

El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones

ALBERT ITUREN I OLIVER
Departament de Dret Administratiu.
Universitat de València

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA PROBLEMÁTICA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL
 - 1. Los elementos que integran el medio ambiente
 - 2. La información sobre las «actividades o medidas» de protección del medio ambiente
- III. EXTENSIÓN DEL CATÁLOGO DE SUJETOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN E IMPREVISIÓN LEGAL
- IV. TASAS POR LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA. LA RAZONABILIDAD FRENTE A LA ASEQUIBILIDAD
- V. LA DENEGACIÓN DE INFORMACIÓN
 - 1. Denegación de información sobre procedimientos administrativos sancionadores
 - 2. Supuestos de denegación por imposibilidad material o física de suministro
 - 2.1. Petición de documentos o datos inconclusos
 - 2.2. Abuso en la demanda de información
 - 2.3. Petición de documentos indeterminados por su generalidad
- VI. ASPECTOS PROCEDIMENTALES
 - 1. Régimen del silencio y denegación de información: insuficiente tutela del derecho de acceso
 - 2. Las relaciones entre el derecho de acceso a la información ambiental y el trámite de información pública

I. INTRODUCCIÓN

La aparición en el escenario normativo de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, convulsiónó el panorama jurídico comunitario e introdujo una nueva forma de afrontar los problemas en este ámbito¹. Aunque ya se conocía a distintos niveles la existencia de normativa de acceso a cierta información², sobre todo en el ámbito del Derecho Internacional del medio ambiente³, lo cierto es que por primera vez la Comisión hizo una apuesta verdaderamente valiente por conseguir, más que una libertad de acceso del ciudadano a información am-

-
- 1. Vid. SCHWANENFLÜGEL, M.: «Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz», *DÖV*, 1993, 95-102.
 - 2. Así por ejemplo la Directiva 85/337 de 25 de junio de 1985 de impacto ambiental. A nivel comunitario sobre la conformación del derecho de acceso a la información administrativa en general, vid. MONEDIAIRE, G.: «Les droits a l'information et a la participation du public auprès de l'Union Européenne. (première partie)», *REDE*, núm. 2, 1999, pgs. 129 a 156.
 - 3. Vid. BELL, S./MCGILLIVRAY, D.: *Environmental Law*, 5ª ed., Edit. Blackstone, Londres, 2000, pgs. 219 ss.

biental, la obligación positiva de las Administraciones Públicas a suministrarla cuando ésta sea solicitada. Obligación que se contraponía frontalmente a la clásica negativa de los Estados a facilitar por principio cualquier información que obrara en su poder, más aun cuando ésta se considera sensible como ocurre muchas veces en el ámbito medioambiental⁴. Éste y no otro es el fundamento basilar sobre el que gravita toda la Directiva 90/313 y sobre el que se articularán las sucesivas normas sobre esta materia. Como es bien sabido, España transpondría esta Directiva a través de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (LDAIMA), modificada más tarde por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, para introducir algunos cambios en materia procedimental.

La firma años después del Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998 supuso el fruto de todo un proceso de evolución de las políticas medioambientales que tenían como objetivo primordial avanzar en las formas de cogestión de los asuntos públicos entre la Administración y la ciudadanía⁵. Precisamente, tributaria de todo este sistema de Aarhus se promulga la Directiva 2003/4/CE del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso al público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313. El texto viene a avanzar sobre la base del Convenio en las formas de acceso a la información, incrementando las cargas obligacionales de la Administración, que en determinadas condiciones se hacen extensivas también a los sujetos privados. Lógicamente las mejoras introducidas en el texto obligan a muchos países europeos⁶, y entre ellos a España, a modificar considerablemente la LDAIMA, atendiendo a la entidad de los cambios operados por el derecho comunitario y que en la actualidad no garantiza nuestra legislación⁷, si bien el principio de eficacia directa del derecho comunitario asegura su aplicabilidad.

A la vista de toda esta normativa de acceso, parece que lo que ha deseado tanto el propio legislador como el comunitario, es el establecimiento de un sistema de acceso fácil, que vaya más allá del tradicional régimen de regulación del derecho de acceso a la información general dispensada por los Estados miembros mucho más restrictivo⁸, y que permita dar cabida al control medioambiental a una parte de la sociedad que tradicionalmente venía trabajando en la defensa de los recursos naturales. Se trata en definitiva de permitir que organizaciones de protección de intereses naturales puedan acceder a la información ambiental con el fin de poder por ellos mismos ayudar a la Administración en las labores de defensa de la Naturaleza. Para ello, esta línea de actuación pública, que por lo demás ya se ha manifestado en otros ámbitos y a través de otros institutos jurídicos, como la acción pública urbanística, la planificación, comisiones paritarias, etc., centra su objetivo en otorgar un amplio margen de legitimación para poder acceder a la información, así como el establecimiento de un concepto amplio de información ambiental con una interpretación estricta de las restricciones a la misma y un régimen de impugnación adecuado. Todo ello además con el apoyo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de los Tribunales nacionales que mayoritariamente han sabido entender el espíritu de la norma⁹. El fruto de toda esta batería de medidas a favor del acceso a la información y de la participación ciudadana ya se deja notar de manera considerable en todos los países de la Unión. Los datos estadísticos de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos en Francia son reveladores de esta progresión participativa y del incremento de solicitudes en las Administraciones francesas, observándose cómo desde el año 1999 a 2003 la media de demandas a la Comisión relacionadas con la información ambiental suponían el 20 % del total ($\pm 12\%$ urbanismo y $\pm 8\%$ medio ambiente)¹⁰. No estamos por tanto ante un tema baladí, sino de extraordinaria importancia en la defensa del medio ambiente.

4. De hecho, en muchos países europeos, como por ejemplo Alemania, la directiva y ley que la traspone se contemplan como una excelente oportunidad para incrementar la publicidad y transparencia en la actuación administrativa, si bien reducido al campo ambiental. Vid. en este sentido KÖNIG, D.: «Das Umweltinformationsgesetz – ein Modell für mehr Aktenöffentlichkeit?», *DÖV*, núm. 2, 2000, pgs. 45-56.

5. Vid. PRIEUR, M.: «La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *RJE*, núm. esp. *La convention d'Aarhus*, 1999, pgs. 9-29.

6. Vid. por ejemplo el caso francés en DELAUNAY, B.: «De la loi du 17 de juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement», *AJDA*, núm. 25, 2003, pgs. 1316 ss., esp. 1323 y 1324.

7. Sobre todos estos cambios vid. LOZANO CUTANDA, B.: *Derecho Ambiental Administrativo*, 4ª ed., Edit. Dykinson, Madrid, 2003, pgs. 133 ss.

8. Vid. la comparación entre el régimen de acceso de la Ley 30/1992 y el de la Directiva comunitaria en FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «La Directiva Comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de Medio Ambiente y su transposición al derecho español», *RAAP*, núm. 22, 1995, pgs. 72 ss.

9. Vid. AGUADO GONZÁLEZ, J.: «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española», *RDUMA*, núm. 181, 2000, pgs. 121-139.

10. Vid. la Memoria de 2003 publicada por la Comisión: www.cada.fr.

II. LA PROBLEMÁTICA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

1. Los elementos que integran el medio ambiente

El art. 2.1 de la LDAIMA fija el contenido que debe atribuirse al concepto de información ambiental y que comprende una serie de categorías entre las que se encuentra: el estado de los elementos relacionados con el medio ambiente, el cual abarca el agua, aire, suelo, fauna, flora, tierra, espacios naturales; las actividades o medidas que hayan afectado o puedan afectar a dichos elementos (incluidos planes o programas de gestión medioambiental); y las actuaciones o medidas de protección sobre el mismo.

Mucho se ha escrito sobre la indeterminación entre la que se mueve el legislador respecto del concepto de medio ambiente y sobre las clases de información que se incluyen¹¹. En todo caso, la LDAIMA parece optar por una noción conformada por la suma de diferentes elementos y factores. Sin embargo, es obvio que en la actual coyuntura en la que nos encontramos no se puede optar por un concepto cerrado que sea impermeable a los cambios incesantes. La realidad cotidiana lleva a que la lista de elementos que fija la LDAIMA y a los cuales circunscribe el suministro de información, resulte del todo incompleta y materialmente insuficiente para abarcar una realidad que comprende muchos más aspectos, como por ejemplo el de los residuos que la Ley no explicita. En el mundo de hoy tan industrializado, tecnológico, dominado por el riesgo y la aspiración de seguridad, las afecciones de diferentes agentes sobre el medio son más que cuantiosas, incluso en muchas ocasiones hasta desconocidas. La multiplicidad de agentes, sustancias, medios de producción, etc., interaccionan constantemente entre sí impactando contra el equilibrio ecológico a diferentes niveles e intensidades. Muchas veces los efectos no son inmediatos y postergan temporalmente su sintomatología e impacto, aunque con el perjuicio igualmente asegurado, como ocurre en muchas ocasiones en los casos de contaminación de suelos y afección sobre acuíferos. Otras veces, el efecto diferido es espacial o territorial, y los daños ambientales se sienten también a cierta distancia del foco de contaminación. Más aun, cuando en muchas ocasiones se trata de contaminaciones acumulativas de distintos agentes cada vez más difíciles de controlar. Por todo ello se precisa de un concepto de información ambiental que sea sensible a todas las necesidades emergentes. A todo esto hay que añadir que una interpretación restrictiva acerca del concepto de medio ambiente iría precisamente en contra del objetivo participativo que pretende la Directiva, pues si se trata de fomentar la cogestión de los asuntos ambientales, en nada beneficia que se vete desde el principio la información sobre elementos o factores que inciden directamente sobre el mismo. En definitiva, parece quedar claro que las condiciones del problema desaconsejan limitar los elementos que integran el medio ambiente a los que la LDAIMA contempla. Y de ahí que deba entenderse que la lista en modo alguno está cerrada y que, por tanto, la referencia expresa a una serie de elementos tan sólo tiene un carácter ejemplificativo o representativo de los mismos¹². De este modo, información sobre ámbitos tan importantes como los residuos, la energía nuclear, incluidos los niveles de radiaciones ionizantes, tratamiento de elementos radioactivos, procesos de producción, desarrollo de la energía, etc., o también, las radiaciones no ionizantes de otra serie de agentes, como la telefonía móvil, electrodomésticos, o la información sobre el medio acústico, su contaminación, formas de incidencia, generación de ondas, protección contra las mismas, etc., no pueden quedar fuera del derecho de acceso a la información, por el hecho de no venir mencionadas expresamente.

Consciente de la importancia de no atrancar la noción de medio ambiente en un concepto estático, la Directiva 2003/4, ha ampliado el ámbito de acceso a la información ambiental (art. 2.1) introduciendo más elementos de manera expresa. Así por ejemplo, se incluyen los vertidos o cualquier otra liberación de sustancias o residuos sobre el medio ambiente, los paisajes, humedales, zonas marinas y costeras, la diversidad biológica, y los organismos genéticamente modificados, además de factores como la energía, ruido, radiaciones y emisiones. Información que se completa, junto a las ya reconocidas en la anterior Directiva, con informes sobre la ejecución de la legislación ambiental, relaciones coste-beneficio y otros análisis de los planes y programas, y el estado de la salud y seguridad de las personas. Ahora bien, a pesar de que la nueva norma amplía considerablemente el ámbito de la información hasta abarcar un panorama ambiental muy extenso, el planteamiento de fondo debe seguir siendo el mismo: el catálogo de elementos, sustancias y demás factores que inciden sobre el medio ambiente debe ser siempre de carácter dinámico quedando

11. Vid. por todos GARCÍA URETA, A.: «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», *RDUMA*, núm. 13, 1994, pgs. 137 ss.

12. Cfr. CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, 1ª ed., Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pg. 116.

abierto ante posibles nuevas afecciones y en definitiva siempre que así lo requiera el análisis de la situación ambiental.

Por su parte, el Tribunal de Justicia no ha fijado una interpretación demasiado clara en cuanto al concepto de información ambiental, aunque sí que ha querido dar un sentido amplio al mismo. El pronunciamiento de referencia es la STJCE de 17 de junio de 1998 *Mecklenburg* (C-231/96). El fallo, que resuelve una cuestión prejudicial, aborda un asunto en el que un ciudadano alemán solicita a un Ayuntamiento copia de un informe emitido por una autoridad administrativa de ordenación paisajística en el procedimiento de aprobación de un Plan de construcción de una variante de una carretera. La Administración deniega la petición alegando que dicho informe no se encuentra dentro del concepto de información ambiental que maneja la Directiva 90/313. Por el contrario, el Tribunal da la razón al ciudadano, manteniendo que el concepto de información ambiental comprende la información tanto sobre el estado, como sobre las medidas de afección y protección sobre todos los elementos contenidos en la Directiva, lo cual manifiesta claramente que el legislador «pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarca tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos» (FJ 19), y es cierto que dicho documento administrativo contenía en parte esa información. Evidentemente, esta jurisprudencia debe sostenerse también respecto de la Directiva 2003/4, que incluso amplía más aún esos elementos. Sin embargo, aunque el Tribunal no hable de extender la información a más elementos de los ya reconocidos, parece lógico pensar que esta misma doctrina favorecería lo afirmado anteriormente: en el caso de que por razones objetivas para la defensa del medio ambiente se precisara de información sobre más factores o circunstancias directamente relacionadas o que incidan sobre el mismo, la misma amplitud predicada por la sentencia respecto de la información, unido al interés público por la protección ambiental, permitiría también dilatar dicho concepto para permitir el suministro de información también en tales casos.

2. La información sobre las «actividades o medidas» de protección del medio ambiente

Es conveniente que abordemos ahora otro de los asuntos conflictivos que plantea la interpretación del concepto de información ambiental. Se trata del significado que deba atribuirse a la expresión utilizada por las Directivas y en buena lógica por la Ley de transposición, relativa al suministro de información sobre «actividades o medidas» destinadas a proteger los elementos del medio ambiente. Debemos, en definitiva, concretar cuál es el contenido a efectos de acceso que se le otorga a tal expresión y cuáles sus límites. En este sentido, el primer punto que conviene dejar claro desde el principio es que un concepto tan genérico y abstracto como el de «actividades o medidas» de protección ambiental permiten, en consonancia con la sentencia *Mecklenburg*, afirmar que la interpretación del mismo debe ser amplia y permisiva mayormente con el derecho de acceso. De hecho, la consideración del propio Tribunal sobre ambos términos es tan amplia que llega a mantener que para considerar una «información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva basta que un informe de la Administración...constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva» (FJ 21). En definitiva, la Administración se vería obligada al suministro de información sobre cualquier acción pública en ese sentido, incluidas, tal y como expresa la Directiva 90/313, las medidas administrativas y programas de gestión. El legislador claramente ha querido encerrar en este concepto todo tipo de actuaciones que tengan como objetivo la defensa o protección del medio ambiente, sin ningún impedimento más allá de las causas de denegación.

Sin embargo, a pesar de la claridad con que parece precipitarse esta conclusión resulta un tanto preocupante la jurisprudencia del TJCE en la Sentencia de 2 de junio de 2003 *Glawischnig* (C-316/2001), en la que el Tribunal acota en demasía la extensión de las actividades o medidas de protección ambiental, a mi juicio con un argumento erróneo. El fallo, que obedece a una cuestión prejudicial de un Tribunal austriaco, trata el asunto de una diputada que formula cinco preguntas¹³ al Ministro Federal competente acerca de los controles operados sobre productos transgénicos conforme al Reglamento comunitario 1139/

13. En concreto las cuestiones son las siguientes: «Con arreglo a la [APG] y a la [UIG], solicito que se me faciliten los siguientes datos acerca del período comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 1999: 1) En dicho período, ¿cuántos productos fabricados con soja y maíz transgénicos han sido sometidos a un control destinado a verificar su correcto etiquetado con arreglo al Reglamento (CE) núm. 1139/98? 2) ¿En cuántos casos se han apreciado irregularidades? 3) ¿De qué productos se trataba? Solicito que se faciliten las denominaciones de los productos y los nombres de los fabricantes. 4) ¿En cuántos casos se han impuesto sanciones administrativas? ¿Qué fabricantes han sido sancionados y por qué productos? 5) ¿A cuánto ascendían las sanciones máxima y mínima por etiquetado defectuoso a) en el período comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 1999, y b) antes de dicho período?».

1998, de 26 de mayo, sobre indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de organismos genéticamente modificados. Para ello, la diputada basa su derecho en la Ley austriaca de transposición de la Directiva 90/313, y en otra Ley sobre el deber de la Administración de facilitar información. Frente a esta petición, el Ministro opone que alguna de las cuestiones planteadas por la diputada no forman parte del concepto de información ambiental que recoge la Directiva 90/313 y por ende, la Ley de transposición. En concreto, las preguntas tercera a quinta relativas al nombre de productos y fabricantes a los que se les ha detectado irregularidades, cuántas sanciones se han impuesto por tal causa, a quiénes y por qué productos, así como las sanciones máxima y mínima en dos períodos de tiempo distintos. Oídas las partes, el Tribunal comienza su argumento afirmando que el derecho de acceso no es un derecho «general e ilimitado a la totalidad de la información que obre en poder de la Administración y que guarde relación, aun cuando sea mínima, con alguno de los elementos del medio ambiente» (FJ 25). A partir de este instante, el Tribunal mantiene que la información solicitada no puede incluirse dentro de la categoría de información relativa a actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente. Y ello, porque en el litigio, lo que se discute es la observancia de un reglamento que tiene por objeto tanto remover los obstáculos para la libre circulación de productos genéticamente modificados, como informar al consumidor sobre sus características. En este sentido, «el Reglamento pretende añadir información adicional a la que obligatoriamente ha de constar en el etiquetado de algunos productos alimenticios conforme a la Directiva 79/112..., que, por su parte, no ha sido concebida como una medida destinada a proteger el medio ambiente» (FJ 33) y, por tanto, la información requerida no se encuentra tampoco entre la contemplada por la Directiva.

Sin embargo, desde mi punto de vista, esta argumentación es cuanto menos discutible. En primer lugar, vaya por delante que es erróneo a mi entender plantear la cuestión sobre el análisis de si la información solicitada se incluye o no dentro del concepto de información sobre medidas de protección, porque lo más adecuado, a la vez que fácil, hubiera sido llevar el asunto al terreno de la posible concurrencia de la causa de denegación sobre información de procedimientos disciplinarios, incluidas las actuaciones previas o preliminares (art. 3.2 D. 90/313). Causa de denegación que abordaremos con más detalle a lo largo del trabajo. Por tanto, lo prioritario hubiese sido deslindar entre informaciones suministrables y no suministrables por tratarse de cuestiones disciplinarias. Ahora bien, fuera de esta circunstancia, lo cierto es que alguna de las preguntas que plantea la diputada parece que no se puedan incluir estrictamente dentro de lo que comprendería una información relativa a procedimientos disciplinarios, por lo que no podría concurrir tampoco la causa de denegación aludida. En efecto, si pensamos por ejemplo en el campo de los residuos, no puede ser considerado como procedimiento disciplinario el hecho de que se pregunte en general cuántas sanciones se han impuesto, cuando no se pide el acceso a nombres ni productos concretos. O por ejemplo, las cuantías mínimas o máximas de las mismas atendiendo dos períodos de tiempo. Es más, incluso el hecho mismo de que se solicite el nombre de los productores o productos con irregularidades también podría considerarse en algunos casos al margen del supuesto de exclusión si atendemos que no todas las irregularidades son sancionables. En todo caso, para el supuesto de que pudiera suministrarse esta información por entenderse que no concurre esta causa de denegación, el hecho cierto es que el Tribunal continúa estimando que las tres preguntas formuladas no se incluyen dentro del concepto de información ambiental tal y como recoge la Directiva 90/313. Y a este respecto también debemos mostrar nuestra disconformidad.

Es cierto por una parte que las posibilidades que ofrece la diversidad misma de la materia ambiental provoca que muchas de las informaciones solicitadas tengan un difícil y exacto encaje dentro de las categorías que establece la Directiva. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, a mi juicio, había motivos suficientes para que se hubiera dado una interpretación diferente, es decir, para que se entendiera que las cuestiones planteadas forman parte del concepto de información ambiental que incluye la Directiva. En primer lugar, se ha de partir de la referencia obligada de la doctrina *Mecklenburg* que apuesta por una interpretación amplia del concepto de información ambiental, precisamente para hacer viable el derecho de acceso. Pero en segundo término, a mí me parece que no hay impedimento alguno para mantener que dentro de la tercera categoría de información que se reconoce (medidas destinadas a la protección ambiental) pueda incluirse perfectamente la información de carácter disciplinario. Otra cosa muy distinta, es que del análisis de la información disciplinaria solicitada se concluya que ésa en particular incurre en la causa de denegación prevista para los procedimientos sancionadores. Pero negar de plano, como hace la sentencia, que la información de carácter disciplinario no es información ambiental relativa a las medidas de protección del medio ambiente, es a mi juicio un error de concepto. Primero porque técnicamente lo es, y segundo porque existirá información disciplinaria que no será causa de exención y deberá suministrarse. Precisamente el deslinde de estos supuestos excluidos de la causa de denegación es lo que trataremos en el apartado dedicado a esta causa de exclusión.

Por último, debemos indicar que nuestra jurisprudencia menor ha mantenido un concepto amplio de información para garantizar que cualquier ciudadano pueda acceder a cualquier documento relacionado con el medio ambiente hasta el punto de centrar con extraordinaria precisión el ámbito material del derecho. Así por ejemplo, en la STSJ Castilla y León de 3 de octubre de 2000, el Tribunal conoce de la solicitud que una Asociación ecologista presenta para obtener información sobre la causa y circunstancias de la muerte de un tejón con un lazo especial para capturar zorros vivos, que fue colocado por una sociedad de cazadores con permiso de la Administración autonómica. En el fallo, el Tribunal mantiene que dicha información se incluye dentro de los supuestos típicos de información ambiental de la LDAIMA, como es el del estado de los elementos del medio ambiente, entre ellos la fauna, así como también las actividades o medidas que puedan afectar a su estado, pues «es evidente que afecta al mismo la colocación de lazos que de forma indiscriminada, para proceder a la captura y en su caso muerte de todo animal que tenga el infortunio de caer en los mismos...». Sin embargo, el supuesto que trata esta sentencia nos debe servir de muestra de lo que debe entenderse por información ambiental, pues en este caso el asunto de fondo es que la propia Administración autoriza a un sujeto privado a que asuma medidas que afectan al medio ambiente, y posteriormente esa actividad acaba produciendo un daño que no era el pretendido y que termina por desencadenar una serie de actuaciones de distintas personas y autoridades, como la guardería del coto, la autoridad autonómica en la materia, o la Guardia Civil. Lo importante del caso, es que la Ley, y así lo interpreta la sentencia, obliga a la Administración a entregar toda la información que posee en tanto que toda ella contiene medidas, hechos o circunstancias que, o bien determinan un estado del medio ambiente, o bien, informan sobre las medidas o actuaciones que le han afectado o que se han dispuesto para su protección, con independencia de los sujetos que hayan participado en la ejecución de las mismas.

III. EXTENSIÓN DEL CATÁLOGO DE SUJETOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN E IMPREVISIÓN LEGAL

El art. 2.2 LDAIMA, siguiendo la letra de la Directiva 90/313, establece que las Administraciones Públicas estarán obligadas a permitir el acceso a la información, entendiendo por dichas Administraciones las que enumera el art. 2 de la Ley 30/1992, es decir, todas las territoriales y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las anteriores, incluidas las independientes. Ahora bien, la propia Ley también es consciente de que si sólo se obligara a estos sujetos públicos al suministro de información, el derecho de acceso se vería seriamente limitado. El motivo no es otro que el fulgurante incremento de las formas de gestión indirecta del servicio público. En efecto, el nivel obligatorio que dispone la Directiva, donde sólo aparecen como sujetos pasivos del derecho las Administraciones públicas, está pensado para una Administración donde la forma de gestión del servicio público sea la directa. Cuando la Administración tiene una estructura superlativa y los servicios públicos son prestados en su mayor parte por ella misma, tiene sentido que tan sólo se obligue a ésta a facilitar el acceso a su información. Sin embargo, es sabido que desde hace ya años la Administración actual camina hacia otros derroteros. Hoy en día las formas de gestión de servicio público pasan por la participación mayoritaria de sujetos privados en cualquiera de las fórmulas contractuales que prevé la Ley de contratos públicos del momento. De ahí que la LDAIMA vaya más allá de la norma comunitaria y no se quede únicamente en la referencia a las Administraciones Públicas como sujetos obligados. La LDAIMA también obliga de manera expresa a los empresarios que gestionen un servicio público relacionado con el medio ambiente conforme a la Ley de Contratos a suministrar la información necesaria a la Administración titular de dicho servicio público para que ésta a su vez pueda cumplir con su obligación de acceso. Acierto pleno de la Ley, pues en la actual coyuntura no tendría sentido que tan sólo la Administración se sintiera vinculada por la norma, cuando lo cierto es que quien gestiona muchas veces es un sujeto privado y por tanto, el que verdaderamente dispone de la información ambiental.

Ahora bien, dicho esto no conviene perder de vista que la Directiva 2003/4 se detiene en mayor medida en el tratamiento de las Administraciones obligadas a suministrar información (art. 2.2), conformando un concepto de autoridad pública a mi juicio de mayor extensión que el manejado por la anterior Directiva. Así, incluye a las Administraciones públicas, entendiendo por tales al Gobierno, todas las territoriales, institucionales, corporativas, incluso consultivas, con independencia de si tienen o no responsabilidades específicas en materia de medio ambiente¹⁴. Y también las personas físicas o jurídicas que ejercen

14. Lo cual, como advierte Blanca LOZANO, supone un avance respecto al texto de la Directiva 90/313 que exigía responsabilidad en la materia y la posesión de información relativa al medio ambiente, y que evita que muchas Administraciones que no desarrollan actuaciones estrictamente de carácter ambiental o que no están catalogadas como tales invoquen esta condición para denegar la información. *Vid. Derecho Ambiental...*, ob. cit., pg. 141.

funciones administrativas (tareas, actividades o servicios específicos) relacionadas con el medio ambiente, así como cualquier persona física o jurídica con responsabilidades o funciones públicas, o que preste un servicio público relacionado con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades anteriores. Teniendo en cuenta los sujetos pasivos que fija la Directiva, resulta obligado hacer algunos comentarios.

En primer lugar, a la vista del texto comunitario parece que éste vaya más allá de lo que dispone la LDAIMA, pues incluye a todas las personas públicas o privadas que ejerzan funciones públicas relacionadas con el medio ambiente y, por tanto, no sólo aquellas que gestionen un servicio público conforme a la Ley de Contratos Públicos (art. 2.2). En consecuencia, la reforma de nuestra legislación debería incluir también la extensión del sujeto pasivo a este supuesto si no se quiere contravenir el derecho comunitario. Pero en segundo término, la referencia expresa a la obligación de suministro de cualquier persona, pública o privada, en ejercicio de funciones administrativas, bien sean simples tareas, actividades o servicios públicos, abre la puerta a una serie de sujetos hasta ahora inreferenciados que a partir de este instante se convierten también en sujetos pasivos afectos al derecho de acceso. De este modo, cabría entender que bajo este segundo tipo se encuentran una serie de agentes colaboradores que sin ejercer un servicio público cumplen funciones públicas de enorme importancia ambiental y que, por tanto, igualmente estarían obligados a facilitar la información. Así por ejemplo, se considerarían sujetos pasivos todo el cúmulo de entidades certificadoras o verificadoras relacionadas con el medio ambiente que tienen naturaleza privada y que previa autorización administrativa reconocedora de su capacidad técnica realizan funciones administrativas de control ambiental. Así por ejemplo, todas las empresas que realizan ecoauditorías¹⁵ (tal y como prevé el Reglamento 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales), o auditorías acústicas (como las que expresamente recoge la Ley Valenciana 7/2002, de protección de la Contaminación acústica), para el control periódico de los niveles de ruidos de las actividades comerciales, industriales y de servicios (art. 37). Pero también otra serie de agentes colaboradores como las empresas que gestionan las inspecciones técnicas de vehículos, o también la propia entidad certificadora AENOR, en lo relativo a toda la información ambiental que posea para la creación de normas y documentos técnicos¹⁶, más allá de los trámites de información pública previstos en los procedimientos de elaboración de las mismas y todo ello además a un precio razonable. En todos estos casos, la Ley de adaptación podrá seguir fijando el mismo procedimiento para obtener la información de todos estos sujetos, manteniendo la actual vía de que el ciudadano lo pida a la Administración y posteriormente ésta lo solicite a la empresa, pero lo que no parece haber duda es que estén obligados a facilitar la información requerida.

Además de lo anterior, también cabría entender como sujetos pasivos otra serie de entidades que ejercen funciones públicas y cuya naturaleza, aunque de base privada, no siempre ha estado clara, si bien tradicionalmente se las ha catalogado como Corporaciones de Derecho Público. Es el caso, por ejemplo, de los Colegios profesionales, de las cofradías de Pescadores, o de las Cámaras agrarias, e incluso de las Federaciones deportivas, unas veces consideradas como Administración Corporativa, otras como meras asociaciones privadas de configuración legal, y en todo caso, todos ellos sujetos que ejercen funciones públicas de control y regulación en sus respectivos ámbitos, en muchas ocasiones relacionados directamente con el medio ambiente. Pues bien, ahora también este tipo de personificaciones públicas deben quedar obligadas a permitir el acceso a la información. Y ello, nótese, en contraposición al derecho de acceso a la información general regulado en la Ley 30/1992, en donde alguna jurisprudencia¹⁷ no ha reconocido como administrativos los archivos pertenecientes a algunas de estas entidades.

En otro orden de cosas, parece también que la nueva redacción de Directiva 2003/4 permite incluir como sujetos obligados a facilitar el acceso a la información ambiental, a las empresas públicas con personificación de sociedad privada, y que en la anterior regulación parecían quedar al margen¹⁸. En efecto, la referencia del art. 2.2 letras d) y c) de la Directiva 2003/4, a las personas físicas y jurídicas que ejerzan funciones administrativas públicas o a «cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades

15. Vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V.: «La protección de medio ambiente mediante las técnicas de la normalización industrial y de la certificación», *REDA*, núm. 105, 2000, pgs. 59-77.

16. Sobre toda esta actividad vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *La normalización industrial*, 1ª ed., Edit. Tirant lo Blanch, València, 1999, pgs. 305 ss.

17. Vid. STSJ Castilla y León, de 22 de marzo de 2002.

18. Un tratamiento de esta cuestión en SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente», en el libro dirigido por GARCÍA URETA, A., *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Edit. IVAP, Oñati, 1998, pgs. 301 ss.

o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una Administración o de una persona física o jurídica que ejerza funciones administrativas, confiere también la consideración de autoridad pública y, por tanto, de sujeto pasivo del derecho de acceso, a las empresas públicas que operen con la estructura de sociedad privada. Parece zanjarse así la aparente exclusión de este tipo de entidades a la que llevaba la anterior Directiva 90/313, al referirse solamente a «órganos con responsabilidades públicas» medioambientales y que tampoco remediaba las previsiones del art. 2.2 de la LDAIMA.

Por último, cabría añadir que si tenemos en cuenta todo lo apuntado y la jurisprudencia del TJCE mantenida hasta el momento, la actual LDAIMA podría no ajustarse a la Directiva 2003/4. En efecto, la Sentencia de contraste es la STJCE de 26 de junio de 2003 *Comisión Vs Francia*¹⁹. En este asunto Francia es demandada porque en su legislación interna (Ley 78-753) se excluye del acceso los documentos en posesión de una Administración pública sólo cuando actúe como ente privado y no tengan relación con un servicio público²⁰. Por tanto, la Comisión entiende que la Ley Francesa 78-753 tan sólo garantiza el acceso a los documentos administrativos relacionados con una actividad de servicio público o con su ejercicio mismo. Por su parte, Francia opone que si bien su legislación interna excluye del acceso los documentos relacionados con su actividad como ente privado y siempre que no tenga relación con un servicio público²¹, este tipo de contenidos no es propiamente la información ambiental que propugna la Directiva. El Tribunal se muestra tajante. Reafirma en primer término el sentido amplio de la información sobre medio ambiente que recoge la Directiva de manera que engloba cualquier acto que pueda afectar al medio ambiente con independencia de cuál sea su naturaleza y, por tanto, afirma que no puede atenderse el argumento de Francia pues también se encuentran protegidos por la Directiva «los documentos que no tengan relación con el ejercicio de un servicio público» (FJ 47). En definitiva, lo que trata el Tribunal es de no dejar fuera del alcance de la Directiva cualquier documento en manos de una Administración pública, pues de lo contrario, como en el caso francés, bastaría la simple invocación de que el documento no está relacionado con el ejercicio de un servicio público, para negar el acceso al mismo. Cuando en realidad, como es bien sabido, existen muchos documentos que no estando relacionados directamente con dicho servicio, o perteneciendo al ámbito de ejercicio de Derecho Privado de una Administración pueden afectar igualmente al medio ambiente. De aceptar la normativa francesa se podría privar el acceso de muchos documentos potencialmente interesantes para la defensa del medio ambiente, lo cual obviamente contraviene el carácter de la Directiva.

Pus bien, si interpretamos esta jurisprudencia en conexión con el nuevo texto de la Directiva 2003/4, que incluye como sujetos obligados a informar a las personas físicas o jurídicas privadas que ejercen funciones administrativas relacionadas con el medio ambiente, concluimos que en nuestro Derecho sería aceptable cualquier solicitud de información ambiental en poder de un sujeto privado que ejerciera tales funciones administrativas medioambientales aunque no fuera en ejercicio de un servicio público. Y evidentemente, esta posibilidad contrasta con la imprevisión actual de nuestra legislación, por lo que sería oportuna una reforma.

IV. TASAS POR LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA. LA RAZONABILIDAD FRENTE A LA ASEQUIBILIDAD

La LDAIMA (art. 5.2) establece la posibilidad de que la Administración pueda fijar una tasa por suministro de información, pero exige que en todo caso ésta tenga un *quantum* razonable. Con ello se trata de conciliar la capacidad financiera de la Administración con el objetivo de facilitar el acceso a los ciudadanos, pues de tratarse de un servicio totalmente gratuito la excesiva solicitud de información podría dañar seriamente el erario público a costa de tener que proveer de más funcionarios y recursos materiales.

19. Vid. DELAUNAY, B.: «Liberté d'accès à l'information en matière d'environnement: manquement de la France dans la transposition de la directive 90/313CEE du 7 de juin 1990», *AJDA*, núm. 10, 2004, pgs. 543 ss.

20. El art. 2 de la Ley 78-753 establece que: «...los documentos administrativos podrán comunicarse de pleno Derecho a las personas que lo soliciten, con independencia de que emanen de la Administración del Estado, de los entes territoriales, de entes público o de organismos, aunque sean de Derecho Privado, encargados de la gestión de un servicio público».

21. El art. 2 de la Ley 78-753 establece que: «...los documentos administrativos podrán comunicarse de pleno Derecho a las personas que lo soliciten, con independencia de que emanen de la Administración del Estado, de los entes territoriales, de entes público o de organismos, aunque sean de Derecho Privado, encargados de la gestión de un servicio público».

Y contrariamente, un precio muy alto podría también en la práctica dificultar el derecho de acceso y esto obviamente sería contrario al espíritu de la Ley que trata en todo momento de facilitar su ejercicio.

De todos modos, merece a mi juicio un comentario a parte el hecho de que nuestra Ley de acceso en correspondencia con la norma comunitaria establezca que el precio de la tasa debe de ser razonable. Porque lo cierto es que más que centrarse en el criterio de razonabilidad parece que hubiera sido mejor ajustarse al principio de «asequibilidad». La razonabilidad que predica la Ley puede tener dos significados: o es razonable en función de unos parámetros que miden el coste que comporta el suministro, tales como el trabajo personal, los recursos utilizados, el volumen de información solicitada, etc.; o es razonable en cuanto que se trate de un precio asequible que haga posible en la práctica el ejercicio del derecho de acceso. Lo lógico sería que primara este último significado más que el anterior, pues de lo que se trata principalmente es de hacer factible el derecho de acceso. Por otra parte, es cierto también que de no aplicarse un factor de proporcionalidad entre coste del suministro y el precio a pagar por él, también el ciudadano podría abusar de su derecho a costa de perjudicar el patrimonio de la Administración. Sin embargo, el hecho de que en la norma tan sólo aparezca la referencia a la racionalidad y no se haga también mención de la asequibilidad permite que alguna Administración pueda fijar las tasas considerando únicamente la primera de las variables que modulan el coste razonable sin tener en cuenta que además de ello el *quantum* tiene que atender un objetivo de hacer posible el ejercicio del derecho por parte de un ciudadano medio. De ahí que parecería lógico que además del requisito de razonabilidad se incluyera también el de asequibilidad. Con todo ello no se estaría sino cumpliendo más que un requisito ya exigido por la doctrina y la jurisprudencia en otros ámbitos del Derecho como el servicio público universal que impone, además de la igualdad de acceso con independencia del lugar donde se encuentre el sujeto, un coste asequible considerando un ciudadano estándar.

Por su lado, el TJCE parece que también haya en cierto modo apostado por esta doctrina en la primera ocasión que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el concepto de «importe razonable». Así, la STJCE de 9 de septiembre de 1999 *Comisión vs RF Alemana* conoce de una demanda por incumplimiento de la Directiva 90/313. Entre los incumplimientos germanos, la Comisión denuncia los dos siguientes²²: en primer lugar mantiene que la normativa de transposición no limita a un importe razonable la tasa por suministro de información; y en segundo lugar, que además se autoriza el cobro de una tasa aun en el supuesto de que se deniegue la solicitud de información. El Tribunal, respecto a la primera cuestión, da la razón al demandado por entender que la Comisión no ha demostrado totalmente que Alemania no aplique un precio razonable aun utilizando el criterio de cobertura de costes previsibles en atención al trabajo y tiempo invertido en la búsqueda de información. Sin embargo, aprovecha también la ocasión para darle contenido al término «importe razonable». Así, mantiene que debe ser interpretado de conformidad con el objetivo de la Directiva de facilitar en lo posible el acceso a la información ambiental a todo ciudadano sin necesidad de acreditar interés. Y que por ello, sería contrario a este objetivo realizar cualquier interpretación «que pudiera tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a ésta». Por el mismo motivo, tampoco puede admitirse que un Estado «pueda 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 información». En definitiva, se establecen dos postulados claros: ni se puede desincentivar el acceso a base de fijar tasas altas, ni tampoco fijar los precios al costo real que ocasiona su acceso.

Por todo ello, parecería más lógico que la norma incluyera además del criterio de razonabilidad, también el de la asequibilidad, pues aparte de cumplirse las exigencias del servicio público universal, éste último se ajusta más al objetivo pretendido de posibilitar el acceso al mayor número de personas, sin que se permita un efecto disuasorio, ni tampoco se repercuta el coste real que ocasiona el acceso.

En cuanto a la segunda cuestión que abre la posibilidad de cobrar la tasa incluso en los casos de

22. No parece muy alentadora la percepción en Alemania sobre las bondades de la Ley de transposición de 8 de julio de 1994 de información ambiental, a tenor de las referencias doctrinales. Fundamentalmente las críticas se centran en la exclusión de derechos que dispone el texto y el cobro de tasas que resuelve la sentencia del Tribunal de Justicia. *Vid.* al respecto el trabajo de KÖNIG, D.: «Das Umweltinformationsgesetz...», *ob. cit.*, esp. pgs. 51 ss.

denegación de la solicitud, el Tribunal sostiene que se incumple Directiva, pues no existiendo acceso a la información, tampoco procede repercutir ninguna tasa²³.

V. LA DENEGACIÓN DE INFORMACIÓN

1. Denegación de información sobre procedimientos administrativos sancionadores

De entre todas estas causas de denegación que sin duda merecerían un trato individualizado detenido, merece la pena abordar ahora la prohibición de suministro de información cuando éste afecte a un procedimiento judicial o administrativo, tanto los ya tramitados como los que se hallan en tramitación, incluidas las diligencias o actuaciones preliminares o previas que se encuentren en curso²⁴ (art. 3.1.e LDAIMA). En definitiva, lo que se exceptúa es el acceso a prácticamente todos los documentos relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora sin atender a otro criterio que la calificación de una información como perteneciente a tal género. El problema aparece si tenemos en cuenta dos aspectos. Por un lado, como ya aludimos anteriormente, que la información en materia disciplinaria pertenece al tipo de información ambiental relativa a las medidas administrativas de protección del medio ambiente. Pero por otro lado, hay que tener en cuenta que no toda información de carácter sancionador debería incluirse dentro del supuesto de denegación específico. Es decir, a mi juicio, existe determinado tipo de información disciplinaria que es suministrable y que, por tanto, no incurriría en la causa de exención referida. En definitiva, la pregunta que hay que responder es a qué tipo de información disciplinaria se tendría derecho de acceso y, en consecuencia, cómo interpretar el propio supuesto legal de exclusión.

En primer lugar, vaya por delante, que a pesar del tenor estricto de la Ley, que no parece dejar mucho resquicio a cualquier margen de permisividad en la aplicación, lo cierto es que hay que recordar que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el art. 4.2 de la Directiva 2003/4/CE, las causas de exención deben ser interpretadas siempre de manera restrictiva²⁵. Por otra parte, la misma materia disciplinaria se revela como una de las informaciones más importantes en materia de protección y tutela del medio ambiente, y que el ciudadano además desea conocer. Aspectos tan importantes como el control sancionador sobre residuos, vertidos, inmisiones, otras contaminaciones, daños a la fauna, a la flora, etc., resultan de vital importancia para la defensa del medio. Por un lado, porque son buena muestra del nivel de eficacia en el control administrativo sobre dicho ámbito. Aspecto éste que sirve para colmar las exigencias de orden público relativas a la tranquilidad, seguridad y salubridad del ciudadano sobre una serie de elementos ambientales con los que convive diariamente. La información de este modo permite alcanzar ese objetivo de tranquilidad pública, en cuanto que el ciudadano tiene la confianza en que la Administración vigila por sus intereses. Pero también de una seguridad efectiva, pues éste observa cómo ese control se

23. Su argumento se centra en que la autorización de cobro de una tasa se establece por el «“suministro” de información y no por la ejecución de operaciones administrativas con motivo de una solicitud de información». Además, si se tiene en cuenta que «el objetivo de la Directiva, que es el de garantizar el libre acceso a la información sobre el medio ambiente y evitar cualquier restricción de dicha libertad de acceso», ello tiene como consecuencia «el efecto de excluir cualquier interpretación que pudiese inducir a las personas que desearan obtener información a no presentar una solicitud». Por otro lado, tampoco puede «calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información en el sentido del artículo 5 de la Directiva». De ahí que ante solicitudes que pudieran considerarse por la Administración como indeterminadas, abusivas, genéricas, abstractas o sobre datos o informaciones inconclusas, no sería exigible el pago de ninguna tasa.

24. En cuanto al acceso a las investigaciones preliminares o previas hay que tener en cuenta que tan sólo se excluye el mismo cuando esas investigaciones se encuentren relacionadas con un procedimiento judicial o administrativo sancionador y, por tanto, si serán accesibles en los casos en que estén incardinadas a la tramitación de procedimientos ambientales de otra naturaleza. *Vid.* en este sentido la STJCE de 17 de junio de 1998 *Mecklenburg* (FJ 23 ss.) y STJCE de 9 de septiembre de 1999 *Comisión vs RF Alemana* (FJ 25 ss.).

25. *Vid.* STJCE de 17 de junio de 1998 *Mecklenburg* (FJ 25) y STJCE de 26 de junio de 2003 *Comisión Vs Francia* (FJ 57). En esta última, se aprecia con gran claridad el celo con el que el Tribunal trata de salvaguardar que los Estados introduzcan mayores restricciones en el derecho de acceso. Así por ejemplo se condena a Francia entre otras causas, por prohibir *in abstracto* el acceso cuando el documento «viole de manera general, los secretos protegidos por la ley». Para el Tribunal no cabe una remisión tan general a otra Ley, ni redacciones tan genéricas que no garanticen el cumplimiento de la Directiva conforme a su espíritu de amplitud de acceso. Del mismo modo considera que también se vulnera la Directiva cuando la legislación francesa no contempla la posibilidad de suministro parcial de la información siempre que sea posible omitir las referencias que puedan afectar a otros intereses establecidos por el art. 3.2 de la Directiva. Y en similares términos puede verse esta misma doctrina en relación a informaciones que afecten a la seguridad pública en la STPI de 19 de julio de 1999 *Hautala Vs comisión* y la resolución definitiva del caso en la STJCE de 6 de diciembre de 2001.

materializa en el ejercicio real de la capacidad punitiva de la Administración. A todo ello hay que añadir que esta misma información favorece, potencia y previene estos dos objetivos de tranquilidad y seguridad, pues la información en materia sancionadora tiene un efecto que se irradia a toda la sociedad, favoreciendo un sentimiento ejemplarizante para todos los ciudadanos que les impulsa a cumplir con la normativa cuando se detecta que el sistema de control es eficaz. Y todo ello, termina también por traducirse en una mejora de la salubridad pública, pues la tranquilidad y seguridad crean las condiciones propicias para que todos los agentes implicados cumplan las normas y se reduzca considerablemente la posibilidad de que se den episodios de crisis o perjuicio para los ciudadanos. En definitiva, todas estas circunstancias revelan un claro objetivo de protección ambiental que el texto de la Ley, la Directiva, y el TJCE no pueden desconocer.

Ahora bien, es cierto que el hecho de que generalmente aparezca esta causa de denegación en muchas normas administrativas, como por ejemplo el art. 37.3 de nuestra Ley 30/1992, no es resultado de un designio caprichoso o ventajista para las Administraciones. Sabido es que las causas de tal prohibición entroncan directamente con una serie de intereses públicos y privados prevalentes al acceso a la información, que se mueven entre la buena marcha de las investigaciones que se están realizando, la protección de intereses o derechos de terceros, o la protección de la intimidad del sujeto que pudiera quedar al descubierto por el suministro de documentos nominativos o con datos confidenciales o íntimos. Sin embargo, apuntados todos estos intereses, que sin duda pueden hacer decaer el ejercicio del derecho de acceso, lo cierto es que la LDAIMA, y la Directiva 90/313 de la que es tributaria, no mencionan para nada la circunstancia de que el suministro de este tipo de información disciplinaria se encuentre vinculado a la existencia de esta serie de bienes jurídicos prevalentes. Y la omisión tiene su importancia si tenemos en cuenta que de ello depende a mi juicio que se pueda facilitar el acceso a dicha información más allá de los casos en los que se afectara cualquiera de los intereses anteriormente aludidos. Porque, si de verdad se quiere favorecer el derecho de acceso, no puede permitirse que una información por el hecho mismo de ser sancionadora quede fuera del suministro. En todos estos casos se debe exigir algo más: se trataría de hacer depender la activación de esta causa de denegación a la existencia de alguno de los bienes jurídicos que trata de proteger la propia eximente. En consecuencia, para que se aplicara la exclusión por motivos disciplinarios no sería suficiente la simple presencia de una información con tal carácter, sino que además sería exigible la concurrencia de alguno de los intereses públicos prevalentes que justifique la exclusión. De otro modo, se llegaría a situaciones tan absurdas como la negación de información disciplinaria cuando sus contenidos sean por ejemplo de carácter general o meramente estadísticos, como el número de sanciones, el dinero recaudado, por qué tipos infringidos, etc., donde claramente se observa que no se compromete ningún bien jurídico prevalente y, por el contrario, sí que se beneficia la protección del medio ambiente. Por lo demás, hay que tener en cuenta que en cada caso habría que realizar una ponderación de intereses entre dichos valores y la importancia del suministro de la información, que implícitamente se produce en toda decisión administrativa y que explícitamente obliga la Directiva 2003/4 (art. 4.2)²⁶. Ponderación conveniente a todas luces en toda actuación pública y que trataría de adecuar el suministro a cada supuesto concreto en función de los bienes jurídicos en conflicto. Dicho todo esto, por aportar algún ejemplo, en situaciones como las que aborda la ya mencionada STJCE de 2 de junio de 2003 *Glawischnig*, información sobre el número de sanciones tramitadas, o las cuantías máximas o mínimas de las mismas, deberían suministrarse con total normalidad, pues es obvio que no se afecta ni al transcurso de la investigación, ni a la intimidad, ni a los intereses de terceros.

A este respecto, es muy interesante analizar el argumento que aporta la STSJ del País Vasco de 23 de marzo de 2000, y que demuestra cómo nuestra jurisprudencia es en muchas ocasiones, en contra de lo que siempre se ha pensado, incluso más garantista que la dictada por el Tribunal de Justicia, al menos respecto de la Sentencia *Glawischnig*. La sentencia conoce de la reclamación de una Asociación ecologista que solicitó ser interesada en un procedimiento sancionador en materia de montes y ejercitar todos los derechos que esta declaración conlleva, entre ellas, el acceso al expediente administrativo. El Tribunal mantuvo, por un lado, siguiendo una doctrina consolidada del TS, que no se puede considerar a la actora como parte interesada en un expediente sancionador ya que para ello se necesita ostentar un interés legítimo manifiesto que no tenía²⁷. Pero en cambio, sí que le reconoce la legitimación suficiente para ejercer el derecho de acceso a la información contenida en ese mismo expediente sancionador. La razón, mantiene

26. «En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación».

27. Fundamentalmente afirma el Tribunal porque el interés legítimo manifiesto no lo representa «ni el mero interés por que se cumpla la legalidad, ni la satisfacción moral de la punición de conductas contrarias a las convicciones y fines de la asociación».

el ponente, estriba por una parte en el hecho de que el acceso al expediente forma parte de la información referida a «actuaciones o medidas de protección ambiental en la medida que todo sistema sancionador constituye por definición una técnica de protección de bienes jurídicos, y aquí concretamente del medio ambiente». Pero por otra parte, en cuanto al supuesto de denegación relativo a procedimientos judiciales o administrativos de carácter sancionador (art. 4.1.e LDAIMA), el Tribunal sostiene que esta causa debe interpretarse en conexión sistemática con el motivo descrito en el apartado b del mismo art. 4 LDAIMA, que deniega el acceso en caso de afectar a información contenida en expedientes de investigación de delitos siempre que pudiera ponerse en peligro derechos y libertades de terceros o la finalidad y necesidades de la misma investigación²⁸. El Tribunal manifiesta que si la restricción del acceso a la información en los supuestos de investigación de delitos se vincula a estos casos tasados, ahora, con más motivo deberá también establecerse esta vinculación respecto de los expedientes administrativos sancionadores, en los cuales la importancia de los bienes jurídicos en juego es mucho menor que en los supuestos de delito²⁹. En este sentido, me parece que la doctrina que mantiene la sentencia es muy acertada, pues no tendría sentido que se aplicara una restricción mayor para los expedientes sancionadores que para aquéllos relativos a conductas delictivas. Y si bien el legislador se olvidó de incluir esta excepción a la excepción, lo cierto es que el sentido más lógico y justo del texto obliga a interpretarlo de esta forma. Es más, nótese que el propio Tribunal permite el acceso a todo el expediente afirmando que no se vulnera ni el interés de tercero ni la buena marcha de la investigación, pero en cambio, nada dice de la posible afeción del derecho a la intimidad o el honor del sancionado sobre el que todavía no ha recaído resolución ni menos sentencia firme. Este hecho permite advertir que ni incluso para el propio ponente, la posible concurrencia de este derecho al honor sería causa suficiente para la exclusión del acceso.

En este sentido, de entre todos los intereses públicos que pueden concurrir para la denegación de información disciplinaria, merece la pena que nos detengamos precisamente en el análisis de los supuestos en los que la información tiene un carácter nominativo y puede vulnerar la intimidad de las personas. Se trata en definitiva de resolver la cuestión de si puede suministrarse información disciplinaria nominal identificando por tanto, a los sancionados así como los productos o elementos relacionados con la sanción. Pues bien, la primera premisa de la cual debemos partir es que obviamente el acceso a la información acerca de los sujetos y objetos sancionados supone por sí mismo un incremento de la propia sanción no siempre proporcionado. Se trata de facto de una pena accesoria a la principal, pues implícitamente lleva aparejada en todos los casos una cierta vulneración de la intimidad. Y además, otras veces, como en los supuestos en los que participan empresas, un castigo más que probable de los consumidores y usuarios consecuencia de la publicidad negativa y que se traduce en pérdida de ventas, contratos, etc., que perjudican directamente la economía de la entidad, al margen de la cuantía misma de la sanción. Esta cuestión, que no es nada nueva, ya fue diagnosticada tempranamente en diversos ámbitos de intervención administrativa, como la defensa de la competencia³⁰, el mercado de valores, o las compañías aseguradoras³¹, pues tanto el

28. Como se sabe también recogido con idéntica redacción en el art. 37.5.c de la Ley 30/1992.

29. En concreto la sentencia afirma: «Como se ve la denegación de información en relación con expedientes tramitados para la investigación de delitos, se restringe a los supuestos en que pudiera poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o la propia investigación. Si ello es así, con mayor razón lo será en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, dada la menor entidad de los bienes jurídicos protegidos mediante el derecho administrativo sancionador, y siguiendo en ello el principio general que postula la interpretación restrictiva de las normas excepcionales (art. 4.2 CC)».

30. En efecto, el Decreto 3632/1974, de 20 de diciembre, preveía la posibilidad de publicar tanto en los diarios oficiales, como en la prensa diaria el nombre del sujeto o la empresa que hubiera infringido el buen orden del mercado. A este respecto J. TORNOS MÁS mantuvo que ello constituía «sin duda una sanción efectiva» y accesoria, pues es manifiesto que provoca un desprestigio en la opinión pública que repercutirá negativamente en la ventas del infractor siendo difícil de superar. Y a continuación advierte de lo peligroso de la medida puesto que al contrario que la simple multa, la publicación no tiene prácticamente opciones de ser reparada en el supuesto de que posteriormente los Tribunales anularan dicha sanción, lo cual generaría importantes responsabilidades patrimoniales (*vid.* «Las sanciones en materia de disciplina de mercado», *REDA*, núm. 13, 1977, pgs. 229 a 260, esp. 241 ss.; y posteriormente mantendría el mismo discurso en «Comercio Interior», en el libro de MARTÍN-RETORTILLO, S. [Dir.], *Derecho Administrativo Económico*, Vol. II, 1ª ed., Edit. La Ley, Madrid, 1991, pgs. 644 y 645). En un sentido más matizado, L. MARTÍN-RETORTILLO, habla más bien de que se trata de una secuela, o medida complementaria a la sanción propiamente dicha (*vid.* «Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas», *RAP*, núm. 126, 1991, pg. 184).

31. Así JIMÉNEZ BLANCO, respecto de la publicidad de las infracciones de las empresas aseguradoras afirma que esta publicidad puede ser más dura incluso que la propia sanción, más ejemplar y más irreparable (*vid.* «Régimen sancionador en materia de seguros y mercado de valores», en el libro *Derecho Administrativo Sancionador*, 1ª ed., Edit. CGPJ, Madrid, 1993, pgs. 204 ss.).

Tribunal de Defensa de la Competencia, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores tienen la potestad de publicar las sanciones que impongan a las empresas, incluso como en el primer supuesto, en los medios de comunicación social, o en las páginas Web de ambos organismos. El objetivo de esa medida, se decía, no era otro que el carácter ejemplarizante y, por tanto, preventivo de la sanción sobre las demás empresas y ciudadanos que advertidos del castigo, se abstendrían de incumplir la norma. En tal tesitura, J.M. BAÑO LEÓN³² apuntaba con acierto que incluso ello podía ser causa de inconstitucionalidad si tenemos en cuenta que la sanción, que podría ser devastadora para la empresa, se publicaba sin necesidad de que existiese ningún pronunciamiento judicial al respecto. Además de que el derecho a la intimidad y al honor de las personas podría verse seriamente dañado, más aún en caso de nulidad de la sanción por un Tribunal. Y en fin, que tampoco quedaba garantizada con ello una tutela judicial efectiva, pues no casa el ejercicio de tal derecho con la publicación de la sanción sin permitir que el juez se pronuncie al respecto, ni pondere intereses.

A pesar de todas estas advertencias, lo cierto es que nuestro legislador ha seguido apostando por la publicación de las infracciones y sanciones incluso en el campo del medio ambiente. Así por ejemplo, en materia de residuos, la posibilidad de publicación de las sanciones queda en manos de la Administración sancionadora que discrecionalmente podrá publicar en el Diario oficial y medios de comunicación social las infracciones y sanciones firmes impuestas así como el nombre y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables (art. 38 Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y art. 82 la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana). Como vemos, al menos en este ámbito la normativa fija la facultad de publicación siempre que se trate de actos firmes, abandonando así una línea excesivamente preventiva y asegurando por lo menos que en el momento de la publicación como mínimo en sede administrativa el procedimiento quedó concluso y se le dio al supuesto infractor la posibilidad de alegar.

De todos modos, todas estas medidas nos dan muestra de la dificultad del asunto y de su difícil solución. Probablemente la propia materia lleve implícita esta complejidad, sobre todo si tenemos en cuenta que nos movemos en un terreno donde las soluciones no pueden ser únicas y requieren en cada caso de un tratamiento particularizado con una valoración de intereses razonada y proporcionada. De todos modos una cosa es cierta: si con anterioridad se cuestionaba la publicación de sanciones sobre la base del daño al sujeto, a los derechos de la personalidad, o la tutela judicial, en la actualidad, como consecuencia del fenómeno de la sociedad del riesgo, la ultraprotección pretendida y necesaria de la naturaleza y la salud pública, parece que en general, los intereses prevalentes se están invirtiendo: ahora el principal valor es la protección de la salud pública y el medio ambiente. Esta realidad, que supura por todos los poros del ordenamiento, se puede reconocer también muy claramente en las normas de acceso a la información ambiental y sobre todo en la última Directiva 2003/4, donde la Comisión y el Parlamento no dejan lugar a la duda. Ya en su Considerando 10 se aduce que la información ambiental, aparte de su contenido típico, debe interpretarse extensivamente para comprender también «el estado de la salud y la seguridad humanas, incluida la contaminación de la cadena alimentaria». Y en el art. 2.1.f incluye expresamente entre la información ambiental «el estado de salud y seguridad de las personas». Y este hecho no es una mera casualidad. Demuestra que en el seno de la Unión y tras la firma del Convenio de Aarhus también se ha producido una evolución en la política ambiental encaminada a ampliar los contornos de la información sobre medio ambiente a fin de que el ciudadano pueda acceder al mayor número de contenidos posibles. En definitiva, todo el panorama jurídico actual obliga a replantear la cuestión del suministro de información disciplinaria de carácter nominal, pues parece que los valores que impedían su difusión estén retrocediendo ante el incremento en la protección de otros bienes (salud y medio ambiente) que en estos momentos se estiman como prevalentes. Y lo cierto es que en el mundo del riesgo en el que vivimos, donde incluso principios como el de precaución permiten a la Administración adoptar medidas, entre ellas la información al público, aun no teniendo la certeza absoluta de que un agente es el causante del daño, sorprende que en los supuestos de sanción a una empresa por una infracción que, al menos en vía administrativa, se establece su relación de causalidad, ésta no pueda ser difundida al público. Y no se esconde que el principio de precaución es una medida ciertamente excepcional que debe aplicarse en unas situaciones generalmente extraordinarias y en concurrencia con unos requisitos especiales. Pero no es menos cierto que el ciudadano tiene derecho a conocer qué empresa puede estar vulnerando su propia salud y el entorno en el que vive

32. Vid. *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho Español de la competencia*, 1ª ed., Edit. McGraw-Hill, Madrid, 1996, pgs. 227 ss., y también puede consultarse en «El servicio de defensa de la competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia: funciones y procedimientos», en el libro *La intervención administrativa en la economía*, 1ª ed., Edit. CGPJ, Madrid, 1996, pgs. 238 ss.

antes de que un Tribunal pueda pronunciarse y ya sea tarde, más aun si tenemos en cuenta el tiempo de resolución de los asuntos³³.

Ahora bien, tampoco esta necesidad de conocimiento puede ser por sí misma un pretexto suficiente para permitir el acceso absoluto a toda la información sancionadora. Por eso, la decisión sobre la posibilidad de acceder a la información es en el fondo un juicio de intereses, una ponderación donde debe triunfar el interés más digno de mayor protección. Porque ni se puede interpretar la causa de denegación en términos absolutos, ni tampoco oponer ciegamente que el derecho a la protección del medio ambiente y la salud justifican el acceso a cualquier información. Cada caso deberá ser analizado en profundidad para discernir qué valor ha de ser prevalente. Y para poder determinar esta prevalencia deberán tenerse en cuenta varios criterios. Por ejemplo, la entidad o gravedad de la infracción, la inminencia del daño, el número de sujetos que se ven perjudicados, sobre qué bienes o elementos en concreto recae, el tamaño o la entidad empresarial del infractor, la propia situación económica de la empresa o sujeto sancionado, en algunos casos el tiempo que se ha mantenido la infracción, el lugar espacial sobre la que se produce, etc. Además, en todo ello habrá que tener en cuenta también la amplitud del concepto de información ambiental y la interpretación restrictiva de las causas de denegación. Por último, también debemos hacer notar que la Directiva 2003/4 nos presenta un escenario más propicio para esta interpretación más restringida de las causas excluyentes. Es relevante el hecho de que la nueva norma, al contrario de lo que propone la LDAIMA, no establezca como causa de denegación el simple hecho de tratarse de la información disciplinaria, sino que más bien vincula el acceso a cualquier información ambiental a la no afección de una serie de intereses prevalentes, pero sin relacionarlos obligatoriamente con la información contenida en los procedimientos sancionadores. Este nuevo texto comunitario, que deberá también arrastrar a nuestro legislador, permitiría también observar con más optimismo la reducción de trabas a la hora de acceder a la información disciplinaria.

2. Supuestos de denegación por imposibilidad material o física de suministro

Junto a los supuestos tasados de exclusión, la Ley establece que la Administración podrá denegar el suministro de información «sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, sea manifiestamente abusiva o esté formulada de tal manera que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado» (art. 3.3).

2.1. Petición de documentos o datos inconclusos

En cuanto al documento inconcluso como causa de denegación, lo primero que hay que decir es que éste debe ser interpretado de manera restrictiva. No obstante, llama la atención cómo en algunas Administraciones supone uno de los motivos más invocados de denegación de información. Así se puede ver por ejemplo en Francia donde esta causa representa durante el período 2000-2004 casi el 24% de las resoluciones desestimatorias de información ambiental que dicta la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos³⁴. En todo caso, por información «inconclusa» debería interpretarse aquella que está pendiente de la realización de ciertas actuaciones técnicas, científicas, aritméticas, etc., que son condición necesaria para que dicha información tenga objetivamente un contenido capaz de ser interpretado y valorado de forma autónoma. Por tanto, se requieren dos condiciones: falta de perfección en la información, y que esa carencia no permita que la misma sea entendida, calificada o evaluada con una significación y sustantividad propia. En definitiva, y para evitar también posibles abusos por parte de la Administración en la invocación de la eximente, sólo debería oponerse esta causa cuando la información no haya sido aún elaborada ni terminada por requerir de unas operaciones o actuaciones para que adquiriera una identidad

33. Así por ejemplo, en la misma sentencia *Glawischnig* a mi me parece que debe prevalecer el derecho a la salud, y que en un ámbito tan novedoso y problemático como los productos genéricamente modificados, no puede negarse la información sobre los fabricantes a los cuales se les ha detectado irregularidades, o los que han sido sancionados. En estos casos el consumidor tiene derecho a conocer los productos y las empresas que los fabrican, pues está en juego un bien jurídico de vital importancia. Además la propia Directiva 2003/4 incluye expresamente entre la información ambiental a los organismos genéticamente modificados (art. 2.1.a), lo que demuestra la preocupación del legislador comunitario por este ámbito y el interés por que el ciudadano pueda acceder a la información en este campo.

34. Se trata de la segunda causa de denegación de información tras la exclusión por afección a la vida privada de las personas que supone un $\pm 50\%$ del total. *Vid.* las memorias anuales publicadas por la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos: www.cada.fr.

suficiente para ser comprendida o analizada independientemente. Así las cosas, a mi juicio, el documento inconcluso debería asimilarse a la imposibilidad física de facilitar el acceso a la información, porque ésta todavía no está en poder de la Administración atendiendo a que aún no ha concluido su proceso de elaboración. Así por ejemplo, sería absurdo solicitar la información sobre el resultado de unos análisis químicos, tras realizarse la toma de muestras, cuando todavía éstos no se han llevado a cabo. Por el contrario, no habría inconveniente en facilitar el acta extendida por la Administración sobre todo el proceso de recogida de datos y demás muestras, que puede ser importante a los efectos de comprobar la diligencia o corrección en el protocolo del muestreo.

En esta misma línea, tampoco puede oponerse para denegar el acceso que la información está inconclusa porque falta contrastarla o compararla con otros elementos o datos. Porque una cosa es que una información necesite de unas actuaciones para estar completa y tener un sentido propio e íntegro, en cuyo caso estaría inacabada y sería causa de denegación, y otra muy distinta, que una vez confeccionada, la Administración la procese, estudie, verifique, contraste o valore, en cuyo caso, no estaríamos ante algo inacabado, sino ante una información totalmente elaborada susceptible de ser suministrada, sólo que como todas las demás es valorable e interpretable por cualquier sujeto. Porque lo cierto es que desde el momento mismo en que una información está perfeccionada, aunque posteriormente como ocurre con todo hecho o suceso pueda ser interpretada y valorada en relación a otras tantas informaciones que la pueden alterar, corregir, modular o incluso negar completamente su contenido, el dato cierto es que tiene un valor propio, íntegro e individualizable que le da la autonomía necesaria para ser facilitada por sí misma, al margen, ya digo, de si posteriormente es modificada por otra, como podría ocurrir por ejemplo siguiendo el supuesto apuntado que un nuevo análisis contradijera el primero. Hay que tener en cuenta por lo demás que si no se interpretara de este modo, nada impediría que la Administración siempre pudiera oponer frente a una solicitud de acceso el hecho de que una información necesitase de ser contrastada o verificada con otra de la misma o distinta Administración o incluso con la que dispone un sujeto privado para considerarse conclusa. Más aún si tenemos en cuenta que por la propia naturaleza de la materia ambiental toda información siempre es susceptible de ser complementada, contrastada o perfeccionada por otra, de manera que el término de «información conclusa» acabaría convirtiéndose en un concepto ideal, sólo teórico, nunca tangible e imposible de alcanzar en la práctica. Un ejemplo de esta cuestión la tenemos en la ya comentada STSJ Castilla y León de 3 de octubre de 2000, en la cual ante la solicitud de información sobre la muerte de un tejón con lazo, la Administración fija como requisito previo al acceso, el que el solicitante le entregue la copia de un informe remitido a éste por la Guardia Civil, a fin de cotejarlo con la información que obra en poder de la propia Administración. Evidentemente, siguiendo el criterio defendido, la resolución administrativa sería contraria a Derecho, pues no puede oponerse al ciudadano la necesidad de comparar o cotejar la información conclusa poseída con otra distinta, ni menos exigirle que entregue esa información de contraste que además pertenece a una Administración distinta. De otro modo, tales actividades parecen suponer más una maniobra dilatoria para entorpecer el acceso y ganar tiempo para la subsanación de errores, o incluso en el peor de los casos, un intento de mejorar una posición de defensa frente a recursos o denuncias contra posibles incongruencias o actuaciones administrativas ilegales.

Dicho lo anterior, y de interpretarse el documento inconcluso en el sentido propuesto, lo siguiente será comprobar cómo en la práctica se reducen considerablemente las ocasiones en las que pueda ser invocada esta exclusión informativa. Porque lo cierto es que si reconducimos la tacha de inconclusión al terreno de la imposibilidad material de ofrecer una información por falta de actuaciones técnicas, sin que además exista la necesidad de contraste o cotejo y, en cambio, aceptamos el acceso a los datos necesarios para elaborar esa información, convendremos que el espacio de exclusión es extremadamente diminuto: sólo se excluirá el acceso cuando ésta no se posea porque se está aún confeccionando. Éste es a mi juicio el sentido que debemos otorgar a la exclusión y que además es acorde a las exigencias de la normativa comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Tal vez podrá pensarse que esta interpretación puede suponer una carga ciertamente pesada para la Administración, pero parece que esto es lo que ha querido nuestro legislador para el campo medioambiental.

Por otro lado, también hay que tener muy en cuenta que las causas de denegación de acceso de la normativa ambiental y en concreto la de «información inconclusa» no pueden confundirse ni equiparse a las establecidas en la Ley 30/1992 para el resto de la información administrativa, que resulta por lo general mucho más restrictiva. Y una afirmación tan obvia tiene su importancia si tenemos en cuenta que muchas de las ocasiones en las que la Administración niega al ciudadano el acceso a una información ambiental amparándose en esta causa, se hace en realidad de manera absolutamente equivocada alegando que el procedimiento se encuentra en tramitación, sin duda, al producirse una arrastre de las previsiones de la

Ley 30/1992 para el acceso a la información administrativa en general, al campo de la información ambiental que es totalmente distinto³⁵. Parece como que la Administración todavía no se haya desprendido, o le cueste apartarse del régimen general de acceso dispuesto en la ley procedimental y aún no haya asumido del todo que en materia ambiental la norma ha querido dispensar un tratamiento cualificado de acceso que va más allá de la tradicional previsión recogida en las leyes de procedimiento. Y de hecho, la cualificación en el derecho de acceso se demuestra si comprobamos que frente a la exclusión por «documentos o datos inconclusos» de la LDAIMA, la Ley 30/1992 exceptúa el acceso a los documentos que formen parte de expedientes que «correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud»³⁶. Como se observa, mientras que la normativa ambiental focaliza la conclusión o perfección de la información sobre el propio contenido del documento o dato, aquélla lo fija sobre la terminación del procedimiento del que forma parte el documento. Salta a la vista por tanto, que esta última exclusión abarcará a un mayor número de informaciones, pues en la información ambiental se podrá acceder a los documentos aun no estando terminado el procedimiento, mientras que en la normativa general procedimental habrá que esperar a que ello ocurra para solicitar la información. Por eso, frente a las ventajas que propone la LDAIMA en comparación con la Ley 30/1992, no sería correcto mantener la aplicabilidad de esta última para dilucidar controversias sobre el ejercicio del derecho de acceso, ni por lo demás favorecería los objetivos de control preventivo³⁷ y de legalidad de las actuaciones sobre el medio ambiente. Aparte de la concurrencia de principios generales como el de la prevalencia de la ley especial frente a la general, el criterio decisivo aquí no es otro que el de la voluntad del legislador de ofrecer al ciudadano un cauce más amplio de información en el ámbito medio ambiental, ensanchando el concepto de medio ambiente y restringiendo las causas de exclusión que en todos los casos deben ser interpretadas de manera estricta. Y lógicamente no tendría sentido que toda esta voluntad se truncara a través de la aplicación de una norma que además de general resulta más limitativa que la especial. Además de todo lo dicho, hay que añadir que también el propio Tribunal de Justicia en su Sentencia *Mecklenburg* de 17 de junio de 1998 (FJ 23 ss.), y *Comisión vs R.F. Alemana* de 9 de septiembre de 1999 (FJ 25 ss.) ha mantenido que los documentos relativos a investigaciones previas o preliminares, salvo las de carácter judicial o administrativo sancionador, forman parte del derecho de acceso a la información ambiental³⁸, por lo que no tendría sentido invocar la tramitación en curso de un procedimiento cuando según esta jurisprudencia incluso los trabajos preliminares a la apertura de un procedimiento se encuentran incluidos en el objeto de acceso.

En el terreno práctico, tal vez la cuestión que ha planteado mayores problemas³⁹ ha sido la consideración de las actas de inspección o de denuncia como información inconclusa. El asunto trae su causa en las peticiones de acceso a una serie de actas por parte de asociaciones ecologistas y en la negativa administrativa de facilitarlas alegando que éstas constituyen documentos inconclusos. La jurisprudencia trata entonces de analizar la naturaleza del acta para poder dilucidar si es o no un documento concluso a efectos de acceso. Así en la STSJ Madrid de 2 de marzo de 1999 se solicita las actas de inspección de la central nuclear de Garoña. El Consejo de Seguridad Nuclear opone la exclusión de información inconclusa, pues las actas «sólo manifiestan una primera información inicial, puramente indicativa o indiciaria que después se contrasta y puede ser objeto de rectificación». El Tribunal, tras ahondar en el espíritu pro acceso de la normativa ambiental concluye que las actas de inspección no son «un dato inconcluso sino que está concluido por su propia naturaleza, señalando en su caso las deficiencias». Sin embargo, poco tiempo después el mismo TSJ de Madrid, en su Sentencia de 9 de junio de 1999, que trataba un caso idéntico al anterior, esta vez referido a un acta de inspección de la Central nuclear José Cabrera (Guadalajara), sostiene un argumento contrario: «las Actas se limitan a constatar una realidad fáctica inconclusa, pues reflejan datos parciales, indicativos del funcionamiento de la instalación nuclear, pero que es preciso completar y cohernejar con otra información a fin de evitar conclusiones precipitadas y sesgadas que no se correspondan con la realidad». Con toda esta controversia, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de febrero de 2004 zanja la cuestión decantándose por la consideración del acta como documento concluso y, por tanto,

35. Vid. por ejemplo los argumentos utilizados por la Administración en la STSJ Madrid de 2 de marzo de 1999, y la STSJ Castilla y León de 26 de marzo de 1999 y la STS que la resuelve, de 28 de octubre de 2003.

36. En este sentido, en la misma STSJ Madrid de 2 de marzo de 1999, el Tribunal mantiene que la exclusión del art. 3.3 de la LDAIMA «no se refiere a la totalidad del expediente sino a documentos o datos», de manera que no cabe aplicar la previsión de la Ley 30/1992.

37. Vid. MARTÍN MATEO, R.: *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, 1ª ed., Edit. Trivium, Madrid, 1994, pg. 191.

38. Vid. KÖNIG, D.: «Das Umweltinformationsgesetz...», *ob. cit.*, pgs. 51 y 52.

39. Y también en el resto de los países europeos y en particular en Francia donde la Administración ha negado tradicionalmente la mayor parte de la información sobre esta actividad energética, *vid.* PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement*, Edit. Dalloz, Paris, 1991, epígrafe 106.

suministrable. La sentencia conoce de un asunto similar a los anteriores pero referido a un acta de inspección por escape radioactivo de una factoría en Cádiz. Para el Tribunal, siguiendo la normativa general y específica administrativa, las actas constituyen documentos públicos resultado de actuaciones de comprobación e investigación que constatan unos hechos concretos «dotándoles de un especial valor probatorio», con independencia de que lleguen o no a ser parte de un procedimiento sancionador o cualquier otro. Por consiguiente, las actas adquieren una sustantividad y esencia propias como prueba de los hechos que recogen, que no es meramente indicativa o indiciaria, sino acabada y terminada en tanto que son evidencia de una realidad concreta y específica que ha ocurrido. Y es precisamente esta identidad y significación propia como documento probatorio más allá de que luego sean o no utilizadas, las que determinan que las actas no puedan considerarse como documentos inconclusos o inacabados y, por tanto, deban ser facilitadas al solicitante.

2.2. *Abuso en la demanda de información*

La LDAIMA excluye el acceso cuando la información exigida sea abusiva. Es decir, que se demande un volumen tal que resulte para la Administración difícil de facilitar. El bien jurídico que trata de proteger esta prohibición no es otro que el del buen orden y eficacia de la actuación administrativa que podría verse alterada al tener que satisfacer una demanda excesiva de información. Sin duda este objetivo lo refleja mucho mejor la Ley 30/1992, cuando exige que el derecho de acceso se ejerza de «forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos», para lo cual no podrá formularse la petición de forma genérica. Sin embargo, si bien nadie discute la oportunidad de la medida, tampoco puede desconocerse que ésta no pueda ser utilizada de manera arbitraria para impedir o limitar el derecho de acceso. Sobre todo porque toda petición de información altera siempre con mayor o menor intensidad la eficacia administrativa, de manera que por este motivo podría siempre bloquearse el acceso. De ahí que parece que tan sólo pueda oponerse tal abuso cuando realmente la demanda de información sea de tal entidad que perturbe gravemente el buen funcionamiento administrativo.

Por lo demás, tampoco contribuye a evitar los excesos el hecho de que no se especifique claramente a qué hace referencia el término «abusiva». No obstante, parece que se trate tanto del hecho de solicitar una información manifiestamente desmedida en su volumen, como del supuesto de solicitar una información que técnica, material y económicamente sea irrazonable por su desmedida. Claramente en ambos casos se reconduce todo a un parámetro de razonabilidad o proporcionalidad que deberá ser ponderado en cada supuesto. En este sentido, la Directiva 2003/4 ha abandonado la referencia a la demanda abusiva y se ha centrado en excluir la información cuando la «solicitud es manifiestamente irrazonable» (art. 4.1.b). De este modo, la irrazonabilidad se traduce en la fijación de unos umbrales de petición de información por encima de los cuales la Administración entiende que es ciertamente irrealizable el suministro, suponemos que por imposibilidad física o coste inasumible y que, por tanto, deja de estar obligada al mismo.

En todo caso, siguiendo el tenor de toda la Ley y la jurisprudencia, esta causa debe también ser interpretada de manera restringida. Más aun si tenemos en cuenta que por el suministro de información se pueden fijar tasas que la norma exige que sean razonables. De manera que si la Administración, percibe una cantidad como contraprestación por la información suministrada, tan sólo podrá invocar la exclusión de abuso o irracionalidad cuando ésta alcance una cualificación realmente desmedida que sea imposible de aceptar. A este respecto, la jurisprudencia más abundante viene referida principalmente a la aplicación de la Ley 30/1992 en cuanto a supuestos de afección sobre la eficacia administrativa. La solución de los Tribunales en estos casos es muy interesante si tenemos en cuenta que la interpretación de la Ley procedimental siempre ha sido más limitadora del derecho acceso que la normativa ambiental, por lo que nos sirve de referencia a la hora de establecer unos mínimos de partida en este campo y considerar proyecciones más extensas del mismo a tenor del mayor alcance del derecho de acceso en el ámbito medioambiental. Así por ejemplo, la STSJ Comunidad Valenciana de 2 de enero de 2001, estima que la solicitud de una copia diligenciada de un expediente completo de aplicación de contribuciones especiales para la urbanización de unas calles no afecta a la eficacia de los servicios públicos. Por el mismo motivo, la petición de acceso sobre el expediente de construcción de una obra pública, certificación de acuerdos plenarios, etc., tampoco puede ser denegada (STSJ Comunidad Valenciana de 18 de septiembre de 2001). Ya en estricta materia ambiental, la STSJ Baleares de 30 de enero de 1998, conoce de la solicitud de acceso a todas las actas de las sesiones del Pleno y Comisión del Gobierno del Consejo Insular de Menorca a fin de poder distinguir y analizar las decisiones que afecten al medio ambiente. La Sala mantiene que dicha solicitud es un abuso, además de estar formulada de manera general, pues no se piden solamente documentos relacionados con el medio ambiente, sino todos «los que se adoptasen, cualquiera que fuese la materia,

para ser así la recurrente quien delimitase los acuerdos que puedan tener incidencia medioambiental». Ciertamente parece de todo punto excesivo la solicitud en general de todas las actas de dichos órganos.

2.3. *Petición de documentos indeterminados por su generalidad*

El art. 3.3 de la LDAIMA permite que la Administración deniegue el acceso a la información cuando ésta se solicite de una manera tan general que no sea posible determinar el objeto requerido. No obstante, este motivo de exclusión puede materializarse de dos formas. Por un lado, puede tratarse de una simple indeterminación del objeto al que se quiere tener acceso, en cuyo caso estaríamos ante una mera causa de inadmisión por desconocimiento real del *petitum*. Pero, por otro lado, también puede ocurrir que la indeterminación o generalidad de la demanda desemboque en una petición abusiva o irrazonable a fuerza de ser tan genérica que permita un amplio volumen de información, en cuyo caso estaríamos en el supuesto del apartado anterior. Precisamente éste es el supuesto que aborda la STSJ Cantabria de 18 de octubre de 2002, en la que se solicita los «expedientes administrativos seguidos ante este Ayuntamiento, para la concesión de licencias de construcción, sobre cada una de las parcelas resultantes del expediente de agrupación y segregaciones referidos». El tribunal manifiesta que la petición es «genérica, abstracta y no concreta y determinada» y que supone un gran esfuerzo para el Ayuntamiento, «capaz de entorpecer su normal funcionamiento».

De todos modos, en cualquiera de los dos supuestos, puede ocurrir que este motivo de exclusión pueda también ser utilizado de manera abusiva por la Administración para obstaculizar o excluir directamente a la información solicitada. De ahí que al igual que en las causas anteriores parece que su invocación sólo será posible cuando el nivel de concreción sea tan significativo que no se pueda deducir el objeto por ningún medio, o bien su generalidad exija un volumen de información tan considerable que entre en colisión con la exclusión de abuso. En este sentido, la jurisprudencia ha dado algunas muestras de cómo interpretar esta exigencia. Por lo pronto, se ha querido zanjar de plano la posibilidad de que en una sola solicitud se demande información regular sobre datos que vaya obteniendo la Administración, a fin de que el derecho de acceso no opere como una especie de suscripción periódica a una información que la Administración deba facilitar cada cierto tiempo de manera individualizada. Así la STSJ Madrid de 20 de mayo de 2003, aborda un asunto en el que una asociación ecologista solicita información mensual y permanente de los datos de las emisiones de una planta incineradora de residuos sólidos urbanos. La Sala sostiene que se trata de una petición genérica porque «en este concepto jurídico indeterminado ha de incluirse una petición como la de la asociación recurrente porque lo es de información futura, en cuanto periódica de carácter mensual de los resultados de las mediciones de los contaminantes, de la que en el presente no se dispone». Por tanto, parece que deberá solicitarse el acceso cada vez que se quiera obtener información sobre un determinado tema, sin que se permita en una única y cómoda solicitud demandar un suministro a futuro, esto es, una distribución periódica y constante de las informaciones y datos que vaya recopilando la Administración en ejercicio de sus competencias.

Por otro lado, en la ya comentada STSJ Baleares de 30 de enero de 1998, el Tribunal introduce un criterio a mi juicio interesante. Así, considera que la petición de parte, al margen de abusiva, también es genérica en cuanto que se solicita el acceso a las actas de todas las sesiones de los órganos de Gobierno sin especificar exactamente los días ni las materias. En definitiva, lo que está afirmando la sentencia es que no puede solicitarse información *in extenso*, que incluso puede no referirse a materias ambientales, sino que el ciudadano debe preocuparse por solicitar aquella información que se encuentre realmente relacionada con el medio ambiente. Posiblemente detrás de este tipo de peticiones se encuentre la comodidad del peticionario en no especificar de forma más o menos exacta el objeto del acceso, de manera que pretende que se le facilite toda la información para luego poder clasificarla y aprovechar lo que le interese. Tal vez los tribunales pretenden que esta labor de desbroce informativo se lleve a cabo antes, estableciendo un filtro de concreción con anterioridad al suministro informativo, para no cargar excesivamente la tarea de las Administraciones a costa de facilitar información inservible que podría haberse seleccionado en origen. De todos modos, esta previsión no puede llevarnos a la invocación desmedida de la generalidad obstativa, pues en muchas ocasiones existirá información que aparentemente puede no tener incidencia sobre el medio ambiente pero afectar realmente a cualquiera de sus elementos. Por eso, si bien parece lógico excluir el acceso en supuestos como los de la sentencia en cuestión, tampoco se puede llevar esta doctrina a límites inadecuados hasta el punto de negar el acceso por el simple hecho de que la información solicitada no se detalla exactamente o no atiende aparentemente a objetivos ambientales.

VI. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

1. Régimen del silencio y denegación de información: insuficiente tutela del derecho de acceso

El art. 4 de la LDAIMA establece un período máximo de dos meses para la resolución de las solicitudes de acceso, si bien de reformarse la Ley habría que tener en cuenta que la Directiva 2003/4 fija como preferente el plazo de un mes y únicamente el plazo de los dos meses cuando razones excepcionales de cantidad y complejidad informativa así lo exijan (art. 3.2). En cuanto al silencio, el art. 4 le confería en 1995 un sentido negativo. En la exposición de motivos del texto se justificaba esta opción con el argumento de que la efectividad del derecho se alcanza únicamente con el acceso a la información y no a través de un acto expreso estimatorio. Sin embargo, tras la reforma operada a la LDAIMA por la Ley 55/1999, el silencio se ha tornado positivo, aunque es cierto que la nueva redacción no lo declara expresamente y se ha de deducir del conjunto del articulado. En este sentido, es revelador el hecho de que la exposición de motivos de la Ley así lo anuncie claramente y se suprima el párrafo del art. 4 que disponía el silencio negativo. De todos modos existen también otras razones de peso. En primer lugar, si tenemos en cuenta que el texto obliga a que se motive convenientemente en el caso de denegación de la solicitud, cabe entender que en el supuesto de omitirse la resolución se produce un acto presunto de aceptación de la solicitud, pues de lo contrario no tendría sentido que se fijara una motivación obligatoria para los actos expresos denegatorios y nada se dijera para los casos de silencio negativo. Tal previsión da pábulo a entender que en caso de silencio administrativo se producirá un acto presunto estimatorio, y sólo a través de acto expreso podrá denegarse una solicitud que además deberá motivarse. Igualmente es sintomático que se establezca sólo la posibilidad de formular recursos contra resoluciones administrativas denegatorias y nada se diga de los supuestos de silencio⁴⁰. Precisamente porque se piensa que cuando ello ocurra el sentido es positivo. De todos modos, en este supuesto concreto de acceso a la información, la aparición del acto presunto de nada sirve si no va acompañada del suministro de información. Por ello, parece que nada imposibilitaría su consideración como acto administrativo constitutivo de un derecho a los efectos de su tutela judicial vía art. 29 de la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁴¹, en cualquiera de sus dos posibilidades de acceso.

En caso de denegación, la Ley prevé el mismo sistema de impugnación dispuesto en la Ley 30/1992. Sin embargo, como parece ocurrir en la tutela de otros tantos derechos ambientales⁴², esta previsión es del todo insatisfactoria y no colma las expectativas de acceso que la Ley trata de mantener hasta ese momento. No tiene sentido articular una Ley pensada para facilitar el acceso a la información si después no se dispensa un mecanismo fundamentalmente ágil de impugnación a riesgo de obtener la misma cuando ésta ya no es necesaria o las circunstancias concurrentes han cambiado tanto que la hacen inútil. En efecto, hay que tener en cuenta que el sistema previsto en la Ley procedimental fiel al carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa diseña un sistema de impugnación del acto formal, donde se impone el agotamiento de la vía administrativa como requisito ineludible para acceder a la jurisdicción. De todos es sabido el tiempo que supone seguir todas estas fases del proceso aun a pesar de que la Ley recorta los plazos. Y precisamente esto hace inviable adoptar este sistema de impugnación. Si lo fundamental del derecho de acceso es que éste se ejerza de una manera rápida para poder servir a los intereses de protección de la naturaleza no puede la garantía de este mismo derecho descansar sobre un mecanismo de impugnación tan lento y que no ofrece una respuesta de tutela adecuada a las necesidades de la defensa del medio ambiente. Tal vez, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo que proceda, sería necesario arbitrar con carácter previo algún sistema de impugnación ante una autoridad independiente, con potestades no sólo consultivas o directivas, como la italiana⁴³, sino con poderes de ejecución informativa, que fuera más rápida en sus resoluciones y que pueda disponer en su caso de instrumentos de tutela cautelar para facilitar

40. Tal y como pone de manifiesto LASAGABASTER HERRARTE, I./GARCÍA URETA, A.: «Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales», en el libro colectivo *Derecho Ambiental*, Edit. IVAP, Oñati, 2001, pgs. 165-166.

41. Vid. LOZANO CUTANDA, B.: *Derecho Ambiental...*, ob. cit., pg. 138.

42. Vid. un tratamiento de la insuficiencia de nuestra tutela judicial en J. M. BAÑO LEÓN: «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», en el libro colectivo *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Edit. Civitas, Madrid, 1996, pgs. 613-628.

43. Vid. MAZZAROLLI, L.A.: *L'accesso ai documenti della pubblica Amministrazione*, Edit. CEDAM, Milán, 1998, pgs. 195 ss., esp. 223.

la información, como por ejemplo ocurre, en Francia⁴⁴ con la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, o en Suiza con la Comisión Federal de Protección de Datos y de la Transparencia, ante la cual se puede plantear un procedimiento especial de mediación entre el ciudadano y la Administración⁴⁵. Lo importante en todo caso es que estas autoridades tengan la capacidad suficiente para poder obligar a la Administración a entregar la información al ciudadano sin necesidad de que éste tenga que esperar la sentencia del Tribunal contencioso. Y en el caso de que la información suministrada sea utilizada fraudulentamente y la eventual sentencia contenciosa diera la razón a la Administración se podrían arbitrar medidas indemnizatorias.

2. Las relaciones entre el derecho de acceso a la información ambiental y el trámite de información pública

Por último, dentro de las cuestiones procedimentales cabría hacer una breve referencia a la compatibilidad⁴⁶ entre el derecho de acceso a la información ambiental reconocido por la LDAIMA y el trámite de información pública que muchos documentos administrativos deben cumplir de acuerdo a su normativa sectorial y que conforman un trámite indispensable dentro de los procedimientos de aprobación de planes, programas o proyectos de actuación pública⁴⁷. Y principalmente, se trata de analizar cómo puede afectar ambos procedimientos de información al ejercicio mismo de cada uno de estos derechos. Primeramente hay que partir de la base de que los dos derechos informativos, aunque tienen orígenes diversos y obedecen a procedimientos distintos pretenden una misma cosa: que todo ciudadano tenga acceso a una determinada información. Por tanto, parece que estamos ante dos vías posibles para conseguir un idéntico objetivo informativo. Sin embargo, en mi opinión, conviene dejar claro desde el principio que la existencia de ambas vías en ningún caso puede ser utilizada por la Administración para denegar el acceso a la información, de manera que frente a una solicitud de información ambiental con base en la LDAIMA, la Administración no puede invocar que se ha cumplido el trámite de información pública para denegar dicha petición. De este modo, el cumplimiento de dicho trámite de ninguna forma dispensa a la Administración de suministrar la información ambiental que se le solicite en cualquier momento conforme a la LDAIMA, y viceversa. Ambos procedimientos son independientes, y no se encuentran vinculados entre sí. Y si bien en el caso de la información pública la Administración cumple cuando termina el período de exposición, en el segundo caso, no existe ningún plazo, y el derecho puede ser ejercido en cualquier instante, sin perjuicio de las causas de denegación legalmente establecidas. En todo caso, lo importante es dejar claro que el trámite de información pública de muchos documentos públicos no anula ni imposibilita el que posteriormente un ciudadano pueda volver a solicitar la misma documentación que anteriormente fue expuesta. Otra cosa muy distinta es que como quiera que el trámite de información pública forma parte de un procedimiento de aprobación de un plan, programa o proyecto de actuación pública, el hecho de que no se ejercite tal derecho de información y en su caso de alegación pueda tener consecuencias respecto al procedimiento en curso y, en concreto, la inadmisibilidad de las alegaciones que se pudieran formular por resultar extemporáneas.

De todos modos, frente a esta situación parece obligado replantearse el sentido que pueda tener el trámite de información pública si se sabe que conforme a la LDAIMA puede solicitarse esa misma información en cualquier momento, además de permitirse la interposición de recursos contra la resolución definitiva del proceso aunque no se haya acudido a dicho trámite, conforme al art. 86.3 de la Ley 30/1992. Por lo pronto, es cierto que el trámite de información pública en los casos de documentos que puedan afectar

44. Cuya labor en Francia ha sido muy positiva. Hay que tener en cuenta el incremento experimentado en el número de asuntos que ha tramitado dicha Comisión, con una media de 5.000 resoluciones por año en los últimos cuatro años, con aumentos anuales incesantes. Y paralelamente el mantenimiento de unas medias óptimas de duración de cada procedimiento (desde que se inician hasta la resolución por la Comisión) que se fijan en 42 días en esos mismos cuatro años de referencia. *Vid.* la Memoria de 2003 publicada por la Comisión: www.cada.fr; PUYBASSET, M.: «Le droit à l'information administrative», *AJDA*, núm. 25, 2003, pgs. 1307-1308. *Vid.* un tratamiento de la labor de la Comisión en CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *La transparencia administrativa...*, *ob. cit.*, pgs. 184 ss.

45. *Vid.* ROULLER, F.: «Le droit à l'information environnementale et sa justiciabilité: la mise en oeuvre de la Convention d'Aarhus dans la législation suisse», *REDE*, núm. 4, 2003, pgs. 405 ss.

46. Que tempranamente defendió MARTÍN MATEO, R.: *Nuevos instrumentos...*, *ob. cit.*, pgs. 189-190.

47. Es sabido que muchos documentos administrativos generalmente relacionados con programas, planificaciones, proyectos urbanísticos, de obras públicas, etc. requieren para su aprobación y ejecución períodos de información al público que su normativa específica les impone. En el ámbito medio ambiental este requisito puede observarse en muchos casos, como por ejemplo, los planes de ordenación de los recursos naturales, autorizaciones de control integrado de la contaminación, declaración de impacto, etcétera.

al medio ambiente y, en general, a cualquier otro ámbito de actuación pública fue un avance respecto a los objetivos de transparencia administrativa y los modos de participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. De esta forma, el trámite permite a los ciudadanos conocer por sí mismos documentos administrativos relativos a planes, programas, etc., para posteriormente poder realizar alegaciones sobre los mismos y así intervenir en las decisiones administrativas. Sin embargo, si esta posibilidad se vio como un logro en la historia del procedimiento administrativo, ahora las nuevas políticas de transparencia y coparticipación entre Administración y ciudadano en la resolución de las cuestiones de interés general⁴⁸ han llevado a que el ordenamiento reconozca un derecho de acceso a la información ambiental más allá del trámite de información pública. Sin embargo, todas las condiciones nos llevan a considerar que ambos derechos son compatibles e incluso si se quiere complementarios. El trámite de audiencia tiene su momento dentro de un procedimiento mayor y tiene unas consecuencias jurídicas determinadas que son tributarias de ese mismo procedimiento. Por el contrario, el derecho de acceso obedece a otra finalidad distinta en tanto que ofrece una posibilidad de obtener información de manera independiente, desligada en principio de cualquier otro procedimiento, que además por sí sólo no sería obstáculo para que el ciudadano pudiera acceder a cualquiera de las formas de participación pública en la gestión de los asuntos públicos que una norma le pudiera reconocer.

En resumen, la existencia de un trámite de audiencia en nada obstaculiza el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y ello se proyecta sobre diversos supuestos. Por un lado, que pueda solicitarse una información siempre que esté en poder de la Administración incluso antes de la apertura del trámite de información pública y, por otro, que pueda igualmente solicitarse dicha información también después de concluido éste. De ahí que no pueda negarse dicho acceso con el pretexto de que debe esperarse al período de exposición pública, ni tampoco lo contrario, es decir que ni el ejercicio de dicho trámite ni el transcurso del mismo sin ejercicio imposibilita la posterior práctica del derecho de acceso. Del mismo modo, tampoco nada impide que incluso en el mismo momento en que un documento se encuentre en trámite de información pública se pueda invocar el derecho de acceso a la información ambiental conforme a la LDAIMA, al margen de que fuera innecesario atendiendo a que por otro título también podría ejercerse el mismo.

Por parte de la jurisprudencia también parece que se ha seguido este mismo esquema, al menos en alguno de los casos. La STS de 28 de octubre de 2003 trata de un asunto en el que se deniega el acceso a la información ambiental que se tuviera contenida en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales relativo a un paraje natural, con el argumento de que dicho plan todavía no había sido elaborado ni sometido al plazo de información pública previsto en la normativa sectorial autonómica, por lo que se trata de un documento inconcluso que podrá conocer a partir de que dicho trámite se inicie. Por tanto, la cuestión a dilucidar es si existe el derecho de acceso a la información solicitada antes del período de información pública, y si además concurre la tacha de documento inconcluso. La Sala, después de prospectar en el espíritu generoso de la Ley para con el acceso a la información, afirma que si bien no se había elaborado todavía el plan, al menos sí que se había iniciado una actuación de información pública entre los Ayuntamientos afectados donde aparecieron algunas discrepancias; de manera que dichas actuaciones deben incluirse entre las actuaciones de protección ambiental que generan el derecho de acceso según la LDAIMA. De este modo, «es patente,..., que la información solicitada no es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la ley citada, pues la información rechazada no es la "propuesta" todavía no efectuada sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes». En definitiva, se constata por un lado la facilidad con que una información puede llegar a estar perfeccionada y por tanto devengar el derecho de acceso y, por otro, la independencia de ambos derechos informativos que operan de manera autónoma el uno del otro y que además son compatibles, sin que quepa por tanto denegar el derecho de acceso sobre la base de la existencia de un período de información pública. De manera que en nuestro caso, la Administración queda obligada a facilitar la información generada en esos primeros contactos con las Corporaciones Locales y que en su caso servirían para elaborar el plan, sin tener que esperar a que se inicie el trámite de información pública de dicho plan donde también se hubiera podido tener acceso a la misma. Por lo demás, de haber solicitado expresamente el acceso al plan y no a la información que hasta el momento se barajaba para su elaboración, lógicamente hubiera sido aplicable la excepción de documento inconcluso, ya que materialmente hubiera sido imposible entregar algo que no se tiene.

48. Éstos entre otros son los motivos que inspiran el Convenio de Aarhus y en general toda la normativa ambiental internacional y comunitaria.