Monguió, José María, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, “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*, núm. 137 (dedicado a: *Examen del a nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*), 2007, pp. 35-114.

GUICHOT REINA, Emilio, “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*, núm. 33, 2016, pp. 125-162.

- GUICHOT REINA, Emilio (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.
- ITUREN I OLIVER, Albert, “El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, pp. 101-121.
- KRÄMER, Ludwig, “[Citizens rights and administrations' duties in environmental matters](#): 20 years of the Aarhus Convention”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 1-26.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, Jesús, “El derecho a la información medioambiental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 144, pp. 667-678.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, “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*, núm. 137 (dedicado a: *Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*), 2007, pp. 169-206.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino (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, 2008.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.), LAGO CANDEIRA, Alejandro, López Álvarez, Luis Felipe, *Tratado de Derecho Ambiental*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2014.
- MARTÍN DELGADO, Isaac, “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, 2016, pp. 291-328.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, “Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”, en Pigrau Solé, A. (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, 2008, pp. 349-403.

- PIGRAU SOLÉ, A. (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, 2008.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 1-58.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88, 2010, pp. 867-904.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel, Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, pp. 31-56.
- VALERO TORRIJOS, Julián, 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, 2014, pp. 483-504.
- ZABALLOS ZURILLA, María, “El largo camino hacia la aplicación efectiva del convenio de Aarhus”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.