

El acceso a la información ambiental: precisiones del TJUE en los conceptos de “autoridades públicas” y “comunicaciones internas”¹

Lucía Casado Casado

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 2.1. Normativa de la Unión Europea: modificación del Reglamento (CE) n.º 1367/2006. 3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 3.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 3.1.1. Sobre el concepto de “comunicaciones internas”. 3.1.2. Sobre el concepto de “autoridades públicas”: exclusión de los órganos jurisdiccionales. 3.2. Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. 3.2.1. Aplicación del trámite de alegaciones de terceros afectados al acceso a la información ambiental. 3.2.2. Amplitud del concepto de “información ambiental”. 4. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 4.1. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: continuidad de su doctrina. Entre la admisión y la desestimación de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. 4.2. Organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: doctrina de interés en materia ambiental. 4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de la reclamación ante una autoridad de transparencia en el ámbito del acceso a la

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado por el Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya.

información ambiental. 4.2.2. La inaplicación al acceso a la información ambiental de excepciones incluidas en la Ley de transparencia, pero no en la Ley reguladora del acceso a la información ambiental. 4.2.3. Acceso a copia del proyecto de una planta de incineración de residuos. 4.2.4. Concepto de "información ambiental": petición de copia de una solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza las novedades más relevantes que se han producido en relación con el acceso a la información en materia ambiental en 2020 y 2021. Con este fin, se estructura en tres partes principales, precedidas de una breve introducción en que se realiza una valoración general. En la primera, se destaca la normativa de interés aprobada en relación con el acceso a la información ambiental. En la segunda, se comentan varias sentencias de interés en este ámbito: dos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y tres de Tribunales Superiores de Justicia —dos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y una del Tribunal Superior de Justicia de Canarias—. Finalmente, en la tercera, se da cuenta de algunos pronunciamientos de interés, desde la perspectiva del acceso a la información ambiental, de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública, tanto a nivel estatal como autonómico.

ABSTRACT: This paper analyses the most relevant developments regarding the access to environmental information in 2020 and 2021. For this purpose, it is structured in three main parts, preceded by a brief introduction in which a general assessment is made. In the first part, the regulations of interest approved in relation to the access to environmental information are highlighted. In the second, different judgments of interest in this area are commented: two from the Court of Justice from the European Union and three from the Superior Court of Justice of Autonomous Communities —two from the Superior Court of Justice of Galicia and one from the Superior Court of Justice of Canarias—. Finally, in the third one, interesting pronouncements are taken into account, from the perspective of access to environmental information, by the authorities that guarantee the right of access to public information, both at the state and regional levels.

PALABRAS CLAVE: Información ambiental. Comunicaciones internas. Autoridades públicas. Transparencia. Información pública. Medio ambiente.

KEYWORDS: Environmental information. Internal communications. Public Authorities. Transparency. Public information. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental y es indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación pública y acceso a la justicia). Cuenta, además, con un marco jurídico muy avanzado, que recoge en términos muy amplios el derecho de acceso, como ya hemos venido poniendo de manifiesto en ediciones anteriores del [Observatorio de Políticas Ambientales](#)².

Este derecho de acceso a la información ambiental se ha utilizado ampliamente por los ciudadanos, tal y como se desprende del *Informe estadístico 2019 sobre acceso a la información ambiental*, elaborado en 2020 por la Oficina de Información Ambiental, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Vicesecretaría General Técnica. Según datos obrantes en este Informe, referidos a 2019, en la Oficina de Información Ambiental se registraron 4.439 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental. De ellas, 1.171 (26,38%) se formularon por escrito, 3.025 por teléfono (68,15%), 1.085 (24,44%) por correo electrónico, 243 (5,47%) de forma presencial, 84 (1,89%) por Sede Electrónica, y 2 (0,05%) fueron presentadas en Registros. Las principales materias de información ambiental solicitadas por escrito fueron las relativas a medidas y actividades que afectan o pueden afectar al medio ambiente y/o las destinadas a su protección. A éstas, siguieron, por orden, las relativas a aguas, atmósfera, energía, costas y diversidad biológica³. Del número total de solicitudes ambientales formuladas por escrito, 930 (79,42%) se respondieron en un plazo igual o inferior a un mes, directamente o por la propia unidad sectorial afectada; 86 (7,34%) fueron contestadas en un plazo superior al mes; y 155 (13,24%) no fueron resueltas, aunque se inició su tramitación y fueron posteriormente reclamadas por la Oficina de Información Ambiental a las unidades afectadas⁴. En cuanto a las solicitudes de información ambiental formuladas en 2019, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

² Vid. CASADO CASADO, L., “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 452-496; y CASADO CASADO, L., “[El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales](#)”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 551-580.

³ [Informe estadístico 2019 sobre acceso a la información ambiental](#), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, pp. 4-5, última consulta, 12 de enero de 2022.

⁴ *Ibidem*, pp. 5-6.

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se resolvió reconducirlas al procedimiento contemplado en la Ley 27/2006, dada la supletoriedad de aquella Ley respecto de ésta. Concretamente, se efectuaron 84 resoluciones de este tipo.

A pesar de los amplios términos en que se configura el derecho de acceso a la información ambiental y de que la mayor parte de solicitudes de información presentadas, por lo menos a nivel estatal, recibieron respuesta, todavía existen dificultades para garantizar un ejercicio efectivo del acceso a la información ambiental y continúan planteándose problemas en torno al propio concepto de “información medioambiental”, el alcance de algunos de los límites y excepciones legalmente previstos y las propias garantías del derecho de acceso, por citar sólo algunos ejemplos. Así se evidencia en los informes anuales que elabora el Defensor del Pueblo. En efecto, en el [Informe Anual 2019](#), se da cuenta del incumplimiento por parte de algunas administraciones públicas, cuando no poseen la información requerida, de la obligación de remitir la solicitud a la autoridad pública que la posea y de dar cuenta de ello al solicitante, así como de algunos supuestos de falta de respuesta por las autoridades públicas a solicitudes de información; asimismo, se plantea el alcance del derecho a identificar a los funcionarios públicos⁵. En cambio, llama la atención que en el [Informe Anual 2020](#) no haya ningún apartado específico sobre derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, a diferencia de lo que viene siendo habitual.

También se ponen de manifiesto algunos obstáculos encontrados en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental en el [Informe de cumplimiento del Convenio de Aarhus presentado por España en 2020](#). Entre ellos, se señalan la insuficiencia de los recursos materiales y humanos disponibles “para atender debidamente la totalidad de las obligaciones de acceso y difusión de la información ambiental en los plazos establecidos” (apartado XII); “la dificultad que existe en ciertas ocasiones para hacer compatible los derechos de propiedad intelectual y los de acceso a la información ambiental, así como alguna información que aunque se refiere a elementos ambientales tiene carácter comercial, e involucra la competencia entre empresas” (apartado VIII); y la confusión derivada de la existencia de dos leyes, una general —la Ley 19/2013— y otra específica —la Ley 27/2006—, en relación con el acceso a la información, lo que “en ocasiones lleva al público a pretender acceder a la información ambiental al amparo de la primera, y también se ha detectado que en algunos casos las Administraciones Públicas han aplicado de manera errónea los procedimientos en estos supuestos; estas casuísticas pueden dificultar el

⁵ [Informe Anual 2019](#), Volumen I, *Informe de gestión*, pp. 700-703.

derecho que asiste a los ciudadanos para obtener la información ambiental requerida y en su caso poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, al ser más favorable para el acceso a la información la norma específica que regula esta materia que la norma general” (apartado IV).

Asimismo, algunos casos han llegado a los tribunales, lo que evidencia las dificultades existentes, sobre todo, a la hora de aplicar determinadas excepciones para impedir el acceso a informaciones ambientales. En particular, en 2020 y 2021, hay varias sentencias interesantes en este ámbito de las que daremos cuenta en este trabajo, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como de los Tribunales Superiores de Justicia de Galicia y de Canarias.

Por último, también son una muestra de las dificultades que envuelven la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información ambiental los pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. En 2020 y 2021, ha habido algunas resoluciones muy interesantes en este ámbito, tanto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) como de los entes equivalentes creados en algunas comunidades autónomas. A ellas nos referiremos más adelante, poniendo de manifiesto la diversidad de posicionamientos existente entre estos organismos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental; y destacando especialmente las interpretaciones que se realizan de determinados límites al acceso a la información ambiental.

2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se destacan las normas de interés aprobadas en materia de acceso a la información ambiental en el período examinado.

2.1. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N° 1367/2006

En el ámbito de la Unión Europea, debe destacarse la aprobación del Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sin embargo, las modificaciones

que opera esta norma en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (conocido como el Reglamento de Aarhus) no afectan al acceso a la información, sino al acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En efecto, a través de esta modificación, se mejora el mecanismo de revisión administrativa, creado en 2006, en beneficio de las ONG respecto a actos y omisiones administrativos de las instituciones y organismos de la Unión Europea. Cabe destacar, en primer lugar, la ampliación de la definición de “acto administrativo” para incluir actos de alcance general. Así, las ONG—u otros miembros del público que cumplan los criterios recogidos en el art. 11, como veremos—estarán legitimados para efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo de la Unión que haya adoptado el acto administrativo o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto, alegando que dicho acto u omisión vulneran el Derecho medioambiental. Así, podrán solicitar la revisión administrativa de “cualquier acto no legislativo por una institución u organismo de la Unión, que surta efectos jurídicos y externos y que contenga disposiciones que puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f)” [art. 2.1.g)]. De este modo, se amplía el alcance de la revisión, ya que, con anterioridad, el Reglamento de Aarhus solo se refería a “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”. Asimismo, también podrán solicitar la revisión en casos de supuesta omisión administrativa, teniendo en cuenta que también se modifica la definición de “omisión administrativa”, definida ahora como “la falta de adopción, por una institución u organismo de la Unión, de un acto no legislativo que surta efectos jurídicos y externos, cuando dicha falta de adopción pueda vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f”.

En segundo lugar, se alinean las referencias al Derecho medioambiental con los requisitos del Convenio. En efecto, en la nueva definición de “acto administrativo” se aclara que debe contener “disposiciones que puedan vulnera el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f)”. Tal y como pone de manifiesto la Comisión, con la formulación anterior el Reglamento solo permitía la revisión de actos administrativos conforme al Derecho medioambiental, lo que “significa que, hasta ahora, al evaluar si un acto puede ser objeto de una solicitud de revisión interna, las instituciones y organismos de la Unión Europea solo han observado si el acto administrativo impugnado pretendía contribuir a los objetivos de la política medioambiental, en lugar de centrarse

en si vulneraba o no el Derecho medioambiental”⁶. En cambio, ahora se garantiza que la revisión interna sea posible para todos estos actos con efectos sobre los objetivos de la política medioambiental. Así, se incluyen también los actos que no se adoptaron con arreglo a la base jurídica de la política ambiental, pero que contienen disposiciones que, debido a sus efectos, pueden vulnerar el Derecho medioambiental de la Unión Europea en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento⁷. De este modo, el mecanismo de revisión interna estará en consonancia con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que se refiere a las acciones u omisiones que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental.

En tercer lugar, se amplían los plazos para el procedimiento de revisión interna, con el fin de permitir que la evaluación tenga una calidad adecuada. En particular, se amplía el plazo para que las ONG —u otros miembros del público que cumplan los criterios recogidos en el art. 11, como veremos— puedan formular solicitudes de revisión interna de seis a ocho semanas a partir de la adopción, notificación o publicación del acto administrativo —tomándose como referencia la más tardía de esas fechas— o, en caso de supuesta omisión administrativa, a partir de la fecha en que se exigía el acto administrativo. También se amplía en cuatro semanas el plazo para que la institución u organismo de la Unión examine la solicitud. De este modo, deberá dar respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de dieciséis semanas —con anterioridad, doce semanas— a partir de la expiración del plazo de ocho semanas a que nos hemos referido anteriormente. Tal y como pone de manifiesto la Comisión, “El tiempo adicional disponible para las ONG debería permitirles ofrecer los argumentos de hecho y de derecho necesarios al cuestionar los actos y omisiones administrativos que vulneran el Derecho medioambiental de la Unión Europea. Ampliar el tiempo disponible para que las instituciones y organismos de la Unión Europea aporten una respuesta debería permitirles

⁶ [Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#) [COM (2020) 642 final, Bruselas, 14 de octubre de 2020, p. 5].

⁷ El artículo 2.1.f) del Reglamento de Aarhus define “Derecho medioambiental” como “la legislación comunitaria que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.

realizar revisiones más exhaustivas. Asimismo, el tiempo adicional debería reforzar el derecho a una buena administración en virtud del artículo 41 de la Carta⁸.

Por último, se amplía la legitimación activa para poder efectuar solicitudes de revisión interna. En tanto que, en la versión originaria, el Reglamento de Aarhus limitaba esta posibilidad a cualquier organización no gubernamental que cumpliera los criterios del artículo 11 (ser una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro con arreglo a legislación o práctica nacional de un Estado miembro; tener por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental; haber existido durante más de dos años y estar trabajando activamente en el objetivo mencionado anteriormente; y que el asunto a que se refiera la solicitud de revisión interna entre en el ámbito de su objetivo y de sus actividades), ahora se amplía también a otros miembros del público, siempre que se cumplan las condiciones siguientes: deberán demostrar que la presunta vulneración del Derecho medioambiental de la Unión conlleva un menoscabo a sus derechos y que se ven directamente afectados por dicho menoscabo en comparación con el público en general; y que existe un interés público suficiente y que la solicitud cuenta con el apoyo de al menos 4.000 miembros del público que residen o están establecidos en al menos cinco Estados miembros, y que al menos 250 miembros del público proceden de cada uno de esos Estados miembros.

3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Durante los años 2020 y 2021, deben destacarse varias sentencias en relación con el acceso a la información en materia ambiental. En particular, analizamos dos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (concretamente, del Tribunal General) y tres de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

3.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, destacamos dos sentencias de interés, ambas de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19) y la de 15 de abril de 2021, *Friends of the Irish Environment Ltd* (asunto C-470/19).

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, *cit.*, pp. 6-7.

3.1.1. Sobre el concepto de “comunicaciones internas”

En la Sentencia de 20 de enero de 2021, con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), el TJUE tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la excepción contenida en el artículo 4.1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si “la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación”. Esta petición de decisión prejudicial se presenta en el contexto de un litigio entre el *Land Baden-Württemberg* y una persona física, en relación con una solicitud de información medioambiental para acceder a determinados documentos relativos a la tala de árboles del *Staatsministerium Baden-Württemberg* relativos al proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte denominado “Stuttgart 21”, en el *Stuttgarter Schlossgarten*.

Para analizar el alcance de esta excepción, con carácter previo, el TJUE recuerda que los motivos de denegación deben interpretarse de forma restrictiva, de modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de tal divulgación (apartado 33). Posteriormente, entra a analizar el concepto de “comunicaciones internas” —concepto no definido por la Directiva y en relación con el cual tampoco existe remisión alguna al Derecho de los Estados miembros—, al que debe dar una interpretación autónoma y uniforme, teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objeto perseguido por la normativa. En cuanto al concepto de “comunicación”, interpreta que se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, que puede ser una entidad abstracta, los miembros de una administración, el consejo de administración de una persona jurídica o una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades —un empleado o un funcionario— (apartado 37). Además, diferencia entre los conceptos de “comunicación” y “documento”, ya que este último no se refiere necesariamente a una información dirigida a alguien (apartado 40). Por lo que respecta al término “interna”, considera que solo es información ambiental interna “la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público” (apartado 42).

A la vista de estas consideraciones, advierte que “la excepción que permite denegar el acceso a las comunicaciones internas tiene por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un

espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 44). Y, en cuanto a su alcance, señala que esta excepción “debe interpretarse en el sentido de que el concepto de ‘comunicaciones internas’ incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción” (apartado 53). Además, deja claro, por una parte, que “el hecho de que una información medioambiental pueda salir de la esfera interna de una autoridad pública en un momento determinado, en particular cuando esté destinada a ser publicada en el futuro, no hace que la comunicación que contiene dicha información pierda inmediatamente su carácter interno” (apartado 49). Por otra, que la Directiva “no indica en modo alguno que el concepto de ‘comunicaciones internas’ deba interpretarse en el sentido de que solo comprende las opiniones personales de los empleados al servicio de una administración pública y los documentos esenciales, o incluso que no incluye la información de naturaleza fáctica. Además, tales limitaciones serían incompatibles con el objetivo de dicha disposición, a saber, la creación, en favor de las autoridades públicas, de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 50).

Por otra parte, el TJUE también interpreta que la aplicabilidad de esta excepción al derecho de acceso a la información medioambiental no está limitada en el tiempo. Por lo tanto, no depende de la fase en que se encuentre un procedimiento administrativo. De este modo, “la terminación de tal procedimiento o de una fase de este, marcada por la adopción de una decisión por una autoridad pública o por la finalización de un documento, no puede ser determinante para la aplicabilidad” de esta excepción (apartado 56). Sin embargo, “esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida” (apartado 70).

3.1.2. Sobre el concepto de “autoridades públicas”: exclusión de los órganos jurisdiccionales

En la Sentencia de 15 de abril de 2021, se resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por la *High Court* (Tribunal Superior, Irlanda), que tiene por objeto la interpretación del concepto de “autoridades públicas” recogido en el artículo 2.2 de la Directiva 2003/4/CE. Esta petición se presenta en el contexto de un litigio entre *Friends of the Irish Environment Ltd* y el *Commissioner for Environmental Information* (Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente, Irlanda), en relación con el acceso a los autos de un procedimiento judicial concluido.

En el marco de esta decisión prejudicial, el TJUE debe entrar a interpretar el alcance del concepto de “autoridades públicas” y determinar si la Directiva 2003/4/CE ampara el acceso a los autos de un procedimiento judicial concluido. Con relación al concepto de “autoridades públicas”, el Tribunal señala que, a falta de mención expresa en este sentido en la Directiva 2003/4/CE, los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su autoridad no son autoridades públicas y, por lo tanto, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Para el Tribunal, ni el Convenio de Aarhus ni la Directiva 2003/4/CE pretendían incluir dentro del concepto de “autoridad pública” a los órganos jurisdiccionales, sino únicamente a las autoridades administrativas, que son las que, en el seno de los Estados habitualmente poseen información ambiental en el ejercicio de sus funciones (apartado 34). Es más, interpreta que cuando la Directiva, en su artículo 2, faculta a los Estados miembros para excluir del concepto de “autoridad pública” a “las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo”, se refiere a las entidades o instituciones que encajen en la definición institucional del concepto de “autoridades públicas” dada en el artículo 2.2, párrafo primero, de la referida Directiva, como determinadas autoridades administrativas independientes, que pueden puntualmente, actuar en calidad de órgano jurisdiccional sin que tengan naturaleza de órgano jurisdiccional (apartados 33 y 38). En consecuencia, los órganos jurisdiccionales “no están sujetos a la obligación prevista por esta de dar acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder” (apartado 40). Por consiguiente, “En estas circunstancias, corresponde exclusivamente a los Estados miembros establecer, en su caso, el derecho de acceso del público a la información contenida en los autos judiciales y definir su régimen de ejercicio” (apartado 40).

De esta interpretación se deriva que la Directiva 2003/4/CE “debe interpretarse en el sentido de que no regula el acceso a la información medioambiental contenida en los autos judiciales, ya que ni los órganos jurisdiccionales ni las entidades o las instituciones que se hallan bajo su autoridad y mantienen así vínculos estrechos con estos constituyen ‘autoridades públicas’ en el sentido de esa disposición, por lo que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la referida Directiva” (apartado 44). En efecto, como pone de manifiesto el Tribunal, la Directiva no incluye el acceso a “los escritos procesales y los demás documentos aportados a los autos de procesos judiciales en materia de medio ambiente, ya que el legislador de la Unión no pretendió favorecer la información del público en materia judicial y la participación de este en la toma de decisiones en esa materia” (apartado 37).

3.2. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el período examinado, destacamos tres sentencias procedentes de Tribunales Superiores de Justicia, de interés en cuanto plantean algunas cuestiones procedimentales relacionadas con el acceso a la información ambiental y se pronuncian sobre el propio concepto de “información ambiental”. Dos de ellas han sido dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y otra por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

3.2.1. Aplicación del trámite de alegaciones de terceros afectados al acceso a la información ambiental

Entre los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en materia de acceso a la información ambiental destaca la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 54/2020, de 14 de febrero de 2020 (Sección 3ª, recurso núm. 7285/2018, ponente: Juan Bautista Quintas Rodríguez). Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por varias asociaciones y un sindicato contra la Instrucción 67/2018, de 3 de agosto de 2018, de la Dirección Xeral de Minas de Galicia, sobre acceso a la información pública en materia de minas (publicada en el DOGA núm. 157, de 20 de agosto de 2018).

En esta Sentencia, se plantea una cuestión de gran interés, como es la de si puede aplicarse al ámbito del acceso a la información ambiental el trámite de alegaciones de terceros afectados previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ello es relevante, teniendo en cuenta que se trata de un trámite no previsto en la Ley 27/2006—sí, en cambio, en alguna norma autonómica⁹— y que supondría añadir al acceso a la información ambiental restricciones no previstas en esta Ley cuya conformidad con el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE debe examinarse.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al hilo del análisis de la conformidad con el ordenamiento jurídico de la Instrucción 67/2018, de 3 de agosto de 2018, de la Dirección Xeral de Minas de Galicia, sobre acceso a la información pública en materia de minas, entiende que, a falta de previsión en la Ley 27/2006 y a falta de desarrollo reglamentario específico

⁹ *Vid.* el artículo 27 del Decreto de Andalucía 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.

de la misma, la Ley de transparencia y, en particular, este trámite, ha de ser aplicado al acceso a la información ambiental, ya que esta Ley debe aplicarse de forma supletoria en todo lo no previsto en la Ley 27/2006, por establecerlo así expresamente su disposición adicional primera, apartado tercero. Considera el Tribunal que ello no vulneraría ni el Convenio de Aarhus ni la Directiva 2003/4/CE, que ya se hacen eco de la necesidad de proteger a terceros perjudicados por la revelación de información, al contemplar determinados supuestos de denegación de la información solicitada en función de derechos o intereses de terceros —arts. 4.4 del Convenio y 4 de la Directiva— y prever que los Estados miembros puedan disponer que los terceros perjudicados por la revelación de información también tengan acceso a un procedimiento de recurso, lo que implica el conocimiento por el tercero de la solicitud —art. 6 de la Directiva—.

A mayor abundamiento, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia añade dos argumentos para justificar la aplicación supletoria del trámite de alegaciones de terceros con derechos o intereses afectados a los procedimientos de acceso a la información ambiental. Por una parte, apela al artículo 4.4 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que prevé un trámite similar; y al artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que declara aplicable a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental el Reglamento(CE) nº 1049/2001. Por otra, indica que “numerosos Autos recientes de diversos Juzgados reconocen el deber de tutela de los derechos de los terceros afectados por la información medioambiental al acordar la medida provisional de suspensión de la ejecución de las resoluciones de acceso a información medioambiental dictadas por la Administración autonómica minera, entre los que cabe citar el Auto 36/2019 de 25-3-2019 del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Lugo, Auto 33/2019, de 15-3-2019, del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Lugo o el Auto 78/2018, de 10-7-2018, del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Lugo, entre otros” (FJ 5º).

3.2.2. Amplitud del concepto de “información ambiental”

Por lo que respecta al concepto de “información ambiental” resultan de interés tanto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 135/2020, de 19 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 7166/2019, ponente: Francisco

Javier Cambón García) como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) núm. 393/2020, de 16 de diciembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, recurso núm. 155/2019, Ponente: Óscar Bosch Benítez).

En la primera de ellas, el Tribunal se hace eco de la amplitud con que se configura el concepto de “información ambiental” en la Ley 27/2006 e insiste en que se incluye dentro del mismo la información relativa a la diversidad biológica y sus componentes. Por este motivo, frente a lo sostenido por la entidad recurrente —una sociedad mercantil—, que impugnaba una resolución del Director Xeral de Enerxía e Minas que daba acceso a una persona física a los informes periódicos elaborados por dicha entidad, de acuerdo con el Plan de Vigilancia, sobre la población de aves para el Parque Eólico Montouto y remitidos a la administración para que controlase el cumplimiento ambiental de su plan de explotación eólica, considera que tales informes pueden ser calificados de “información pública” con arreglo a la Ley gallega 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno y como “información ambiental” de acuerdo con la Ley 27/2006 (FFJJ 2º y 3º). Además, insiste en que la Ley 27/2006 no exige siquiera explicar una motivación para formular una solicitud de información ambiental y considera que “el hecho de que el solicitante pretenda incorporarlos a una noticia periodística está amparado por el derecho a la libertad de información, de trasladar a los medios de comunicación las informaciones de relevancia pública” (FJ 3º).

En la segunda, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias también se pronuncia sobre la amplitud del concepto de “información ambiental” y lo hace en los términos siguientes: “Del examen de la citada Ley 27/2006 se infiere que la ‘información ambiental’ se recoge en términos muy amplios. Tal como destaca la doctrina, la ley ha preferido pecar de prolija en su enunciación de las cuestiones sobre las que ha de versar la información, que permitir cualquier denegación de información con transcendencia, incluso indirecta, acerca de los elementos que conforman el medio ambiente. Nótese que las autoridades públicas están obligadas a prestar la información solicitada, aunque no ostenten responsabilidades en materia medioambiental, bastando que la información que se requiere obre en su poder (art. 2.5 de la Ley 27/2006)” (FJ 1º).

Además, en esta Sentencia se pone de manifiesto la importancia que tiene el cumplimiento por parte de las administraciones públicas de las obligaciones generales contenidas en el artículo 5 y también el respeto de las garantías contenidas en el artículo 10.2 de la Ley 27/2006, obviadas en el litigio que origina la Sentencia por parte del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria (FJ 1º). Al respecto, señala el Tribunal que “el Ayuntamiento

demandado (ahora recurrente) incumplió las obligaciones que en relación con la solicitud de información ambiental fue ejercitada por la entidad ecologista apelada (...). La inobservancia en la que incurrió la Administración apelante es patente: no sólo dejó de comunicar su imposibilidad de informar, o su negativa a facilitar la información interesada, sino que no dio respuesta a dicha petición de información (art. 10 de la Ley 27/2006). Y esta actitud claramente criticable, en cuanto incumplidora de los deberes que a las autoridades públicas competentes impone dicha regulación legal de acceso a la información y participación pública, es la que ha obligado a la entidad actora a interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo” (FJ 2º). Por ello, hace una llamada de atención al Ayuntamiento: “En definitiva, en lugar de argüir que el Colectivo Turcón Ecologistas en Acción tenía que haber sabido que el Ayuntamiento no tenía competencia en la materia, lo que ha de exigirse de la Administración es que cumpla su obligación y no vulnere —por omisión— los derechos reconocidos en la Ley 27/2006 (cumplimiento que tampoco implicaba un gran esfuerzo, dicho sea de paso)” (FJ 2º).

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2020 y 2021, ha habido numerosos pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública relacionados con la información ambiental, tanto a nivel estatal —CTBG— como a nivel autonómico —autoridades equivalentes creadas en algunas comunidades autónomas—. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.1. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: CONTINUIDAD DE SU DOCTRINA. ENTRE LA ADMISIÓN Y LA DESESTIMACIÓN DE RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el período examinado, al igual que en años anteriores ha habido diversas resoluciones del CTBG de interés desde la perspectiva ambiental. Como viene siendo habitual, año tras año, son varios los supuestos en que los solicitantes de determinadas informaciones ambientales han acabado, ante el silencio de la administración o la negativa a suministrar la información pedida, instando una reclamación ante este organismo independiente. Como ya pusimos de manifiesto en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2020](#), si bien la Ley de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno introduce, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos— ante el CTBG con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, tal posibilidad no está prevista en la Ley 27/2006, que remite al sistema general de recursos administrativos y judiciales —regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—. Esta dualidad de regímenes lleva a plantear si resulta o no aplicable en el ámbito del acceso a la información ambiental la reclamación ante el CTBG.

Sobre esta cuestión ha vuelto a pronunciarse en 2020 y 2021 este organismo, limitándose a reiterar doctrina anteriormente sentada, sin aportar novedad alguna. A partir del examen de las resoluciones dictadas por el CTBG en este período vuelve a constatarse, por una parte, que la presentación de reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental es una realidad que se repite año tras año. Los solicitantes de información ambiental, en muchas ocasiones, ante los resultados fallidos de sus solicitudes de información y la imposibilidad de acceder a la información solicitada, bien por ausencia de respuesta expresa, bien por la denegación —total o parcial— de la información solicitada, recurren a este mecanismo, a pesar de no estar previsto en la Ley 27/2006.

Por otra, ninguna de las reclamaciones presentadas en materia de información ambiental ha tenido éxito. Las resoluciones examinadas ponen de manifiesto la respuesta ambivalente dada por el CTBG a las reclamaciones presentadas en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental. En unos casos, en aplicación de los apartados 2º y 3º de la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013, el Consejo inadmite a trámite las reclamaciones presentadas por entender que el régimen del derecho de acceso contemplado en dicha Ley no resulta de aplicación y carece de competencia para conocer este tipo de reclamaciones¹⁰. En otros

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones R/0221/2020, de 18 de abril de 2020; R/0222/2020, de 18 de abril de 2020; R/0226/2020, de 8 de junio de 2020; R/0227/2020, de 8 de junio de 2020; R/0228/2020, de 8 de junio de 2020; R/0252/2020, de 11 de junio de 2020; R/0263/2020, de 17 de junio de 2020; R/0455 y 0456/2020, de 28 de agosto de 2020; R/0606/2020, de 7 de octubre de 2020; R/0658/2020, de 3 de noviembre de 2020; R/0838/2020, de 3 de marzo de 2021; R/0841/2020, de 4 de marzo de 2021; R/0169/2021, de 15 de junio de 2021; R/0154/2021, de 24 de junio de 2021; R/0183/2021, de 28 de junio de 2021; R/0208/2021, de 13 de julio de 2021; R/0267/2021, de 13 de julio de 2021; R/0321/2021, de 20 de julio de 2021; R/0357/2021, de 27 de julio de 2021; R/0427/2021, de 18 de octubre de 2021; R/0750/2021, de 27 de octubre de 2021; R/0727/2021, de 23

supuestos, en cambio, el CTBG no ha inadmitido a trámite las reclamaciones, sino que ha entrado a conocer de ellas, aunque el resultado final siempre ha sido la desestimación, por entender que las solicitudes, al versar sobre informaciones ambientales, debían ser tramitadas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006 y no en la Ley 19/2013, incluyendo su régimen de impugnaciones¹¹.

4.2. ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En el ámbito autonómico, también ha habido pronunciamientos de gran interés en relación con el acceso a la información ambiental de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental

Hemos visto cómo, de forma reiterada, el CTBG se ha negado a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental. En cambio, existe diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de reclamaciones en este ámbito en los organismos autonómicos de control de la transparencia, tal y como hemos venido advirtiendo en ediciones anteriores del [Observatorio de Políticas Ambientales](#). Esta disparidad de criterios se mantiene en 2020 y 2021, tal y como ponen de manifiesto las resoluciones de los organismos autonómicos de transparencia recaídas en este período.

En efecto, existen en estos dos años resoluciones que admiten las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental y que, por tanto, las resuelven, en la Comisión de Transparencia de Castilla y León¹²,

de noviembre de 2021; R/0889/2021, de 23 de noviembre de 2021; y R/0890/2021, de 23 de noviembre de 2021.

¹¹ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones R/0718/2019, de 13 de enero de 2020; R/0719/2020, de 13 de enero de 2020; R/0751/2019, de 17 de enero de 2020; R/0039/2020, de 13 de abril de 2020; R/0074/2020, de 17 de abril de 2020; R/0167/2020, de 1 de junio de 2020; R/0542/2020, de 23 de noviembre de 2020; R/0060/2021, de 18 de mayo de 2021; y R/0141/2021, de 15 de junio de 2021.

¹² *Vid.* las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Castilla y León 135/2020, de 19 de junio —expediente CT-217/2019—, FJ 6º; 246/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-199/2020—, FJ 3º; 247/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-224/2020—, FJ 3º; 166/2021, de 10 de septiembre —expediente CT-188/2021—, FJ 5º; y 214/2021, de 22 de octubre —expediente CT-67/2021—, FJ 5º.

la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña¹³, en el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana¹⁴, en el Consejo de Transparencia de Aragón¹⁵, en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias¹⁶, en el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia¹⁷, en el Consejo de Transparencia de Navarra¹⁸ y en la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública¹⁹. Los argumentos utilizados para justificar esta

¹³ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña 247/2020, de 9 de abril, FJ 1º; 499/2020, de 23 de septiembre, FFJJ 1º, 3º y 4º; y 695/2020, de 26 de noviembre.

¹⁴ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 72/2020, de 10 de junio de 2020 —expediente núm. 171/2019—, FJ 4º; y núm. 10/2021, de 29 de enero de 2021 —expediente núm. 101/2020—, FJ 4º.

¹⁵ En el caso de Aragón, si bien no hemos encontrado ninguna Resolución, en el período examinado, en que el Consejo de Transparencia de Aragón entre expresamente a justificar su competencia para conocer de las reclamaciones en el ámbito de solicitudes de información pública que pueden catalogarse de información ambiental con arreglo a la Ley 27/2006, hemos encontrado diferentes supuestos en que entra a conocer de reclamaciones frente a solicitudes de información pública que pueden encuadrarse en la categoría de “información medioambiental”, con arreglo a la Ley 27/2006. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 27/2021, de 28 de junio, por la que se resuelve la reclamación presentada frente a la falta de resolución por el Departamento de Desarrollo y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón de una solicitud que tenía por objeto obtener diversa información y documentación con relación a una actividad de tala de madera en un monte de utilidad pública —expediente 72/2019—. Además, en ella, expresamente reconoce que “El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón” (FJ 1º). Otro ejemplo, entre otros, lo encontramos en la Resolución 8/2021, de 15 de marzo, por la que se resuelve la reclamación presentada frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Almudévar del acceso a la información pública solicitada sobre residuos y contenedores urbanos. En ambos casos, el Consejo de Transparencia de Aragón estima parcialmente las reclamaciones presentadas.

¹⁶ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V; 214/2021, de 22 de julio de 2021, FJ VII; y 351/2021, de 9 de septiembre de 2021, FJ VI.

¹⁷ *Vid.* la Resolución de 21 de diciembre de 2020 —reclamación R-033-2020—, FJ 5º. *Vid.*, asimismo, el Informe Propuesta de Resolución formulado por el Asesor Jurídico del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia —reclamación R-014-2020—.

¹⁸ *Vid.* los Acuerdos del Consejo de Transparencia de Navarra AR 18/2020, de 31 de agosto —Reclamación 12/2020—; AR 70/2021, de 21 de junio —Reclamación 55/2021—.

¹⁹ *Vid.* las Resoluciones de la Comisión Vasca de Acceso a Información Pública 62/2020, de 22 de diciembre —expediente 2020/000247—, FJ 1º; 63/2020, de 3 de diciembre

competencia por parte de estos organismos son diversos. En unos casos, partiendo de la aplicación supletoria de la Ley de transparencia, se interpreta que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, por lo que nos encontramos ante un aspecto no regulado en la normativa específica y, en consecuencia, resulta de aplicación supletoria la Ley de transparencia y, en particular, el mecanismo de reclamación previsto en su artículo 24. En efecto, al no prever la Ley 27/2006 ninguna vía específica, ante un órgano independiente y especializado, para garantizar el acceso a la información ambiental, salvo la general de la tutela a través de los recursos administrativos y el recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se considera procedente, en caso de denegación del acceso, aplicar, con carácter supletorio, la reclamación ante las autoridades de transparencia, prevista en la legislación general de transparencia, a los procedimientos de acceso a la información ambiental, sujetos a la Ley 27/2006. En otros casos, se apela a que las informaciones solicitadas en materia ambiental constituyen información pública, de acuerdo con la Ley de transparencia, según la cual se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13). Asimismo, en otros casos, se afirma claramente la competencia de estos organismos para conocer de las reclamaciones en relación con la información ambiental, al no estar excluida tal competencia ni por la legislación general de transparencia —estatal y autonómica— ni por la legislación específica en materia de acceso a la información ambiental; y se destaca la ausencia de lógica que tendría privar, en ámbitos privilegiados o cualificados del derecho de acceso, de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no gozase del mecanismo básico de garantía ante una autoridad independiente, establecido por la legislación general de acceso a la información pública. Por ello, en este punto, se considera de aplicación supletoria la normativa de la Ley 19/2013 en la medida en que refuerza el acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Así, por ejemplo, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la

—expediente 2020/000248—, FJ 1º; 63/2021, de 21 de junio —expediente 2021/000201—, FJ 1º; 64/2021, de 24 de mayo —expediente 2021/000202—, FJ 3º; y 104/2021, de 23 de julio —expediente 2021/000327—, FJ 1º.

Información Pública de Canarias señala que debe ser así “por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental” y apela a la jurisprudencia para reforzar esta posición: “El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que indica que «tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (...) el derecho de acceso de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que les ha conferido al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible»”²⁰.

En cambio, siguiendo la estela del CTBG, no se consideran competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la Comisión de Transparencia de Galicia y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares, tal y como se desprende de diversas resoluciones dictadas en 2020 y 2021²¹. En todas ellas, o bien se inadmiten a trámite las reclamaciones interpuestas al considerarse que tienen su origen en solicitudes de información que versan sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resulta aplicable a la materia la Ley 27/2006 y son aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia el organismo de transparencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo; o bien se

²⁰ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V.

²¹ *Vid.* las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 19/2020, de 27 de enero (reclamación núm. 367/2018); 83/2020, de 13 de marzo (reclamación núm. 2/2020); 263/2020, de 27 de julio (reclamación núm. 187/2019); 330/2020, de 10 de noviembre (reclamación núm. 143/2020); 331/2020 y 332/2020, de 11 de noviembre (reclamaciones núm. 141/2020 y núm. 281/2020); y 353/2020, de 23 de noviembre (reclamación núm. 35/2020).

Vid. las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 1 de julio de 2020 —expediente núm. RSCTG 34/2020—; de 29 de octubre de 2020 —expediente núm. RSCTG 93/2020—; de 27 de enero de 2021 —expediente núm. RSCTG 138/2020—; y de 24 de febrero de 2021 —expediente núm. RSCTG 10/2021—.

Vid. la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 19/2021, de 14 de julio de 2021.

desestiman, indicando que son recurribles con arreglo al régimen de recursos regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De este modo, vuelve a ponerse de manifiesto, en 2020 y 2021, la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en los distintos organismos autonómicos de control de la transparencia, con la consiguiente inseguridad jurídica que suscita el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admita el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y en otras se niegue sistemáticamente.

4.2.2. La inaplicación al acceso a la información ambiental de excepciones incluidas en la Ley de transparencia, pero no en la Ley reguladora del acceso a la información ambiental

En relación con las excepciones al derecho de acceso a la información, la Ley de transparencia recoge algunos límites que no están previstos entre las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental recogidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006. Es el caso, por ejemplo, de aquellos supuestos en el que el acceso a la información suponga un perjuicio para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, “los intereses económicos y comerciales” y “la política económica y monetaria”. En este punto, entendemos que el listado de excepciones de la Ley 27/2006 es cerrado y no pueden aplicarse —vía aplicación supletoria de la Ley 19/2013— al acceso a la información ambiental otras excepciones no previstas en la normativa específica pero que sí están contempladas en la general. En este sentido se ha pronunciado de forma unánime la doctrina. Y también las autoridades de transparencia cuando se les ha planteado el tema.

Es el caso de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, que, en su Resolución 63/2021 —expediente 2021/000201—, afirma que “el régimen de supletoriedad previsto en la LTAIBG no alcanza a la aplicación de los límites previstos en la misma, sino que serán de aplicación los límites que para el acceso a la información medioambiental se prevén en la LAIMA. Y ello es así debido al propio fin de la supletoriedad de las normas, cuyo objeto último es la integración de omisiones no previstas por el legislador sin desplazar la aplicación general de la norma integrada. En este sentido, el propio artículo 1 de la LTAIBG dispone que el objeto de la Ley es ‘ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad’. Consecuentemente, solo será de aplicación la LTAIBG a la información medioambiental en tanto en cuanto se refuerce o amplíe la específica

regulación establecida en la LAIMA en relación con los límites, no existiendo en esta Ley vacío o laguna que rellenar en esta materia puesto que cuenta con una regulación pormenorizada” (FJ 8º).

4.2.3. Acceso a copia del proyecto de una planta de incineración de residuos

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) ha dictado en 2020 una resolución interesante en que se pronuncia en relación con el acceso a un proyecto de una planta de incineración de residuos. Nos referimos a la Resolución núm. 247/2020, de 9 de abril —expediente núm. 83/2020—, que trae causa de una solicitud presentada por una asociación ecologista ante al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, solicitando una copia de la totalidad del proyecto de una planta de incineración de residuos en el municipio de Cercs. En esta ocasión, la administración no entregó la información solicitada y justificó su negativa indicando que dicha asociación tiene la condición de interesada en el expediente solicitado y que el expediente se encuentra en una fase inicial de tramitación y se está valorando la documentación que lo acompaña y el alcance de su confidencialidad; y considerando que, una vez verificada la documentación se someterá a información pública y se notificará a las personas interesadas y el Ayuntamiento la someterá a exposición pública y a información vecinal, por lo que la entidad reclamante próximamente tendría la documentación a su disposición.

Al respecto, la GAIP realiza, en primer lugar, una serie de consideraciones de carácter general. Por una parte, entiende que “si bien la remisión hecha por la disposición adicional 1ª.1 LTAIPBG deja en manos de la legislación de régimen jurídico y de procedimiento administrativo el acceso a la documentación que forma parte de los procedimientos administrativos abiertos, esta regulación solo es aplicable al acceso de las personas interesadas en los procedimientos administrativos respectivos, mientras que el resto de personas tienen derecho a acceder a la información de procedimientos administrativos abiertos en los que no tienen la condición de interesadas de acuerdo con el régimen establecido por la LTAIPBG” (FJ 1º). Por otra, apunta que “la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo abierto refuerza el derecho de acceder a la información que contiene, de manera que no sería jurídicamente admisible que la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo atribuyera a las personas interesadas un acceso a la documentación que forma parte de los procedimientos administrativos abiertos por debajo de los estándares garantizados a cualquier persona por la legislación de transparencia y de acceso a la información pública” (FJ 1º). A la vista de estas consideraciones, considera que la asociación reclamante tiene derecho

a una copia del proyecto de incineradora, “derecho que tiene que poder ejercer en el momento que considere oportuno solicitar la información en cuestión, que no tiene por qué ser necesariamente el momento que más le convenga a la Administración o al procedimiento de autorización” (FJ 1º). Además, determina la improcedencia de remitir el acceso a la fase de información pública o a la audiencia de las personas interesadas y de denegar el acceso a la información solicitada por el hecho de que no se haya empezado formalmente el procedimiento de tratamiento de la autorización ambiental (por no haberse abonado la tasa requerida para la tramitación de la autorización). En efecto, considera la GAIP que “si la información solicitada está en poder de la Administración (y el proyecto solicitado lo está desde el momento de su presentación), por este solo hecho es información pública y, por lo tanto, no se puede denegar el acceso solicitado a la misma por el hecho de que no haya empezado formalmente el procedimiento de tramitación de la autorización ambiental” (FJ 1º). El hecho de haberse iniciado o no el procedimiento solo repercutiría en “el régimen aplicable a la solicitud de información, que será la LTAIPBG si el procedimiento administrativo de autorización todavía no se ha abierto, y la LPAC a partir del momento de su apertura y si quien solicita la información es persona interesada, como es el caso” (FJ 1º).

En cualquier caso, el derecho de acceso a la información solicitada lo es sin perjuicio de la concurrencia de límites legales que puedan justificar la denegación. Ahora bien, en el caso concreto, la GAIP considera que no concurren los límites que había invocado la administración: la posible confidencialidad de documentación del proyecto declarada por la empresa promotora, por un lado y los datos personales que pueda contener esa documentación, por otro. En el primer caso, porque la misma empresa promotora había dejado sin efecto la declaración inicial general de confidencialidad, al señalar que, a su entender, la confidencialidad se tendría que limitar a la protección de los datos personales (físicos y jurídicos) incluidos en la documentación del proyecto. En el segundo, porque la legislación de protección de datos personales únicamente protege los datos de las personas físicas, no de las jurídicas y pueden eliminarse de la información que se deba proporcionar los datos de las personas físicas que consten que no sean necesarios (FJ 2º).

4.2.4. Concepto de “información ambiental”: petición de copia de una solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada

La Resolución de la GAIP núm. 499/2020, de 23 de septiembre de 2020 —expediente núm. 331/2020— resulta de gran interés, por cuanto plantea cuestiones relevantes en relación con el concepto de información ambiental.

Se trata de la resolución de una reclamación presentada por una entidad conservacionista contra el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, que, aunque contestó la solicitud realizada por dicha entidad en que realizaba diversas consideraciones en relación con la tramitación de una autorización ambiental para una planta de incineración de residuos y generación de electricidad en Cercs, no hizo mención alguna de la petición de acceso a la información contenida en la misma (concretamente, se solicitaba una copia de la solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada). En el informe emitido, a petición de la GAIP, por la Administración catalana sobre la reclamación presentada, considera que el expediente se encuentra todavía en una fase inicial de la tramitación y que se está valorando toda la documentación que se acompaña a la solicitud de la autorización ambiental por las unidades vectoriales. Asimismo, invoca el artículo 18 de la Ley 19/2013, al considerar que la solicitud se refiere a información que está en curso de elaboración o de publicación general y que, por lo tanto, debe ser inadmitida. Asimismo, constata que, cuando se hizo la solicitud de información, la empresa no había realizado el pago correspondiente a la tasa para la prestación de los servicios de autorización ambiental de actividades, por lo que no se había iniciado la tramitación de ningún expediente, lo que le lleva a volver a invocar el artículo 18 de la Ley 19/2013. Por su parte, la empresa promotora afectada por la reclamación cuestiona que la información solicitada pueda ser considerada información ambiental porque no es el resultado de una actividad administrativa. En su opinión, la información solicitada, elaborada por la empresa promotora, sin haber sido verificada u objeto de ninguna actuación significativa para la administración, no cumpliría el requisito de ser el resultado de la acción administrativa, requerido por el artículo 2.3.c) de la Ley 27/2006. Subsidiariamente, solicita la aplicación de la excepción contenida en el artículo 13.1.d) de la Ley 27/2006, relativa a material en curso de elaboración o documentos o datos no concluidos.

Planteada en estos términos la controversia, la GAIP, en primer término, considera que la información solicitada es información ambiental y rechaza los argumentos de la empresa promotora. En su opinión, la empresa hace una lectura sesgada y parcial del artículo 2.3.c) de la Ley 27/2006, "ya que las medidas y actividades a que se refiere este precepto no se limitan a las de las autoridades o a las administraciones públicas, sino también a las privadas. Cuando este precepto habla de medidas administrativas, lo hace con la finalidad de incluirlas específicamente, casi a título de ejemplo ('las medidas, incluidas las medidas administrativas'), y cuando se refiere a las actividades, lo hace en relación con las actividades de cualquier tipo o sujeto ('y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores

mencionados a las letras a) y b)'), sin restringirlas a las de naturaleza administrativa” (FJ 3º). Por lo tanto, “una lectura objetiva y entera del artículo 2.3.c LAIA lleva a considerar información ambiental cualquier información que verse sobre medidas y actividades que afecten o puedan afectar los factores ambientales, y no hay ninguna duda que la información solicitada versa sobre una actividad (una planta de tratamiento de residuos) que, de ser autorizada, afectaría (en definitiva, su solicitud ‘puede afectar’) al medio ambiente” (FJ 3º). Además, se trata de información que está en poder de la administración —a partir del momento en que tiene entrada a su registro—, a pesar de haber sido elaborada o aportada por una promotora privada y aunque no se haya producido ninguna verificación administrativa sobre su suficiencia o idoneidad.

En segundo término, considera que la excepción invocada —que la información solicitada se encuentra en fase de elaboración— “no es aplicable al caso porque no se da la circunstancia de hecho que podría activarla. Es decir: la información solicitada no se encuentra en fase de elaboración” (FJ 4º). En efecto, “esta solicitud de autorización, con toda la documentación que la acompaña, estaban perfectamente elaboradas en el momento de presentación de la solicitud, porque si no lo hubieran sido, la empresa interesada no las habría presentado” (FJ 4º).

5. BIBLIOGRAFÍA

CASADO CASADO, L. Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales. *Anuario de Transparencia Local 4/2021*, n. 4, 2022.

COTINO HUESO, L.; BOIX PALOP, A. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. [El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública](#). *Revista Española de la Transparencia*, n. 11, 2020, pp. 31-43.

- [El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos](#). *Revista Española de la Transparencia*, n. 12, 2021, pp. 25-46.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a. *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2^a edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2020.

GUICHOT, E.; BARRERO RODRÍGUEZ, C. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.