

## SOBRE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Abril 2014

### 1. Objeto de estudio

**La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** establece en su **Disposición adicional primera** que esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas, al acceso a la información ambiental.

El acceso a la información ambiental viene regulado, esencialmente, en la **Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente**, por la que se incorpora a derecho interno la **Directiva 2003/4/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo** y el INSTRUMENTO de Ratificación del **Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998**, en adelante, el Convenio de Aarhus.

En cumplimiento de la indicada Directiva y Convenio, la normativa sectorial de protección ambiental aplica y desarrolla, a su vez, el derecho de acceso a la información, al marco regulatorio concreto que cada una regula (aire, suelo, residuos, atmósfera, etc)

Por otra parte, la Disposición final novena de la Ley 19/2013 establece, que entrarán en vigor al año de su publicación el título preliminar, el título I y el III, relativos, respectivamente, al objeto de la Ley, a la Transparencia de la actividad pública y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Aunque la Ley no establece moratoria alguna para las disposiciones adicionales y finales, dado que el contenido propio del derecho de acceso a la información en general, tanto en su vertiente de publicidad activa, como pasiva, que haya de ser de aplicación supletoria a lo no previsto en la Ley 27/2006 no serán de aplicación hasta el 10 de diciembre de 2014, por lo que podría entenderse que la resolución de los posibles conflictos sobre la aplicación supletoria de esta Ley, también tienen una *vacatio legis*, que vamos a aprovechar, para estudiar y debatir sobre las **dudas de esta**

**aplicación supletoria** y para valorar en que medida el **acceso a la información ambiental ha sido ampliado o mejorado** por la reciente ley 19/2013 . Con ello pretendemos, además, contribuir a la futura revisión, simplificación y, en su caso consolidación normativa del ordenamiento jurídico en esta materia, contemplado en la **disposición adicional segunda** de la Ley 19/2013 y recomendado en el Convenio de Aarhus.

## 2. Principios generales a tener en cuenta en la aplicación supletoria

### a. Reglas generales para la aplicación supletoria de las leyes

La finalidad de toda aplicación supletoria de una ley es integrar una omisión en una determinada ley, porque el legislador no previó su regulación en el aspecto integrado, o bien para llevar a cabo una interpretación de una norma que permita su integración coherente en el contexto normativo de otras normas o principios generales de aplicación.

Entre los requisitos para llevar a cabo dicha integración, están:

- que dicha aplicación supletoria se contemple como posibilidad en la propia ley a integrar, en la que se establecerá qué leyes actúan como supletorias, o bien en la norma que actuará como supletoria de otra, como es el caso que nos ocupa,
- que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;
- que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado,
- que la integración supletoria no suponga regular cuestiones que el legislador no tuvo intención de establecer,
- que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Quiere ello decir que habremos de estudiar caso por caso, para ver si una determinada institución o aspecto de la ley 19/2013 se podrá aplicar de forma supletoria a un supuesto de vacío normativo de la Ley 27/2006, pues esa aplicación genérica contemplada en su Disposición adicional primera se habrá de atemperar a los principios rectores del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente contemplados en dicha Ley, en la Directiva 2003/4/CE y al propio Convenio de Aarhus, los cuales examinamos a continuación.

*b. Principios rectores del derecho de acceso a la información ambiental*

El Convenio de Aarhus garantiza unos estándares mínimos a la hora de fijar el contenido del derecho de acceso a la información ambiental pero no excluye una regulación y aplicación más amplia por parte de los Estados, pues su finalidad es garantizar el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, a fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona y las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar (**artículo 1. Objetivo**)

Para el cumplimiento de tal objetivo, el artículo 3.1 establece que cada parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a **garantizar la compatibilidad de las disposiciones** que dan efecto a las disposiciones del Convenio relativas a la información, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener **un marco preciso, transparente y coherente** a los efectos de aplicar las disposiciones del Convenio. Consecuentemente, será el marco regulador general del acceso a la información el que deberá adaptarse a los principios y regulaciones del acceso a la información ambiental, y no al revés, pues los Convenios internacionales, según nuestra Constitución, prevalecen frente a las leyes ordinarias, al tener un rango normativo equivalente al de la Constitución.

La información ambiental, según el Convenio, ha de cumplir una **función educadora y de sensibilización**, para lo cual los Estados habrán de fomentar y propiciar que el público se informe para poder participar de una forma activa en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente, pues en la medida que esa información y participación públicas sean cada vez mejor y más amplia se podrá cumplir con el objetivo del Convenio.

Por esto motivo, en caso de dudas sobre la integración supletoria del régimen general del acceso a la información contemplado en la Ley 19/2013 en los posibles huecos o déficits regulatorios de la Ley 27/2006 y de conformidad a los principios generales de toda integración normativa, se habrá de optar por la interpretación que más favorezca el ejercicio del derecho y el logro de los objetivos establecidos en el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE: sensibilización y educación del público en general para la participación en la toma de decisiones a fin de preservar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Desde este punto de vista, y con arreglo a tales principios, veamos en qué medida y en qué aspectos la Ley 19/2013 puede ampliar, mejorar y garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.

### 3. Principios y objetivos de la Ley de Transparencia

La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, *“tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. (Artículo 1)

Este artículo avala nuestro punto de partida, que sólo será supletoria la Ley de Transparencia en materia de acceso y difusión de la información ambiental, en la medida que ello refuerce y amplíe la regulación existente en esta materia y facilite una mayor transparencia. Por este motivo, consideramos de **aplicación supletoria las normas de buen gobierno** y las consecuencias de su incumplimiento contempladas en el Título II, de aplicación inmediata, al no estar reguladas en la Ley 27/2006.

### 4. Autoridad pública

El **Convenio de Aarhus** incluye dentro del **concepto de autoridad pública**, a la que se puede pedir información ambiental u obligada a suministrar dicha información, a la administración pública y las personas físicas y jurídicas que ejerzan funciones públicas o presten servicios relacionados con el medio ambiente y a las personas que asuman responsabilidades públicas en medio ambiente bajo la autoridad de una Administración, pero excluye al poder legislativo y judicial.

La **Directiva 2003/4/CE** amplía y concreta el concepto de autoridad pública al Gobierno y administraciones locales y los órganos consultivos (tengan o no responsabilidades ambientales), a las personas o entidades que realicen funciones públicas relacionadas con el medio ambiente o a las que actúen bajo su control asumiendo responsabilidades o funciones públicas o prestando servicios relacionados con el medio ambiente. Con arreglo a lo que disponga la legislación nacional, los Estados “pueden” excluir de este concepto a las instituciones y órganos interiores “cuando actúen como órganos jurisdiccional o legislativo”.

Finalmente la **Ley 27/2006** concreta aún más el concepto de autoridad pública al Gobierno y Administraciones del Estado, Autonomías, Entidades locales, Entidades de derecho público, Órganos públicos consultivos, Corporaciones y Personas que ejercen

funciones públicas ( como notarios y registradores) y las personas civiles o mercantiles responsables de funciones o servicios públicos de medio ambiente. No son autoridades públicas: los Órganos o instituciones “cuando actúan” ejerciendo funciones legislativas o judiciales (ejemplo; Tribunal Constitucional, Tribunal de cuentas)

Por su parte, **la Ley 19/2013 amplía el concepto de autoridad pública** en su artículo 2 a las Entidades de derecho público, con personalidad jurídica, vinculadas a cualesquiera administraciones publicas como las universidades. (artículo 2.1.d); Entidades gestoras de la Seguridad Social y Mutualidades, a los Organismos y entidades publicas empresariales independientes, con capacidad supervisora o regulatoria de carácter externo sobre un determinad sector o actividad; a los órganos legislativos, la Casa Real, el Defensor del Pueblo , Tribunal Constitucional , Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Sociedades mercantiles con mas del 50% capital público, Fundaciones públicas, Asociaciones de administraciones, Partidos políticos, organizaciones sindicales, entidades con fines sociales y culturales subvencionadas.

Ahora bien, esta ampliación significativa del concepto de autoridad pública no quiere decir que todas estas nuevas personas o entidades puedan ser objeto de una petición de acceso a la información ambiental o estén obligadas a llevar a cabo una publicidad activa de su comportamiento ambiental, pues éste concepto de autoridad pública, es a los solos efectos y en la medida que lo contemple la Ley 19/2013, por lo que solo será de aplicación supletoria en materia medioambiental, en tanto y en cuanto, entres sus funciones y responsabilidad públicas exista alguna competencia en materia ambiental .

## 5. Contenido del derecho de acceso a la información

El **contenido o concepto del derecho de acceso a la información ambiental** viene definido en el **Convenio de Aarhus** como el derecho a obtener copia de los documentos con cualquier información ambiental , disponible en cualquier soporte o formato -independientemente de que incluyan o no otras informaciones - y en cualquier formato elegido, sobre:

El estado de los elementos del M.A (aire, atmósfera, agua, suelo, tierras, paisaje, parajes naturales, diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente) y su interacción.

Factores (sustancias, energía, ruido, radiaciones, actividades, medidas administrativas, acuerdos, políticas, leyes, planes o programas) que puedan tener efectos sobre los

elementos del medio ambiente y sobre los *análisis de costos-beneficios* y otros análisis o *hipótesis económicas* utilizados en la toma de decisiones ambientales.

*Estado* de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos  
Estado de *emplazamientos* culturales y construcciones (patrimonio histórico) en la medida que puedan verse afectados.

Por su parte, la **Directiva 2003/4/CE** aclara el concepto de la información relativa a las medidas, al incluir “los acuerdos” y las destinadas a proteger los elementos del medio ambiente, así como los “informes sobre la ejecución de la legislación ambiental”.

También aclara que los *análisis de costos-beneficios* y otros análisis o *hipótesis económicas* utilizados en la toma de decisiones ambientales es extensivo a todas las actividades incluidas en el apartado c), es decir, a los planes, acuerdos, políticas, leyes, programas y actividades que puedan tener efecto sobre el medio ambiente o se establezcan para su protección.

En cuanto a la información ambiental sobre la salud, incluye la contaminación de la cadena alimentaria .

**La Ley 19/2013** regula en el **Capítulo III** el derecho de acceso a la información pública , disponiendo en su artículo 13 que se entiende por información pública “los contenidos o documentos”, cualesquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos incluidos en su definición de autoridad pública “y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es decir, **limita el contenido del derecho de acceso a la información en general respecto al contenido de la información ambiental**, que es más amplio, pues solo requiere que dicha información esté en poder de la autoridad a la que se formula la petición, haya sido hecha o no por ella, o haya sido adquirida o no por ella en el ejercicio de sus funciones. Consecuentemente **no será de aplicación a la información ambiental**.

Tampoco consideramos de aplicación **los límites y las exclusiones al derecho de acceso a la información** que contemplan los artículos 14 y 18 al ser más restrictivos que los contemplados en el artículo 13 de la Ley 27/2006 y porque no existe vacío alguno que rellenar en este aspecto.

Son también ejemplos de una mayor restricción a la hora de acceder a la información conforme a la Ley 19/2013 las **exclusiones** contempladas en el artículo 18: se puede denegar una petición por *repetitiva*, *abusiva* o *no justificada* con la finalidad de transparencia (ap..1.e) supuesto que la Ley 27/2006 limita a cuando es “*manifiestamente irrazonable*” , en cuyo concepto la jurisprudencia ha incluido la “abusiva”; se puede denegar la información *en curso de elaboración* o publicación general o cuando precise reelaboración, (ap. 1.b y c) mientras que en materia

ambiental, solo se podrá denegar el acceso a documentos inconclusos o en curso de elaboración cuando la autoridad pública esté trabajando en ellos “*activamente*”, debiéndose notificar al solicitante, en su caso, acerca del tiempo previsto para su terminación y por quien ; se deniega con carácter general el acceso a información auxiliar o de apoyo como notas y borradores o comunicaciones internas (ap. 1.c) cuando en materia ambiental no se excluye la información auxiliar o de apoyo, y para excluir las comunicaciones internas se ha de tener en cuenta el interés público atendido por la revelación, es decir , se ha de motivar.

**Los límites al acceso que contempla el artículo 14** de la Ley 19/2013 cuando pueda suponer un perjuicio para : la seguridad nacional o exterior , la defensa, las relaciones exteriores, la prevención e investigación de ilícitos penales, la igualdad de partes en procesos o su tutela judicial efectiva, las funciones de vigilancia o prevención , la política económica o monetaria, el secreto profesional o la propiedad industrial o intelectual, o la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de tomas de decisiones , tienen su correlativo en materia medioambiental, pero con otra redacción y alcance, en el artículo 13 de la Ley 27/2006 , por lo que habrá de estar a su definición específica, no siendo posible la aplicación supletoria del artículo 14 de la Ley 19/2013.

Y lo mismo puede predicarse de las **reglas de interpretación** y aplicación de los límites al acceso a la información, que en materia medio ambiental son decididamente proclives a facilitar el acceso, pues el artículo 13.4 de la Ley 27/2006 dice que los motivos de denegación deberán interpretarse de forma restrictiva, ponderando en cada caso el interés atendido por la divulgación y el interés atendido con su denegación, mientras que los criterios de aplicación contemplados en el apartado 2 del artículo 13 de la Ley 19/2013, por su carácter ambiguo y generalista ,que deja en manos de la administración un amplio margen de ponderación, no serán de aplicación supletoria por tal motivo.

Tampoco sería de aplicación **el artículo 15**, relativo a la protección de **datos personales**, al venir regulada esta materia en el artículo 13.2.f) de la Ley 27/2006, el cual se remite a la regulación específica en esta materia llevada a cabo por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en cuanto a la no revelación de datos protegidos, salvo autorización de la persona concernida.

Especial mención merece la revelación de datos relativos a la **comisión de infracciones penales o administrativas**, regulación del artículo 15 de la Ley 19/2013, que no permite su divulgación, en cuanto a los datos personales del infractor o



condenado, salvo que consienta o la pena conlleve la de amonestación pública. La LORTAD ( a la que se remite el artículo 13.2.f de la Ley 27/2006) en su artículo 7.5, dice que dichos datos, considerados como especialmente protegidos, podrán ser incorporados a ficheros de las administraciones públicas en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras. Sin embargo son varias las leyes de protección ambiental que incluyen la publicación forzosa, a través de los medios, de las sanciones impuestas, haciendo constar los nombres, apellidos, o denominación o razón social de los infractores o personas responsables, así como la índole y naturaleza de las infracciones. Son ejemplos de ello el artículo 31.7 de la Ley 35/2007 , de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera y el artículo 56 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Consecuentemente habrá de estarse a cada ley especial para saber si se puede acceder al nombre de las personas responsables de infracciones, dado que este dato, además de ser personal, estará especialmente protegido por la LORTAD.

## 6. Procedimiento de acceso a la información

### a. Forma de la solicitud

En cuanto a la forma de la **solicitud**, no parece que se pueda aplicar supletoriamente el procedimiento que contempla el **artículo 17 de la Ley 19/2013**, en cuanto exigencia de que sea de forma que deje constancia de la identidad del solicitante, la información solicitada, la dirección de contacto y la modalidad de acceso a la información pues con ello se excluye las peticiones de información verbales o telefónicas, que constituyen el grueso de las peticiones de información ambiental.

Ello no obstante el artículo 10 .1 de la Ley 27/2006, deja la puerta abierta a que se regule posteriormente un procedimiento de solicitud, que podría ser el contemplado en el referido artículo 17, pero solo para las peticiones escritas, dejando a salvo la posibilidad de formular peticiones orales, ya sean presenciales o telefónicas, ya que en materia de medio ambiente sólo se exige el formato de constancia escrita para las denegaciones de acceso a la información ambiental.

Así resulta además, del Convenio de Aarhus, artículo 4.7 en que se dice que la denegación será escrita “si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor solicita una respuesta escrita”. Con ello, queda bien claro que existe el derecho de hacer peticiones verbales y obtener respuestas verbales en materia ambiental.

### b. Desestimación por petición genérica



**La tramitación** que prevé el **artículo 19** de la Ley 19/20013 tampoco es de aplicación al contemplar la posibilidad de tener por desistida la petición, si el órgano considera que es demasiado genérica y el peticionario no la concretase en el plazo de 10 días. Tanto la Ley 27/2006 como el Convenio establecen expresamente la obligación de la administración de ayudar al peticionario a concretar su pregunta (obligación que no existe en la Ley de Transparencia), por lo que solo se podrá desestimar la petición por genérica, previa demostración de haberse intentado ayudar al solicitante.

Tampoco sería posible la interrupción del plazo para contestar en base a ese intento de concreción, a tenor de lo establecido en el artículo 10.2.a de la Ley 27/2006 que exige que todo ello tenga lugar antes de la expiración del plazo de un mes.

*c. Intervención de terceros*

Y desde luego, no cabe duda que no es posible la intervención en el procedimiento de **un tercero posiblemente afectado** por la petición de información que contempla el **apartado 3 del artículo 19** pues, además de dilatar el procedimiento, superándose el plazo taxativo de un mes impuesto por la legislación ambiental, en caso de posible afección a un tercero, la Ley 27/2006 contempla la denegación del acceso, sin más, en las circunstancias y con las condiciones expresamente previstas y que hemos expuesto anteriormente

*d. Remisión al autor de la información*

Tampoco procede la aplicación supletoria de la remisión de la solicitud al órgano que elaboró la información, total o principalmente, cuando fuera distinto del que la posee, establecida en el **apartado 4 del artículo 19**, pues el artículo 10.1 de la Ley 27/2006 dice expresamente que será la autoridad competente para resolver una petición de acceso “aquella en cuyo poder obre la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre”. Es decir, **rige el criterio de la posesión de la información y no de la autoría.**

*e. Remisión al órgano que posee la información*

El **apartado 1 del artículo 19** de la Ley 19/2013 dice que cuando la información no obre en poder del sujeto al que se dirige, se remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. El artículo 10.2.b) de la Ley 27/2006 se expresa en términos semejantes en el primer párrafo, pero añade otro: “*Cuando ello*

*no sea posible deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento ha de dirigirse para solicitar dicha información”.*

La Directiva 2003/4/CE permite dos opciones en el caso de no disponer de la información: o bien remitirla al competente, o bien indicar al solicitante a donde debe dirigirse. Sin embargo la Ley 27/2006, pese a la ambigüedad de ese “cuando ello no sea posible” parece que va más allá y no admite una simple denegación de la solicitud por no disponer de la información o remitir al peticionario al órgano competente, sin más, pues habrá de justificar porqué no puede remitir la información al que la tiene, en caso de que lo conozca y, si no la conoce, deberá esforzarse en averiguar quien tiene o debería tener dicha información y comunicarlo así al peticionario, al menos como hipótesis.

Consecuentemente, **el apartado 1 del artículo 19 tampoco resulta de aplicación a la información ambiental.**

*f. Silencio administrativo*

El régimen establecido en el **artículo 20** para la resolución de la petición de información tampoco es de aplicación, si bien existe alguna duda, especialmente en cuanto la consideración de **falta grave del incumplimiento** reiterado de la obligación de resolver en plazo, que contempla el apartado 4, a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario, toda vez que **el artículo 42.7 de la Ley 30/92**, de aplicación supletoria a la Ley 27/2006, también contempla como infracción disciplinaria la omisión del deber de resolver en plazo las peticiones de los administrados.

Especial consideración merece el **sentido del silencio**, que en el apartado 4 del artículo 20 se establece como negativo, mientras que la Ley 27/2006 no se pronuncia al respecto, pudiéndose caer en la tentación de considerar, en este caso, que dicha omisión permite la aplicación supletoria de dicho apartado 4. Esta interpretación es sin duda contraria a los principios que rigen la aplicación supletoria de las leyes y los principios por los que se rige el derecho de acceso a la información en la legislación vigente y, muy especialmente el Convenio de Aarhus.

A nuestro entender, la falta de pronunciamiento de la Ley 27/2006 respecto al sentido del silencio **no es una omisión**, sino que con su silencio está determinando expresamente que rige el régimen general del silencio negativo previsto en el **artículo 43 de la Ley 30/1992** para los procedimientos iniciados por los particulares, por lo que no se daría el supuesto de vacío normativo. Ello es además acorde con la actual

redacción de dicho artículo y la disposición adicional cuarta a dicha ley, tras la modificación operada **Ley 25/2009 de 22 diciembre 2009** de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y por la que se transpone a derecho interno de **la Directiva 2006/123/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. En esta nueva redacción, sólo se contempla la posibilidad de un silencio negativo mediante disposición legal y por *“razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”*, confirmándose así que **el silencio positivo es la norma y el negativo la excepción**. Como toda excepción su **aplicación ha de ser restrictiva**, máxime si supone una limitación de los derechos y garantías de los administrados.

En efecto, se dice en el apdo. 4 del art. 43 de la Ley 30/1992 que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, luego la Administración autora del acto administrativo por silencio esta obligada a su cumplimiento y ejecución y, si no lo hiciera, esta pasividad se contempla en el art. 29.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como actuación susceptible de recurso, evitándose así al peticionario el engorroso trámite de averiguar si la desestimación por silencio negativo era susceptible de alzada quien tampoco estará sometido a los plazos perentorios para entablar un recurso contencioso-administrativo ante la desestimación de una solicitud.

Por otra parte, el silencio positivo, y la ejecutividad del acto presunto otorgado por silencio administrativo es coherente con lo establecido en el artículo 21.1 de la Ley 27/2006 en la que se establece, para el supuesto de acto u omisión imputable a una persona física o jurídica con responsabilidades o funciones publicas en medio ambiente, la posibilidad de un recurso frente a la administración de la que depende que *“deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva”*...

Finalmente, la aplicación del sentido del silencio negativo sería contrario al Convenio de Aarhus, pues supondría admitir o legalizar la posibilidad de no responder a una petición de acceso a la información ambiental, cuando éste establece claramente la obligación de los Estados de responder a cualquier petición de información ambiental y a denegar motivadamente y por escrito una petición.

#### *g. Plazo*

La información ambiental deberá ser facilitada al interesado lo antes posible, de acuerdo con el art. 10.2.c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y a más tardar en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud. En casos excepcionales, cuando el volumen y la complejidad de la información así lo aconsejen, podrá ampliarse este plazo hasta un máximo de dos meses en total, previa notificación al interesado, dando cuenta de las razones que justifiquen tal proceder. Este plazo de un mes, ampliable a dos no admite interrupción, por lo que **no sería de aplicación el apartado 3 del artículo 19**, en el que se contempla dicha interrupción para recibir las alegaciones del tercero afectado.

*h. Unidades de información.*

El **artículo 21** de la Ley 19/2013, a primera vista podría ser de aplicación complementaria a la información ambiental, pues es coherente con el Convenio y la Directiva 2003/4/C y con la Ley 27/2006 en los que se establece que las autoridades públicas adoptaran cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental (art.5.3 de la Ley 27/2006) y entre ellas se encuentran: la creación de unidades responsables de información ambiental, creación de medios de consulta, de registros o listas de información que obre en poder de las autoridades o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información, registros telemáticos de resolución de solicitudes de información (disposición adicional novena), convenios de colaboración con el sector empresarial para establecer puntos de información (disposición adicional séptima)

Sin embargo esa aplicación supletoria, no debería dar lugar a que los puntos de información general y la ambiental se unificaran pues, dado el tratamiento tan distinto que ambas informaciones tienen, el resultado sería una unificación a la baja de los criterios a seguir en la tramitación de las peticiones de información o en la publicidad proactiva. La Ley 27/2006 es clara a la hora de determinar que se crearán “unidades responsables de información ambiental”, requisito éste que exige de unidades especializadas y diferenciadas del resto de los puntos de información general - o de transparencia según ley 19/2001- que las distintas administraciones están obligadas a facilitar a los administrados.

Quiere ello decir que esta aplicación del artículo 21 tan sólo podría dar lugar a un mejor desarrollo de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 27/2006, respecto a los cometidos y funcionamiento de las unidades especializadas en información ambiental.

*i. Facilitación del acceso a la información*

**El artículo 22** de la Ley 19/2013 **no es de aplicación supletoria** al venir regulada esta materia de forma distinta en los artículos 5 y 11 de la Ley 27/2006, en los que, a diferencia de su correlativo de la Ley de Transparencia, se aprecia un deber constante de las administraciones o autoridades públicas de facilitar, en la medida de todo lo posible, el acceso a la información y ayudar al público en todo momento a ejercer ese derecho, de acuerdo con la finalidad de sensibilización y educación ambiental que persigue el ejercicio de tal derecho, para la preservación de un medio ambiente que garantice la salud y calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Por ejemplo, no es admisible que no se facilite el acceso en el mismo momento en que éste se otorga, si ello supone superar el plazo límite de un mes, por lo que no procede otorgar los 10 días más del apartado 1 del artículo 22; no cabe, como ya dijimos, la intervención u oposición de un tercero, contemplada en el apartado 2

*j. Coste*

El apartado 3 del artículo 22 de la Ley 19/2013 contempla el carácter gratuito, en general, del acceso a la información, si bien admite la posibilidad del cobro de exacciones por la expedición de copias o trasposición de la información a un formato diferente al original, de conformidad a la Ley de Tasas y Precios Públicos y sus correlativas normas autonómicas.

El Convenio de Aarhus permite a los Estados cobrar este servicio ( atender solicitudes de información ambiental) siempre que los precios sean “razonables”, se advierta antes a los solicitantes del coste del servicio, pudiéndose incluso establecer que el pago sea anticipado a la prestación del servicio.

Esta materia está recogida en la Ley 27/2006 en su disposición adicionales primera, en el ámbito del Estado, en la que se crea la Tasa por el suministro de información, si bien cuenta con exenciones importantes, como la prestación del servicio vía telemática o las copias en papel de menos de 20 páginas.

En nuestra opinión, al ser la Ley 27/2006 un ley especial, se regirá por su régimen especial, no siendo de aplicación el régimen establecido en el apartado 3 del artículo 22 de la Ley 19/2013, salvo en los casos en que una administración autonómica o local no haya creado de forma específica, una tasa para la prestación de este servicio. En este caso, y porque toda tasa ha de estar creada por ley, debería aplicarse el criterio

general de gratuidad establecido por la Ley 19/2013, al ser conforme con el Convenio, que configura este cobro como un derecho, pero no una obligación.

#### *k. Recursos*

La Ley 19/2013 configura en sus **artículos 23 y 24** un régimen propio de recursos, que **no resulta de aplicación supletoria**, al regirse estos, en materia medioambiental, por el régimen general de la Ley 30/1992, según remisión expresa del artículo 20 de la Ley 27/2006, con la especialidad establecida del artículo 21 de la Ley 27/2006 para los casos de desestimación de una petición de información en poder de personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades o presten servicios públicos de carácter medioambiental.

La Ley de Transparencia contempla un recurso potestativo (sustituto al de reposición) ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creado por dicha ley, que a nuestro entender no tiene competencia en materia medioambiental, puesto que este Consejo ha sido creado para aplicar la Ley de Transparencia (ver artículo 38) la cual tiene una aplicación escasa y marginal en materia ambiental, según hemos visto.

## **7. Publicidad activa**

### *a. Obligación de transparencia*

**El artículo 5.1 de la Ley 19/2013** obliga a las autoridades públicas comprendidas en el artículo 2.1 (lo cual excluye a los partidos políticos y las personas privadas que reciben subvenciones del artículo 3) a hacer pública información periódica y actualizada que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con al funcionamiento y control de la actuación pública.

Este tipo de información tiene poco que ver con el objeto de la publicidad activa a la que están obligados los poderes públicos en materia de medio ambiente, que solo menciona el contenido de dicha publicidad activa, la información ambiental relevante que poseen, pero no a cómo ha funcionar el servicio que prestan y los controles de su actividad, que sí son objeto de regulación en los artículos 5 al 11 de la Ley 19/2013.

Quiere ello decir, como ya avanzamos al principio en relación al Buen Gobierno, que el Capítulo II se aplicará a todas los poderes y autoridades públicas concernidas, con independencia de los servicios, funciones y responsabilidades que tengan, lo cual incluye a las administraciones que posean información ambiental.

### *b. Contenido de la información*

En la aplicación supletoria del Capítulo II hemos de hacer un inciso en cuanto al propio contenido de la información contemplado en los apartados b) y c) del artículo 7 de la Ley 19/2013, relativos a la publicidad de los anteproyectos y proyectos de Ley y Decretos Legislativos, así como a los proyectos de reglamentos, que se publicarán - en el régimen general - antes de su aprobación cuando sea necesarios dictámenes de órganos consultivos.

Sin embargo, cuando se trate de planes, programas o disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 27/2006 se habrá de estar al procedimiento de aprobación con participación pública especialmente regulado, lo cual ha de implicar necesariamente una información pública del proyecto en fase de propuesta, con el fin de que el público en general pueda expresar observaciones y opiniones.

### *c) Portal de transparencia*

No vemos inconveniente en que la información ambiental que las administraciones están obligadas a dar se incluya en este portal de transparencia, siempre que ello no suponga una limitación de su contenido, especialmente regulado en el Capítulo II de la Ley 27/2006. Esa inclusión sería acorde con la necesaria coordinación e integración normativa contemplada en el Convenio de Aarhus y con la obligación contemplada en el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 27/2006, sobre la necesidad de adoptar medidas efectivas para facilitar el derecho de acceso a la información, entre las que se encuentra la designación de unidades responsables, creación de medios de consulta y de registros o listas de información o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información.

## **8. Buen gobierno**

Como ya expusimos al inicio el régimen de buen gobierno exigible a los altos cargos que se contempla en el Título II de la Ley 19/2013 es de aplicación cuando se trata de hacer valer el derecho de acceso a la información ambiental - e incluso cuando se trata de gestionar los recursos naturales o cuestiones ambientales - siempre que ello no suponga una limitación de dichos derechos.



## CONCLUSIONES

Sólo será posible aplicar de forma supletoria la Ley 19/2013 a la información ambiental cuando ello suponga un mejor desarrollo e integración normativa de la Ley 27/2006 en el contexto en el que se integra, especialmente el Convenio de Aarhus y Directiva 2003/4/CE, cuyos principios rectores y objetivos deberán inspirar siempre dicha aplicación supletoria.

Aplicando dichos principios resulta que la aplicación supletoria es muy escasa e irrelevante por cuanto:

- Sólo cumple con dicha integración y objetivos la ampliación del concepto de autoridad pública llevada a cabo por la Ley 19/2003 (artículo 2) en tanto y en cuanto dichas autoridades tengan competencias ambientales y la creación de unidades de información (artículo 21), siempre que las unidades de información ambiental y las generales no se unificaran, dado que los procedimientos y contenido de la información son diferentes.

- Por el contrario, no serán de aplicación, por suponer una restricción, el concepto de información (artículo 13); ni los límites ni las exclusiones del derecho de acceso a la información (artículos 14, 15 y 18); ni los relativos al procedimiento de acceso a la información (artículos 17 y 19) si ello impide las peticiones de información orales; ni el silencio negativo (artículo 20) para las peticiones no atendidas; ni el coste de las solicitudes (artículo 22.3), ni el régimen de recursos (artículos 23 y 24).