

**ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.
EL CONVENIO DE AARHUS.**

**SR. D. FEDERICO RAMOS DE ARMAS
Secretario de Estado de Medio Ambiente**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SUJETOS TITULARES DEL DERECHO. III CONTENIDO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. IV. EXCEPCIONES AL DERECHO DE INFORMACIÓN. V. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y RESOLUCIÓN: 1. *Procedimiento de solicitud*. 2. *Resolución y efectos*. VI. INFORMACIÓN AMBIENTAL DIFUNDIDA. VII. CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA. VIII. BREVE REFERENCIA A LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 27/2006.

I. INTRODUCCIÓN.

La protección del medio ambiente no se reserva exclusivamente a los poderes públicos, sino que constituye una obligación de la sociedad. El primer apartado del artículo 45 de la Constitución Española establece claramente que: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Esta obligación requiere, o al menos así ha sido entendido con carácter general, que «todos» podamos participar en la elaboración de las normas jurídicas, planes y programas que tutelan el medio ambiente; y que «todos» podamos hacer valer ante los tribunales su cumplimiento. Para ello es necesario que «todos» accedamos a la información ambiental relevante.

Por tanto, el acceso a la información es un medio necesario para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos ambientales de forma activa, tal y como ya reconocía el Principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo (1992):

«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la

participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

Elemento sobre el que vuelve a insistir la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, de junio de 2012, que dedica de la II parte 'Renovación del compromiso político' un apartado C intitulado 'Participación de los grupos principales y otros interesados', en el que incide en la correlación entre un amplio acceso a la información, la participación y el desarrollo sostenible:

«43. Recalcamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en trabajar más estrechamente con los grupos principales y otros interesados y alentar su participación activa, según proceda, en procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles».

En este contexto, ha de situarse al Convenio 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, de 25 de junio de 1998, ratificado por España por Instrumento de 15 de diciembre de 2004, en adelante Convenio de Aarhus.

De hecho, el Convenio de Aarhus se funda sobre tres pilares, a saber, el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de

decisiones y el acceso a la justicia en materia medio ambiental (artículo 1).

El derecho a acceder a la información —objeto de este trabajo— es presupuesto de los otros dos derechos, y también es una manifestación inequívoca de transparencia en la gestión pública; el propio preámbulo del Convenio señala como fin propio: «favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas sobre el medio ambiente».

El Convenio de Aarhus fue también ratificado por la Unión Europea, y en el ordenamiento comunitario sobre esta materia deben citarse: la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, de acceso del público a la información medioambiental y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Estas directivas han sido transpuestas a nuestro ordenamiento por la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante Ley 27/2006), norma que deroga a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

El análisis del derecho de acceso a la información, incorporado por el Convenio de Aarhus exige manejar, además, la legislación comunitaria y la nacional. Incluso, dentro del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente debe tenerse como referencia la Orden ministerial de 26 de junio de 2012, por la que se dictan instrucciones sobre la aplica

aplicación en el Departamento de la mencionada Ley 27/2006 (BOE núm. 172, de 19 de julio de 2012).

II. SUJETOS TITULARES DEL DERECHO

La titularidad del derecho a la información ambiental es la más amplia que cabe, la Ley 27/2006, emplea el término «todos» (artículo 3), la Directiva 2003/4/CE usa el sintagma «cualquier solicitante» (artículo 3) y el Convenio de Aarhus alude, en su artículo 4, al término «público» que define como: «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas» (artículo 2).

Así las cosas, cualquier persona física o jurídica es titular del derecho a acceder a la información ambiental. Se supera el concepto de interesado, previsto en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), lo que significa que no es necesario para solicitar la información ambiental acreditar un derecho o interés legítimo. Así pues, se trata de un derecho de titularidad universal.

Las Administraciones públicas son, también, titulares del derecho de acceso a la información ambiental. La propia regulación de la tasa por suministro de información ambiental establece la exención para las Administraciones públicas. Y se infiere de algunas resoluciones judiciales, así, respecto de las Comunidades Autónomas en la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de febrero de 2012 (rec. 98/2010, FJ 15), en la que se aprecia que la Administración autonómica ha podido participar en el proceso de toma de decisión, y por tanto, ha accedido a la información necesaria para la participación. Y en relación a las entidades locales, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de abril de 2000 (rec. 656/1994, FJ 4 B).

III. CONTENIDO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.

El Convenio de Aarhus se limita a establecer la obligación de las autoridades públicas de poner a disposición del público las informaciones sobre el medio ambiente, remitiéndose a la legislación nacional. En nuestro ordenamiento el artículo 3 apartado 1) de la Ley 27/2006, determina como contenido de este derecho: acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre; ser asistidos en la búsqueda de la información; recibir la información en los plazos y en la forma que prevé la propia norma –a la que luego se hará referencia–; conocer los motivos por los que no se les facilita la información, o no se les facilita en el formato solicitado; y conocer el listado de las tasas y precios que sean exigibles para la recepción de la información, así como de las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

A lo que hay que añadir el derecho de información específicamente reconocido en el proceso de participación en la toma de decisiones.

En el ejercicio de este derecho, las Administraciones públicas tienen un papel proactivo que no solo se limita a

facilitar la información*, como ocurre con el régimen general de acceso a los registros y archivos públicos regulado en la Ley 30/1992 (artículo 35 letra h) y artículo 37). Así, deberán auxiliar al ciudadano en la búsqueda de la información, por ejemplo, la propia norma prevé que si la autoridad a la que se ha solicitado la información no la posee, deberá remitir la petición a la que la posea y si no fuera posible, informará al solicitante de la autoridad pública a la que según su conocimiento, ha de dirigirse (artículo 10.2 letra b) de la Ley 27/2006).

Sin embargo, lo crucial para determinar el alcance de este derecho es delimitar el concepto de información ambiental. El artículo 2.1 de la Directiva 2003/4/CE y el artículo 2.3 de la Ley 27/2006 amplían el concepto que maneja el propio Convenio de Aarhus:

«Información ambiental: 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

* El artículo 5 de la Ley 27/2006 impone una serie de obligaciones a las Administraciones públicas, que pueden clasificarse en aquellas que están orientadas a garantizar que el acceso a la información sea efectivo (e.g. elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, fomentar el uso de tecnologías de la información), y las que se centran en la calidad de la información procurando que esté actualizada, sea precisa y susceptible de comparación. Y también promoverán que los operadores económicos, aun en los casos en que no estén obligados legalmente a ello, informen al público sobre aquellas actividades o productos que tengan o puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente (disposición adicional duodécima).

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 estos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».

La información contenida en las letras c), d) y e) es la añadida por la Directiva 2003/4/CE y presente en la legislación nacional.

De este modo, el concepto de información ambiental se refiere tanto al referente físico (aspecto al que alude el Convenio de Aarhus), como a la planificación, documentación y estudios (elementos incorporados por la legislación comunitaria y nacional). Dicho en otros términos, la información ambiental cubre tanto los datos brutos, tomados directamente del medio, como la información elaborada a partir de ellos.

Así las cosas, es difícil imaginar que algún dato pueda escapar al concepto de información ambiental. La interpretación que hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es clara; por todas, la sentencia de 17 de junio de 1998 (C-321/96, párrafo 19):

«En primer lugar, debe recordarse que en el concepto de "información sobre medio ambiente" la letra a) del artículo 2 de la Directiva engloba cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, "incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente". Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a

dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos».

El concepto de «información ambiental» no puede quedar limitado a su vinculación con el ejercicio de potestades públicas o de servicio público, sino que resulta mucho más amplio (STJUE de 26 de junio de 2003, C-233/2000, parágrafo 47).

En el ámbito nacional, como ejemplo puede señalarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de septiembre de 2011 (rec. 474/2009, FJ 8). Esta considera que un plan de laboreo, que se rige por la legislación de minas, constituye información ambiental, en cuanto contiene medidas y actividades que afectaban y podían afectar a los elementos naturales, así como a las medidas destinadas a su protección. El contenido industrial o su naturaleza sectorial no son argumentos suficientes para excluirla del concepto de información ambiental.

Establecida la delimitación positiva: prestaciones a las que tienen derecho las personas que ejerciten este derecho – obligaciones correlativas de las Administraciones públicas– y esclarecido el concepto amplio de información medioambiental, se abordará a continuación, la delimitación negativa de este derecho, es decir, las excepciones que permiten que las autoridades públicas puedan denegar la información.

IV. EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Las excepciones están tasadas tanto en el Convenio de Aarhus, en la directiva comunitaria y en la Ley 27/2006. Y por contraposición a la interpretación extensiva del derecho de acceso, las excepciones deben interpretarse restrictivamente. En estos términos se expresa la exposición de motivos de la Directiva 2003/4/CE (apartados 16 y 17):

«El derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva.

» Las autoridades públicas deben permitir el acceso a partes de la información medioambiental solicitada cuando sea posible separar información incluida en el ámbito de las excepciones del resto de la información solicitada»

Sobre la interpretación restrictiva de las excepciones, también, la citada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de junio de 2003:

«hay que interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a «determinados casos específicos y claramente definidos» en los que «podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente».

En definitiva, las causas por las que se puede excepcionar el derecho de acceso a la información ambiental constituyen un *numerus clausus* y además deben interpretarse restrictivamente, en virtud del principio pro información ambiental que inspira esta regulación. No solo en su misma concepción, determinar si un asunto se subsume o no en el supuesto excepcionado (artículo 13.4 de la Ley 27/2006); sino en su extensión, la excepción no puede comunicarse a la información que no está afectada directamente por ella, siempre que la información pueda disociarse sin menoscabo de la restricción legal (artículo 14 de la Ley 27/2006).

Las excepciones aparecen de forma muy similar, casi idéntica, tanto en el Convenio de Aarhus (artículo 4 apartados 3 y 4), en la Directiva 2003/4/CE (artículo 4 apartados 1 y 2) y en la Ley 27/2006, en su artículo 13 apartados 1 y 2, que será el texto que se siga.

En los tres instrumentos se clasifican las excepciones en dos grandes grupos, el primero afecta fundamentalmente a la propia solicitud y el segundo a situaciones de conflicto, es decir, a los casos en los que existe un interés tutelado por el ordenamiento jurídico que se opone al acceso a la información.

Se prestará atención a alguna de las excepciones que ofrecen dudas interpretativas.

I) Excepciones que afectan a la solicitud de la información y a la cualidad de la información solicitada

a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de esta o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, como se ha visto, tendrá que remitirla a la autoridad que la posea o cuando ello no sea posible, indicar la autoridad que según su conocimiento puede poseerla – artículo 10.2 letra b) de la Ley 27/2006–.

b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable.

El Tribunal Supremo (sentencia de 4 de abril de 2006, rec. 311/2003, FJ 7) considera como abusiva una petición periódica y de futuro, aduciendo que «la concreta petición del recurrente, incluso en términos mensuales y de futuro como se formula, en sí misma y aisladamente considerada, pudiera no ser considerada como abusiva; pero, a la vista de los términos en que el derecho se configura, una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración».

En esta resolución late la diferencia entre la información a la que se tiene derecho previa solicitud individual y aquella otra que debe ser objeto de difusión.

c) Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, en este caso, la Administración asistirá al peticionario para que pueda concretarla.

d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos 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 esté preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

La consideración de documentos inconclusos ha planteado dudas.

Con carácter general, el Tribunal Supremo precisa que debe diferenciarse entre documentos inconclusos y expedientes o procedimientos inconclusos. La excepción afecta a los primeros, en cuanto puedan ser borradores de uno definitivo, pero no, si la información que contienen, con el tiempo puede variar. En este punto conviene la cita de la sentencia 29 de septiembre de 2011 (rec. 2071/2008, FJ 2):

«no se puede confundir -como pretende la Administración recurrente- un "informe inconcluso" -es decir en fase de borrador, pendiente todavía por ejemplo de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente- con un "expediente inconcluso" en el que figuran sucesivos informes -todos ellos "conclusos"- a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo. En este segundo supuesto de "expediente inconcluso" o inacabado, porque todavía carece de resolución final de archivo, los documentos a él incorporados -como son, en el caso que examinamos, los informes de auscultación del embalse ya emitidos, solicitados por el Sr. Norberto ; o el "Programa de Puesta en Carga" expedido en la fase de llenado de la presa requerido por el Ayuntamiento de Longuida- son documentos evidentemente conclusos, aunque el procedimiento administrativo todavía no haya finalizado y no se excluya la posibilidad de que se emitan luego otros informes conforme a los nuevos datos que, en su caso, vayan apareciendo durante la ejecución del proyecto.

A esa misma conclusión llegó esta Sala del Tribunal Supremo en otros casos similares como son los examinados en las sentencias de 3 de octubre de 2006 (casación 2424/2003), 4 de abril de 2006 (casación 311/2003), 17 de febrero de 2004 (casación 3457/2000) y 28 de octubre de 2003 (casación 3928/1999). En ellas se realiza una exégesis del artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre , tomando como punto de partida la interpretación extensiva otorgada por la jurisprudencia comunitaria a la materia de "medio ambiente" y el criterio de transparencia con el que debe ser tratada, así como el espíritu y finalidad de la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio de 1990, de la que trajo causa dicha Ley 38/1995 y la posterior Directiva 2003/4/CE de 28 de enero de 2003 que la sustituyó tras el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 y la posterior Ley 27/2006, actualmente vigente, 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».

Planteada la duda de si las actas de inspección quedan incluidas en esta excepción, el Tribunal Supremo ha declarado con toda claridad que deben ser entregadas, porque no se tratan de documentos inconclusos, sentencia de 17 de febrero de 2004 (rec. 3457/2000, FJ 6): «las actas no son un documento inconcluso, sino que se trata de un documento concluido, de conformidad con una regulación específica y al que se dota de un especial valor probatorio para el supuesto de que se utilicen como soporte de un procedimiento sancionador o de otra índole».

e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

II) Excepciones que tutelan un conflicto de intereses protegidos

Cabe denegar el derecho de acceso a la información cuando pueda afectar a:

a) La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.

b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública.

c) Las 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. Si el asunto está *sub iudice*, se deberá identificar el órgano judicial ante el que se tramita.

En relación a esta excepción cabe advertir que no incluye los procedimientos sancionadores, se limita solo a los procedimientos judiciales, así como a los procedimientos administrativos de carácter disciplinario. Sin embargo, la legislación anterior, la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, que en su artículo 3.1 letra e) establecía como excepción la información referida a algún procedimiento judicial o *administrativo sancionador* – regla general del artículo 37.3 de la Ley 30/1992–.

No obstante, siguiendo el acertado parecer del informe de la Abogacía del Estado en Zaragoza, de 30 de noviembre de 2006, solo cabrá denegar el acceso en aquellos casos en que la información quede protegida por la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, a la que luego nos referiremos, o bien,

invocando que se trata de información inconclusa (con las cautelas del criterio jurisprudencial antes comentado).

d) 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) Los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.

f) El 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.

No obstante, la propia Ley de Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal prevé la posibilidad de que puedan comunicarse los datos, previo procedimiento de disociación (artículo 11.6), que consiste en aplicar un tratamiento a los datos personales, de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable (artículo 3.1 letra f).

g) Los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente, salvo que hubiera consentido su divulgación.

h) 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.

Existe una regla especial: las informaciones sobre emisiones en el medio ambiente únicamente podrán restringirse si afectan a las relaciones internacionales, a la defensa nacional, a la seguridad pública o se trate de información *sub iudice*, de acuerdo con la Directiva 2003/4/CE (artículo 4.2), y la Ley 27/2006 (artículo 13.5). Puede afirmarse que la información relativa a las emisiones es una información cualificada, en la medida en que es inmune a la mayor parte de las excepciones previstas. Sin embargo, las normas de referencia no establecen qué debe entenderse por emisiones. En nuestro ordenamiento, se puede tomar como referencia la definición prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que en su artículo 2.12 la define como: «La liberación en el medio ambiente, derivada de

actividades humanas, de sustancias, de preparados, de organismos o de microorganismos».

Las excepciones son el contrapeso que el sistema de información ambiental ofrece a un derecho reconocido en términos amplios. De una parte, el primer grupo de excepciones protegen el normal funcionamiento de la Administración, impidiendo que solicitudes masivas o caprichosas inunden las oficinas públicas. De otro lado, las excepciones del segundo grupo, tratan de preservar intereses que merecen una protección superior y que no ceden ante el derecho de información ambiental, piénsese en la defensa nacional.

Los motivos de denegación, que deben ser interpretados restrictivamente, exigen siempre una ponderación entre el interés público atendido con la divulgación y el interés que se preserva denegándola (artículo 13.4 de la Ley 27/2006). La ley establece el criterio de interpretación restrictiva de las excepciones, pero ello no significa que se deba dejar a estas sin contenido, la objetividad en el servicio a los intereses generales, y el principio de eficacia son valores constitucionales, que la ley, a través de las excepciones debe proteger.

V. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y RESOLUCIÓN

1. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD

La Ley 27/2006 (artículos 10 a 12), configura un procedimiento sumamente garantista para el «público» que solicite la información ambiental.

La solicitud deberá presentarse ante la autoridad competente, entendiéndose por tal aquella que disponga la información bien directamente, bien a través de otros sujetos que la tengan en su nombre.

En la solicitud deberá indicar la información solicitada y podrá precisar el formato en el que se suministre tal información, así como los plazos en que debe realizarse —el Convenio de Aarhus, la directiva comunitaria y la propia ley establecen, como garantía, plazos máximos—.

El artículo 10.2 de la Ley 27/2006 contempla una suerte de trámite de subsanación, ya que, cuando la solicitud no fuera precisa, se solicitará al peticionario que la concrete y la Administración le asistirá en este trámite, lo que deberá hacer en el plazo máximo de un mes.

En el mismo plazo de un mes desde la presentación de la solicitud, si la Administración no va a facilitar la información en el formato solicitado, deberá comunicarlo al

solicitante (artículo 11.3). Teniendo en cuenta que solo podrá separarse de las preferencias del solicitante, cuando se trate de una información difundida a la que pueda accederse con facilidad, o siempre que se justifique que resulta razonable poner la información a disposición del solicitante en otro formato (artículo 11.1).

2. RESOLUCIÓN Y EFECTOS

Tanto el Convenio de Aarhus, la Directiva 2003/4/CE, como la Ley 27/2006, fijan un plazo muy breve para facilitar la información. Con carácter general el plazo será de un mes, si bien, podrá ser de dos meses, siempre que el volumen y la complejidad de la información sean tales que resulte imposible cumplir el plazo de un mes. En ambos casos, el plazo se computa desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla.

La resolución desestimatoria, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 27/2006, podrá ser impugnada mediante los recursos previstos, con carácter general, en la Ley 30/1992 y en su caso, a través del procedimiento contencioso-administrativo, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

Pero si la Administración no responde en los plazos antedichos debe entenderse que se produce una estimación por silencio positivo. La regla general prevista en el artículo 43 de la Ley 30/1992, determina que el vencimiento del plazo máximo sin que se haya notificado la resolución, permite entenderla estimada por silencio administrativo, salvo que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general –en la nueva redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre–, una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario, así como, en los procedimientos relativos al derecho de petición, o aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público y en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

Por tanto, la falta de resolución expresa sobre la petición de información ambiental implica su estimación por silencio administrativo.

Sobre el valor del silencio en este supuesto, se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 21 de abril de 2005 (C-186/04), en cuyo fallo determina que la falta de resolución motivada una vez transcurrido el plazo para dictar la resolución no puede tener sentido desestimatorio:

«1º El plazo de dos meses establecido en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, es un plazo imperativo. 2º La decisión a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 90/313, contra la que el solicitante de la información puede interponer un recurso judicial o administrativo, es la decisión denegatoria presunta que se deriva del silencio mantenido durante un plazo de dos meses por la autoridad pública competente para pronunciarse sobre dicha solicitud. 3º El artículo 3, apartado 4 de la Directiva 90/313, en relación con su artículo 4, no se opone, en una situación como la del litigio principal, a una normativa nacional según la cual, a efectos de la concesión de una protección judicial efectiva, se considera que el silencio de la autoridad pública durante un plazo de dos meses equivale a una decisión denegatoria presunta que puede ser objeto de un recurso judicial o administrativo de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, el citado artículo 3, apartado 4, se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, debe considerarse que la decisión denegatoria presunta es ilegal».

En el mismo sentido, la STJUE de 26 de junio de 2006 (C-233/2000, parágrafo 118).

Una vez que se produzca el silencio administrativo, el solicitante para hacer valer su derecho a acceder a la información solicitada, podrá acudir a la vía que le ofrece el artículo 29.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

«Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78».

El Tribunal Supremo considera que los «actos firmes» a los que se refiere el artículo 29.2 de la ley jurisdiccional no tienen por qué ser actos expresos (sentencia de 20 de junio de 2005, rec. 3100/2003, FJ 5). En una sentencia más reciente (de 22 de marzo de 2011, rec. 3961/2009, FJ 1), el

Tribunal indica que a través del procedimiento previsto en el citado artículo 29.2, «a lo que pueden compeler los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo es a que los actos firmes emanados de la Administración concernida, ya sean expresos o producidos por acto presunto de sentido positivo, –así la STS de 30 de marzo de 2006–, resulten materializados y efectivos (...)»

De esta forma, el interesado, tras el transcurso del plazo para que se le facilite la información o se le comunique motivadamente el porqué no se le va a entregar (uno o dos meses, según los casos), podrá solicitar la entrega de la información (la ejecución del acto estimado por silencio). En caso de que la Administración no lo verifique en el plazo de un mes, el interesado podrá interponer un recurso contencioso-administrativo que se tramitará por el procedimiento abreviado.

En este escenario, mediará una sentencia y el acceso material a la información solicitada será tutelado directamente por el órgano jurisdiccional, en el trámite de ejecución de la sentencia (vid. sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 14 de septiembre de 2009, rec. 1386/08, FJ 5).

VI. INFORMACIÓN AMBIENTAL DIFUNDIDA

Junto con la información que las Administraciones públicas deben facilitar a petición de los interesados, el Convenio de Aarhus (artículo 5), la Directiva 2003/4/CE (artículo 7) y la Ley 27/2006 (artículos 6 a 9) prevén que con carácter general y de forma sistemática se asegure la paulatina difusión de la información ambiental. Se fomenta que esta información sea facilitada a través de medios electrónicos.

Esta información incluirá como mínimo (artículos 7 y 8):

i) Los textos normativos en materia de medio ambiente.

ii) Las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda.

iii) Los informes sobre medio ambiente, que contendrán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que este sufra. Se emitirá cada año un informe de coyuntura y cada cuatro años un informe completo.

iv) Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.

v) Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente.

vi) Los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente.

El artículo 9 de la Ley 27/2006 prevé una difusión de información de modo inmediato, en caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o causas naturales, con la finalidad de permitir al público que pueda resultar afectado adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran producirse.

La difusión de la información podrá restringirse en virtud de las mismas excepciones aplicables a la información solicitada ex artículo 13.4 de la Ley 27/2006.

VII. CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA

El Convenio de Aarhus (artículo 4.8), la Directiva 2003/4/CE (artículo 5) y la Ley 27/2006 prevén que por la información pueda satisfacerse una contraprestación, en concreto, el artículo 15 de esta última norma establece que la contraprestación podrá obtenerse mediante una tasa, un precio público o un precio privado.

El artículo 5.2 de la Directiva introduce un matiz relevante: «Las autoridades públicas podrán aplicar contraprestaciones económicas por el suministro de información medioambiental, pero el importe de las mismas deberá ser razonable».

Sin embargo, la Directiva no define ni establece ningún criterio expreso sobre la «razonabilidad» de la contraprestación que podrá exigirse. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 9 de septiembre de 1999, C-217/97, párrafos 47 y 48), en ningún caso debe entenderse por «importe razonable», aquel que pudiera tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a esta. No cabe, siempre de acuerdo con la interpretación del Tribunal europeo, «repercutir en la persona que haya presentado una solicitud de información la totalidad de los gastos, en

particular los indirectos, efectivamente ocasionados al erario público por la búsqueda de la información».

Esta concepción parece separarse, al menos en parte, del régimen de cuantificación que en nuestro ordenamiento jurídico tienen las tasas, así, el artículo 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos reza que, «el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio, o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida». No obstante, en el apartado siguiente integra dentro de aquel importe los costes directos, e indirectos, incluidos los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y los necesarios para el correcto mantenimiento del servicio. Este importe es el máximo legal, con lo cual, en el caso que nos ocupa y de acuerdo con los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deberá establecerse una cuantía inferior para la tasa.

Se prevén dos supuestos de información gratuita, sobre la que no podrá establecerse ninguna contraprestación económica, a saber, (i) la elaboración de listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder y (ii) creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información.

En caso de que se establezca alguna contraprestación deberá informarse al público.

Para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, la disposición adicional primera de la Ley 27/2006 crea y regula la tasa por suministro de información ambiental, que aún está pendiente de desarrollo reglamentario.

El hecho imponible es la reproducción y envío de los documentos, en cualquier soporte, cuando la solicitud de dicha actividad no sea voluntaria o no se preste o realice por el sector privado. No estarán sujetos a la tasa el examen *in situ* de la documentación ni el acceso a los registros o listas de la información ambiental.

La tasa se devengará en el momento de la solicitud del suministro de información ambiental.

Son sujetos pasivos de la tasa las personas físicas o jurídicas, así como las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que soliciten el suministro de la información ambiental.

Están exentos del pago de la tasa, por razones subjetivas: las entidades y órganos de las Administraciones Públicas, a excepción de la Administración corporativa.

Y por razones objetivas: i) las entregas de copias de menos de 20 páginas DIN A4 y ii) el envío de información vía telemática.

La cuantía que se tomará como referencia en la tasa viene determinada por el coste de los materiales utilizados como soporte de la información a suministrar y por el coste del envío.

Además, la Ley 27/2006, en su disposición adicional tercera, prevé la contraprestación por precios privados, en los casos que las autoridades públicas divulguen información ambiental a título comercial, siempre que eso sea necesario para asegurar la continuidad de los trabajos de recopilación y publicación de dicha información.

VIII. BREVE REFERENCIA A LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 27/2006

Para finalizar conviene reseñar, simplemente a modo indicativo, el volumen de información ambiental que las Administraciones públicas atienden, en concreto se toman los datos correspondientes a 2011.

Se han atendido 468.889 solicitudes, el 59,95 por ciento se han formulado a la Administración General del Estado y el 40,05 por ciento a la Administración autonómica.

De las 281.089 consultas dirigidas a la Administración General del Estado, el 55,55 por ciento fueron atendidas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el resto por otros departamentos.

Por materias, destacan las consultas referentes al estado atmosférico (17,95 por ciento), seguidas de las relativas a las radiaciones o residuos (14,15 por ciento) y al agua (12,16 por ciento).

En relación al tiempo en que las consultas se despachan, resulta que un 94,05 por ciento del total se hace en un plazo inferior o igual al mes –plazo máximo previsto con carácter general–, el 5,7 por ciento en un plazo superior a un mes y solo un 0,24 por ciento no han sido contestadas.