



Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2009

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco:
<http://www.euskadi.net/ejgvbiblioteca>

Edición: 1.^a Agosto 2009

Tirada: 2.000 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca

Autores: José Ignacio Cubero Marcos, Marta Ituribarria Ruiz, Iñaki Lasagabaster Herrarte

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz

Internet: www.euskadi.net

Fotocomposición: Composiciones RALI, S. A.
Particular de Costa, 8-10, 7.^a - 48010 BILBAO

Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S. A.
Carretera Lutzana-Asua, 24-A
48950 Erandio-Goikoa (Bizkaia)

ISBN: 978-84-457-2989-2

Depósito legal: BI 2249-2009

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO PRIMERO. LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	11
1. La información como función pública	13
2. Sobre las características y el alcance de la obligación de informar	16
3. Sobre la información y la actividad administrativa.	24
CAPÍTULO SEGUNDO. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	31
1. Sobre las normas reguladoras del derecho de acceso a la información ambiental	33
2. Autoridades públicas obligadas a satisfacer la información que solicitan los particulares.	36
3. Contenido de las obligaciones generales de las autoridades públicas en esta materia	40
4. El derecho de acceso a la información	50
5. Personas legitimadas para solicitar la información.	54
6. Procedimiento para solicitar la información	56
7. Forma o formato de la información.	61
8. Denegación de solicitudes.	65
CAPÍTULO TERCERO. PARTICIPACIÓN	75
1. Características de la participación.	77
2. Forma y medios de la información	84
3. Planes y programas en los que tiene lugar la participación.	89
4. Participación en la elaboración de normas relacionadas con el medio ambiente	93
5. La participación en actividades administrativas ejecutivas.	103
CAPÍTULO CUARTO. SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA.	107
1. Regulación jurídica del acceso a la justicia.	109
2. El acceso a la justicia como derecho general en las normas internacionales y en las normas ambientales	111
3. El régimen jurídico actual y sus limitaciones	113
4. La reclamación administrativa cuando no se facilita el ejercicio del derecho a la información o a la participación en cuestiones ambientales.	114
5. La posibilidad de adopción de medidas cautelares	117
6. Los procesos ambientales y la financiación de su coste	119
7. Vías no jurisdiccionales de defensa de los derechos vinculados con el medio ambiente	120
ANEXO. REFERENCIAS LEGISLATIVAS	121
1. Marco general	123
2. Información ambiental	124
3. Participación pública en asuntos de carácter ambiental	126

INTRODUCCIÓN

La difusión de la información, el derecho de acceso a la información ambiental, a la participación y la tutela judicial efectiva son componentes de una nueva regulación relativa al medio ambiente cuya importancia hay que resaltar. El Convenio de Aarhus es la norma cabecera que origina toda una cascada de normas de la Unión Europea y de los Estados regulando aspectos y derechos fundamentales de la actividad administrativa.

La importancia de esta nueva normativa se va a expresar no solamente en lo relativo al medio ambiente. También lo va a ser en general, para el propio funcionamiento de la Administración. Que la Administración esté obligada a difundir información tiene importancia desde perspectivas diferentes. Desde la perspectiva ambiental, porque la ciudadanía conocerá las variables ambientales que afectan a su vida diaria, sin necesidad de tener que preguntar por ello. Esta información posibilitará una ciudadanía más activa en la actividad político-administrativa vinculada al medio ambiente. Esa obligación de difundir la información va a modificar la forma tradicional de actuar de la Administración, que cada vez deberá abrir más sus actividades y las informaciones que posee al conocimiento público.

La difusión de información ambiental y el derecho de acceso a esa información reconocen a la ciudadanía unas posibilidades muy importantes de actuación como consecuencia de la evolución de las nuevas tecnologías. Los medios electrónicos han posibilitado una forma sencilla, rápida y completa de facilitar información a la población. Sin estos medios, facilitar esa información se convertiría en una labor muy dificultosa. Ahora no hay disculpa para que las Administraciones públicas cumplan con la obligación de difundir información, garantizando de esta forma los derechos de las personas.

Este documento se dirige a todas las personas que, en el sector público o en el privado, están obligadas por las obligaciones que, originariamente, creó el Convenio de Aarhus. Se dirige a ellas para explicitar el contenido de aspectos del Convenio que pueden ser de difícil interpretación. Se quiere trasladar con este trabajo un análisis de las diferentes cuestiones que la difusión de información, el derecho de acceso y la participación plantean en el actuar ordinario de las Administraciones Públicas.

El índice del trabajo es expresivo de la riqueza de problemas atendidos y de la dificultad de concretar el alcance de algunos de ellos. La experiencia práctica y, en situaciones límite, los Tribunales, irán señalando las claves fundamentales por las que se desenvolverá el actuar de la Administración.

El trabajo ha sufrido diversas redacciones, buscando una aproximación del contenido de las normas al público no especializado. El contenido no se piense sin embargo que es divulgativo. Al contrario, constituye un trabajo riguroso y preciso, que intenta desbrozar todos aquellos aspectos de la regulación, facilitando la labor de aquellas personas que deben dar aplicación a unas normas en algunos aspectos tan innovadoras. Los autores han sido Jose Ignacio Cubero y Marta Iturribarria, habiendo contado con la supervisión de Iñaki Lasagabaster. A ellos agradecerles la labor realizada, hecha con mimo y atención, en la finalidad de aportar un instrumento útil para la actividad de la Administración y, a su vez, para mejor garantizar los derechos de la ciudadanía.

CAPÍTULO PRIMERO

**LA DIFUSIÓN DE LA
INFORMACIÓN AMBIENTAL**

SUMARIO

1. LA INFORMACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA	13	3. SOBRE LA INFORMACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	24
1.1. La Administración obligada a informar.....	13	3.1. Obligación de las autoridades públicas de informar sobre la situación del medio ambiente, poniendo la misma a disposición del público de la forma más amplia y sistemática posible	24
1.2. Facilitar la información	13	3.2. Utilización de las tecnologías de la información y de la telemática para facilitar la difusión de la información....	24
1.3. La formación de los funcionarios responsables de proporcionar la información	14	3.3. Garantía de veracidad de las informaciones presentadas. El problema de la remisión a través de enlaces con otras direcciones	26
1.4. Las administraciones y los órganos administrativos especialmente responsables en materia de información ambiental, las autoridades públicas	14	3.4. La difusión de la información ambiental y su relación con otros derechos.....	26
1.5. Habilitación de sistemas para facilitar la información ambiental, especialmente de sistemas telemáticos	14		
1.6. Establecimiento de procedimientos efectivos para la realización de la información	15		
2. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y EL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR	16		
2.1. En general, sobre las características y el alcance de la obligación de informar.....	16		
2.2. Información mínima objeto de difusión.....	17		

1. LA INFORMACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA

1.1. La Administración obligada a informar

La función informativa que corresponde a los poderes públicos no ha sido estudiada desde esa perspectiva de «función pública». Se ha tratado con frecuencia del derecho a la información, a recibir y comunicar información, pero como un derecho subjetivo, del que son titulares las personas. Pero cuando se trata de la información como una «función pública» no se está pensando en esta actividad desde la perspectiva de los derechos de las personas, sino desde la perspectiva de los poderes públicos, y más en concreto, desde las Administraciones públicas.

Las Administraciones públicas tienen unos poderes que les otorga el ordenamiento jurídico. Esos poderes actúan sobre unas materias y ejercen unas funciones. Esas funciones públicas son de tipo muy diverso. Unas significan la intervención en sectores donde hay políticas públicas concretas. Así sucede con el urbanismo como función pública. Las Administraciones públicas competentes deben actuar sus poderes haciendo de la política urbanística una función pública, es decir, dirigida por los poderes públicos, y destinada al bienestar de la generalidad de los ciudadanos. La información pública como función pública es diferente.

La información no es una competencia o una política dirigida al logro de unas finalidades determinadas. La información es una función pública que constituye una obligación de las Administraciones públicas en una democracia. Si en los inicios de la democracia actuar esta función pública presentaba ciertas complejidades, hoy en día la situación es muy diferente. La información como función pública es una exigencia del Estado de cultura. Sin información no hay posibilidad de desarrollo cultural general. La información evita el elitismo en el conocimiento de la realidad y permite el desarrollo de una opinión pública libre.

Esta función informativa está teniendo un desarrollo especial en materia ambiental. A partir de iniciativas internacionales, especialmente con la aprobación del Convenio de Aarhus, se está produciendo una afirmación de esta obligación de información de los poderes públicos, en especial de las autoridades públicas. Con el término autoridades públicas se está haciendo referencia a sujetos que van más allá de las Administraciones públicas. A pesar de los equívocos que algunas normas presentan, la función pública informativa se presenta como una obligación pública que no es solamente ni requiere que la ciudadanía ejerza su derecho a la información, para que la obligación pública exista. La obligación de informar de los poderes públicos se deriva directamente de la Ley sin necesidad de que la ciudadanía pida su cumplimiento para que el mismo tenga que llevarse a cabo.

1.2. Facilitar la información

Las autoridades públicas están obligadas a facilitar la información. Esto quiere decir que la información debe cumplir unos requisitos de forma y contenido que la hagan comprensible. Del mismo modo la información debe poder lograrse de manera sencilla, sin requerir el cumplimiento de obligación o carga específica alguna.

La función pública informativa se presenta como una obligación pública que no es solamente ni requiere que la ciudadanía ejerza su derecho a la información para que la obligación pública exista.

No sólo los departamentos de medio ambiente, todas las autoridades públicas, con independencia de su ámbito de actuación, están obligadas a facilitar la información ambiental que posean.

1.3 La formación de los funcionarios responsables de proporcionar la información

La Ley hace referencia a esta importante actividad, que es la preparación de las personas responsables de facilitar la información. Los empleados públicos pueden no conocer las obligaciones ambientales que las nuevas normas establecen, lo que impedirá un adecuado ejercicio de sus obligaciones y un deficiente cumplimiento de los mandatos legales. El Derecho ambiental está teniendo una evolución muy importante, tanto por la ampliación de las materias que regula como por los instrumentos jurídicos novedosos que utiliza en esa regulación. Por este motivo, es cada vez más importante la formación de los funcionarios públicos.

1.4. Las administraciones y los órganos administrativos especialmente responsables en materia de información ambiental, las autoridades públicas

El acceso a la información presenta para el ciudadano el problema, simple a primera vista pero complejo operativamente, de determinar las administraciones y los órganos administrativos responsables de facilitar la información ambiental. La multiplicidad de administraciones, de sedes de esas administraciones, hasta la diferente localización de los servicios responsables, convierten en algunos casos la búsqueda de la información en un calvario de difícil superación para la ciudadanía que ante los problemas acaba haciendo renuncia a su derecho. Por esta razón es muy importante que esas administraciones y órganos administrativos responsables de facilitar la información ambiental estén claramente establecidos y, en la medida de lo posible, diferenciados de los demás. Esta diferenciación no será posible en muchos casos, especialmente cuando se trate de administraciones de pequeño tamaño. En otros casos no sólo será posible sino aconsejable.

La Ley establece esta obligación de informar no solamente a las Administraciones públicas, sino también a las autoridades públicas. En este término incluye junto con las Administraciones, las personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente, todo ello bajo la autoridad de las Administraciones o personas físicas o jurídicas que ejerzan funciones públicas de acuerdo con la Ley. En algunos casos no será fácil establecer quién es autoridad pública. Por esta razón las Administraciones públicas deberán elaborar la lista de autoridades públicas obligadas a facilitar información ambiental y a las que resulta aplicable la normativa reguladora del acceso, información y participación en materia ambiental.

1.5. Habilitación de sistemas para facilitar la información ambiental, especialmente de sistemas telemáticos

La información ambiental debe facilitarse de la manera más accesible para la ciudadanía. Hoy en día es necesario habilitar sistemas telemáticos, que permitan un acceso y distribución de la información de forma cómoda y sencilla, sin necesidad de desplazamientos y en tanto en cuanto el sistema administrativo lo permita. En este sentido el sistema administrativo propiamente dicho debe estar dotado de unos mecanismos que estén estructurados de tal forma que la información ambiental pueda facilitarse directamente por vía telemática, permitiendo que la persona responsable de la información aporte la información de manera prácticamente automática. Si no se establecen estos sistemas de información, el cumplimiento de sus obligaciones por la autoridad pública no será todo lo sencillo que es aconsejable.

La interactividad de las tecnologías de la información permite, además de suministrar un servicio continuo durante 24 horas al día, ampliar los modos en que el ciudadano puede entrar en contacto con la autoridad pública. Por ejemplo, la implantación de un buzón de consultas permanente permitiría agilizar enormemente los trámites para el ciudadano, pues pueden ver aclaradas sus dudas sin necesidad de acudir directamente a la autoridad pública.

La información ambiental debe facilitarse de la manera más accesible para la ciudadanía.

Los sistemas telemáticos permiten un acceso y difusión de la información de forma cómoda y sencilla, sin necesidad de desplazamientos.

Actualmente, en los procedimientos telemáticos tramitados por las diferentes autoridades públicas se han instalado este tipo de vías de acceso directo, que permiten subsanar defectos de las solicitudes de los ciudadanos mientras éstos formulan las solicitudes.

1.6. Establecimiento de procedimientos efectivos para la realización de la información

La actividad administrativa de informar sobre los datos ambientales requiere establecer unos procedimientos de información que establezcan claramente el funcionamiento de los servicios administrativos, de tal forma que el desarrollo de esta actividad administrativa esté pautado. Tendría una gran importancia en este sentido la elaboración de unos protocolos de funcionamiento que dieran plena efectividad a la actuación de la autoridad pública en el cumplimiento de esta función de informar.

La información ambiental incluye todo tipo de datos sobre el estado del medio ambiente, las actividades que le afectan y las medidas que se adoptan para protegerlo.

También es información ambiental la información sobre el coste económico de proteger el medio ambiente, así como de los beneficios que obtenemos de él.

Así mismo incluye los efectos que las alteraciones sobre el medio ambiente tienen en la salud y la seguridad de las personas.

2. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y EL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR

2.1. En general, sobre las características y el alcance de la obligación de informar

2.1.1. El contenido de la información

La Directiva 2003/4 prevé una definición de información ambiental que abarca las cuestiones a las que pueden acceder los ciudadanos. En concreto, toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos. Asimismo, los datos que debe facilitar la autoridad pública pueden referirse a factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados (art. 2.1).

Asimismo, la información ambiental incluye medidas como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores aludidos anteriormente, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos. El concepto de información ambiental acoge también a los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; a los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades que afectan a los elementos del medio físico; y, por último, el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados.

Si bien se abordarán pormenorizadamente cada uno de los aspectos relacionados con el medio ambiente, podría realizarse una clasificación por temas: en primer lugar, las cuestiones de orden fáctico que afecten o puedan afectar a los elementos del medio físico; en segundo lugar, las medidas, planes, normas o políticas que incidan o puedan incidir en cualquiera de los elementos mencionados; por último, la información a entregar por la autoridad pública se completaría con los informes, emanados de entidades públicas o personas físicas o jurídicas privadas, que contienen aspectos relativos a aquellas cuestiones.

Conforme al texto de la Ley 27/2006, recae sobre la autoridad pública de que se trate el deber de difundir la información que se ha citado anteriormente. Ahora bien, eso no significa, a tenor de la norma, que pueda considerarse una lista cerrada de materias, sino que introduce la expresión «como mínimo», por lo que cada autoridad pública podrá hacer público un mayor número de cuestiones que puedan afectar, incluso indirecta o incidentalmente, al medio ambiente. Se entiende que es una lista de mínimos, de modo que las autoridades públicas no podrán excluir ninguna de esas cuestiones.

Podría presentarse el inconveniente de que no todas las autoridades públicas se hallen en condiciones de ofrecer a los ciudadanos un servicio de información al día, debido a la falta de medios materiales y humanos para llevar a cabo esa labor.

También puede afirmarse que definir los aspectos que pertenecen al ámbito de la información ambiental se halla plagado de matices técnicos y científicos, que podrían ser objeto de controversia incluso por los mismos expertos en la materia. Desde este punto de vista, podrían adoptarse dos posturas: una, interpretar ampliamente el concepto de información ambiental, de forma que la expresión legal «cuestiones que pueden afectar a los elementos del medio físico» podría obligar a la autoridad pública a difundir una gran parte de los documentos relacionados con políticas públicas, tanto en el ámbito de la economía como

en la educación o en aspectos sociales; la otra, delimitar con una mayor exhaustividad el concepto de información ambiental, evitando que la autoridad pública se halle constreñida a publicar una buena parte de su actividad administrativa o relacionada con la Administración, con los gastos y la logística que ello comporta.

La autoridad pública deberá diferenciar en su actividad como informante entre la información que ha obtenido directamente, a través de sus servicios, y la información facilitada por los particulares. Deberán elaborarse protocolos en los cuales se establezcan qué informaciones, de las facilitadas por los particulares, serán accesibles y qué informaciones no podrán facilitarse por estar protegidas por el secreto o la intimidad o, en su caso, la intimidad de las personas.

2.1.2. La información y la posibilidad de su comparación con otras realidades

Más allá de su actualización, los datos relativos al medio ambiente, tal y como ya prevé el artículo 5.2 de la Ley 27/2006, han de ser susceptibles de comparación, es decir, han de permitir que se contrasten con datos procedentes de otras autoridades públicas, o que analicen una realidad precedente. El fundamento de esta exigencia deriva, por un lado, del objeto de información: elementos del medio físico que están sujetos a alteraciones, originadas normalmente por la actuación del ser humano. La comparación entre dos informes evacuados en un período de dos años, acerca de la calidad de las aguas de un río, por ejemplo, puede arrojar conclusiones relevantes respecto a las medidas a adoptar en el futuro.

Por otra parte, también sirve como un medio para evaluar la actuación de la autoridad pública en la protección ambiental. Por ejemplo, el empleo de criterios similares para examinar la eficacia de una política ambiental facilita enormemente evaluar si la actuación administrativa ha mejorado o empeorado el estado ambiental de un entorno en concreto. Asimismo, la comparación de informes y estudios también posibilita introducir medidas o alternativas para que la autoridad pública adopte medidas de cara al futuro. Por tanto, aportar una información completa respecto a los elementos ambientales implica definir unos criterios que permitan comparar su situación en el tiempo o respecto a las políticas de la Administración.

La introducción de criterios comunes, relativos a la sostenibilidad de un territorio en concreto, es imprescindible para elaborar estudios comparativos de informes. Por ejemplo, emplear parámetros diferentes para la medición de la calidad del aire en una zona supondría no facilitar una información eficaz para evaluar la realidad de un elemento físico de importancia, como es la atmósfera en ese ámbito territorial. Por ello, la comparación entre datos requiere la utilización de unos criterios y umbrales uniformes, destinados a testar, medir o valorar el estado ambiental de un elemento ambiental. Respecto a esta cuestión, la Directiva 2003/4 señala que las autoridades públicas han de responder a las solicitudes de información sobre el método de medición, incluido el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras, utilizado para la obtención de la información, o haciendo referencia al procedimiento normalizado empleado (art. 8.2).

2.2. Información mínima objeto de difusión

2.2.1. Información normativa

La difusión de la información ha de comenzar por citar las disposiciones fundamentales que rigen en materia medioambiental. En segundo lugar, el desarrollo de los procedimientos, los deberes que le corresponden a la autoridad pública y la interpretación de las normas se configuran como elementos clave para la seguridad jurídica del ciudadano. Todos ellos encuentran cabida en las normas jurídicas, que condicionan la actuación administrativa, en virtud del principio de legalidad.

Los datos relativos al medio ambiente deben estar actualizados y ser susceptibles de comparación.

Las autoridades públicas no sólo tienen la obligación de responder a las peticiones de información ambiental; también deben difundir la información sin que medie solicitud previa.

Podría plantearse el problema relativo a qué normas se incluyen dentro del deber de difusión. De acuerdo con la Ley 27/2006, la normativa que ha de difundirse se refiere a los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia. Ahora bien, como se ha comentado anteriormente, no parece que resulte sencillo delimitar el concepto de medio ambiente o aspectos relacionados con él, dadas las múltiples conexiones entre cuestiones económicas y sectoriales de todo tipo que puedan afectarle. Le corresponde a la autoridad pública decidir la difusión de unos determinados textos y excluir otros, sin perjuicio de que el ciudadano pueda solicitar, basándose en motivos razonables, que se incluyan otros con repercusiones indirectas sobre el medio ambiente.

2.2.2. Información sobre políticas, programas y planes relativos al medio ambiente

El legislador distingue, a través de este precepto, las disposiciones o normas de aquellas actuaciones concretas de la autoridad pública previstas para un ámbito determinado, reflejadas en los planes o programas relativos al medio ambiente. Más allá de que podría presentarse el inconveniente respecto a qué planes se considera que afectan o pueden afectar al medio ambiente, el acceso se concreta en poner a disposición de los ciudadanos los textos y documentos en que la autoridad pública muestre el modo en que pretende ordenar el territorio o gestionar los recursos naturales o los elementos del medio físico. Ahora bien, el problema podría centrarse en definir la expresión información «sobre planes o programas», ya que podría incluir documentos preliminares, informes o propuestas previas a la aprobación definitiva de la planificación.

Parece demasiado aventurado entender que la Administración pública difunda proyectos que proceden de deliberaciones mantenidas durante reuniones de consejos o comisiones de gobierno. Aún así, no será fácil interpretar cuándo se está ante una «política» en materia ambiental, respecto de la cual deba realizarse una difusión. La Ley precisa que la información puede referirse a «políticas», de lo que no parece deducirse concluyentemente el texto formal de una propuesta. En efecto, una cuestión es el anuncio de unas líneas generales de actuación, concretadas posteriormente a través de unos planes, y otra muy distinta es la formalización de un documento que integre una propuesta en concreto.

Tan sólo las líneas estratégicas encontrarían una acogida clara en el deber de difusión de la información por parte de la Administración pública. En ese sentido, la Administración pública podría dar a conocer a través de los medios de comunicación su intención de aprobar un plan en una materia en concreto, definiendo el ámbito territorial y el elemento ambiental afectado (aguas, suelo), sin que se hagan públicos los pilares o los temas maestros del mismo. La Ley señala expresamente que será objeto de difusión la información de políticas, planes o programas. De todo ello cabe inferir que la Administración pública pondrá a disposición del público únicamente los planes y programas definitivamente aprobados, así como las políticas ambientales, que podrían definirse como líneas estratégicas generales en esa materia.

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

La Ley 9/2006, así como el Decreto 183/2003, aprobado por el Gobierno Vasco, regulan la evaluación ambiental de planes y programas en los ámbitos estatal y autonómico vasco, respectivamente. En estas normas se prevé la elaboración de un estudio de impacto ambiental de los planes y programas. En los procedimientos de evaluación se recoge la necesidad de que tanto la versión preliminar del plan o programa como el estudio de impacto ambiental (llamado informe de sostenibilidad ambiental en la legislación estatal) se pongan a disposición del público.

Además de la difusión de aquellos estudios en el trámite de información pública durante el procedimiento de evaluación, la Ley 27/2006 prevé el deber de la Administración

Se deben difundir los estudios que tienen por objeto evaluar el impacto de una determinada actividad o elemento contaminante en los elementos del medio físico o en la salud de las personas.

de poner a disposición del público los estudios de impacto ambiental realizados, aunque haya finalizado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del plan o programa de que se trate. Por tanto, la difusión no se limita exclusivamente al período de tiempo en que se desarrolla la información pública, sino que se extiende a cualquier momento posterior.

En cuanto a la evaluación ambiental de proyectos con incidencia en el medio ambiente, los estudios de impacto ambiental deben ser puestos por el órgano sustantivo a disposición del público dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto. La Administración debe difundirlos a partir de ese momento, aunque haya finalizado el trámite de información pública que prevé la legislación de evaluación de impacto ambiental.

Al margen de los estudios de impacto ambiental, la Ley 27/2006 establece el deber de difundir, por parte de las autoridades públicas, los estudios sobre evaluación del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente. Si no pudieran difundirse, debe indicarse, al menos, una referencia al lugar donde se puede encontrar la información. Estos estudios tienen por objeto evaluar el impacto de una determinada actividad o elemento contaminante en los elementos del medio físico o en la salud de las personas.

Como ejemplos pueden citarse los siguientes:

- Estudios de dispersión atmosférica de contaminantes.
- Análisis de riesgo de episodios de contaminación atmosférica o de inundaciones.
- Estudios de erosión potencial debidos a diferentes factores, como eliminación de cubierta vegetal, cambio de régimen pluviométrico, etc.
- Análisis de los posibles efectos del cambio climático.
- Estudios sobre los efectos de la contaminación sobre determinadas especies o ecosistemas.
- Estudio sobre el impacto de los cultivos genéticamente modificados sobre la biodiversidad.
- Estudio sobre el impacto de las especies invasoras.
- Análisis de riesgos de los suelos contaminados.

2.2.4. Informe sobre el estado del medio ambiente

Las Administraciones públicas deben elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo. Estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local. Esos documentos deben contener los datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público (art. 8 Ley 27/2006). A efectos de la publicación de este informe, la Administración pública ha de tener en cuenta algunos aspectos:

Primero, la evaluación del estado del medio ambiente ha de efectuarse con arreglo a unos criterios uniformes, respecto a las mediciones, las muestras, los umbrales y los criterios de sostenibilidad. En este punto desempeña un papel primordial la posibilidad de comparar año a año los informes, a efectos de exigir medidas a la Administración pública en un sentido u otro. No obstante, todas esas cuestiones pueden encontrarse repletas de controversias científicas y doctrinales, por lo que convendría que la Administración pública proponga fórmulas consensuadas en torno a la definición de todos esos parámetros para evaluar el estado del medio ambiente.

Segundo, la elaboración de informes en el ámbito autonómico o local presenta la ventaja de acercar al ciudadano la realidad más próxima al lugar donde habita. Ahora bien, no puede ignorarse que todos ellos, y sobre todo en el plano municipal, se hallan condicionados por elementos procedentes de otros territorios. Así, los trasvases de los ríos, planificados por la Administración pública del Estado, provocan efectos ambientales de indudable trascendencia en los territorios autonómicos de donde se extrae el agua. Estas cuestiones no pueden obviarse en el momento de llevar a cabo los informes correspondientes. Por otra

La difusión de los estudios de impacto ambiental no se limita exclusivamente al período de tiempo en que se desarrolla la información pública, sino que se extiende a cualquier momento posterior.

Cada año debe elaborarse un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo.

parte, los estudios comparativos por Comunidades Autónomas requieren que los métodos de medición y los criterios de sostenibilidad coincidan en todos los territorios. De lo contrario, los ciudadanos podrían recibir informaciones y datos diferentes en función de la Comunidad Autónoma donde solicitan la información. Esto requiere una coordinación y elaboración de protocolos y normas técnicas que permitan una homologación de los datos ambientales.

Tercero, se añade la necesidad de incorporar un sumario redactado de una forma que resulte comprensible para los ciudadanos. La Administración pública podría tratar de suavizar o aliviar el contenido de la información más científica, al objeto de que aquéllos no pierdan la confianza en la política. Por ello, al tratarse de un informe general, revestido de valoraciones y de datos objetivos, no debería sustraerse al control de entidades independientes, auditorías o, incluso, de un trámite de información pública previa. En ocasiones, el principio de transparencia precisa la implantación de unas garantías de independencia del ente que emite juicios, por ejemplo en materia de calidad, una vez analizada la información disponible.

La expresión «datos e informes del seguimiento de actividades» debería restringirse a los supuestos en que se evalúa el impacto ambiental de planes y programas y proyectos y a toda aquella información que no afecte a procedimientos sancionadores en curso o a los datos personales de empresas o particulares.

2.2.5. Datos y resúmenes de datos relativos al seguimiento de actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente

La legislación introduce mecanismos para vigilar el cumplimiento y la ejecución eficaz de los planes y programas y de los proyectos, obligando a las autoridades públicas que los aprueban a realizar labores de seguimiento en un período de tiempo.

En el caso de que los planes y programas produzcan un impacto ambiental, la Ley 9/2006 prevé que los órganos promotores deben realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos. En el caso de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, el Real Decreto Legislativo 1/2008 también prevé el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental. En ambos casos el órgano ambiental correspondiente ha de participar en el seguimiento.

Una vez elaborados los estudios e informes relativos a ese seguimiento y vigilancia, han de ponerse a disposición del público, a fin de que éste compruebe que las evaluaciones ambientales se ajustan a aquello que está sucediendo en la actualidad. Este deber también se halla estrechamente ligado a la necesidad de comparar los datos y de ajustar la información a la realidad.

Ahora bien, en la legislación ambiental también se contemplan potestades de la autoridad pública, que tienen por objeto comprobar y verificar que las actividades autorizadas se desarrollan con arreglo a las condiciones previamente impuestas y a las normas vigentes. Así, además de las actas de inspección, también pueden incoarse procedimientos de homologación, de introducción de medidas correctoras o para exigir cierta información.

El problema que subyace es la amplitud del término «actividades» que emplea el legislador cuando se refiere al seguimiento. Puede entenderse que se refiere a toda actuación con incidencia ambiental, es decir, aquellas para las que se precise la correspondiente licencia de actividad o la autorización ambiental. La autoridad pública puede realizar un seguimiento, en su caso, de todas esas actividades a través de una inspección. Ahora bien ¿eso significa que debería difundir el contenido de las actas, relativo exclusivamente a los datos e informes sobre las actividades en concreto? No parece demasiado coherente la publicación de esa documentación con la legislación correspondiente a la protección de datos personales, pues buena parte de esa información alude a cuestiones pertenecientes a la esfera privada de particulares.

La legislación en materia de protección de datos se aplica a cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables¹. Se excluyen el tratamiento de datos relativos a personas jurídicas y los ficheros que incorporen datos de las personas físi-

¹ Art. 3 a) Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal.

cas que presten servicios en aquéllas. Tampoco se someten a la normativa en esta materia los datos relativos a empresarios individuales².

Asimismo, la difusión de informes administrativos, emanados de actas de inspección o de medidas correctoras, podría entorpecer la instrucción de un procedimiento sancionador contra la persona física o jurídica en cuestión. Se publicaría información relevante acerca de la actuación administrativa realizada, lo que promovería juicios paralelos o incrementaría los medios de defensa a disposición del imputado, reduciendo la eficacia de la investigación. Estos factores influyen notablemente en el sentido de la resolución posterior. Por ello, podría afirmarse que la expresión «datos e informes del seguimiento de actividades» debería restringirse a los supuestos en que se evalúa el impacto ambiental de planes y programas y proyectos y a toda aquella información que no afecte a procedimientos sancionadores en curso o a los datos personales de empresas o particulares.

2.2.6. Acuerdos en materia medioambiental

La naturaleza jurídica del acuerdo en el ámbito del Derecho Administrativo se circunscribe a dos tipos de figuras: por una parte, las decisiones adoptadas en el seno de los consejos de los Gobiernos autonómicos o del Consejo de Ministros del Gobierno del Estado; por otra, la firma de convenios de colaboración o cooperación entre autoridades públicas, que pueden versar sobre aspectos sectoriales. Ambas difieren en su origen y efectos jurídicos. Mientras el primero puede revisarse unilateralmente por el Gobierno de turno y pueden incorporarse a normas jurídicas, los convenios entre autoridades públicas exigen la autorización de todas ellas para su modificación, debido a su naturaleza contractual, basada en el compromiso de las partes.

En el caso de los acuerdos gubernamentales, procede difundir los resultados de las deliberaciones, formalizados a través de un texto más o menos articulado. Las opiniones emitidas en el seno de estos órganos colegiados se consideran secretas, impidiendo las leyes de Gobierno su revelación. Ha de notarse que la difusión de este tipo de instrumentos no presenta especiales dificultades, puesto que las autoridades públicas, en mayor o menor medida, han creado portales de Internet en los que adjuntan el texto de estas medidas. En el ámbito local cabría considerar que este tipo de figuras emanan de las comisiones de Gobierno. Al tratarse de acuerdos ambientales, ha de examinarse la organización propia de cada ayuntamiento para determinar qué acuerdos han de publicarse.

La repercusión ambiental de decisiones adoptadas por diferentes órganos colegiados de carácter sectorial podría resultar difusa, pero suficiente para cumplir los requisitos de la Ley 27/2006, en el sentido de que puedan afectar al medio ambiente. Por ejemplo, el Gobierno de turno puede adoptar acuerdos por los que se incentiva la actividad económica de cierto tipo de industria potencialmente contaminante. En estos supuestos la actividad de fomento influye decisivamente en la evolución de los elementos del medio físico, como la atmósfera o las aguas. Podrían exponerse otros casos similares, que podrían plantear más dudas incluso desde un punto de vista técnico.

En cuanto al segundo tipo de acuerdos, los convenios entre autoridades públicas pueden desembocar en la constitución de un organismo o entidad diferente, como las mancomunidades o los consorcios, aprobándose un estatuto que las rijan. En este sentido, puede aludirse a las conferencias sectoriales, como mecanismo de coordinación entre autoridades públicas, competentes para ordenar y regular diferentes elementos del medio físico, como costas, aguas y suelo. Tanto los estatutos como los acuerdos han de ser publicados a través de los medios habituales, como los boletines oficiales, del Estado, de la Provincia o de la Comunidad Autónoma. En caso de que se proponga la revisión de cualquiera de esos instrumentos, también debería insertarse un anuncio en aquellos diarios, a fin de que el público sea advertido acerca de una posible actualización posterior, o de que se le permita la participación en el procedimiento para la aprobación.

Deben difundirse los datos recogidos desde el 14 de febrero de 2003.

Los datos anteriores a dicha fecha sólo se incluirán cuando ya existieran en formato electrónico.

² Art. 2.2 y 2.3 Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal.

Los acuerdos también pueden realizarse con particulares, que bien pueden ser empresas o representantes de sectores productivos determinados. En todos estos casos el régimen de los acuerdos dependerá de su concreto contenido.

Además de las autorizaciones ambientales integradas, existen otras autorizaciones que pueden tener un efecto significativo para el medio ambiente, por ejemplo, autorizaciones en materia de residuos (instalaciones de vertederos, gestión y producción de residuos peligrosos, autorizaciones de rellenos), autorizaciones de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, autorizaciones de trascendencia concedidas en el marco de la normativa de protección y gestión de los dominios público hidráulico y marítimo terrestre, declaraciones de calidad del suelo, etc.

2.2.7. Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente

La Ley 16/2002, sobre prevención y control integrados de la contaminación, prevé la concesión de este tipo de títulos a las personas físicas y jurídicas que desplieguen actividades especialmente contaminantes para el medio físico, como la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, la evacuación de vertidos de sustancias químicas a las aguas y el depósito de residuos. La virtualidad de esta autorización reside en que agrupa en una resolución administrativa el permiso para llevar a cabo todas esas actividades, imponiendo una serie de condiciones a sus titulares, así como medidas correctoras, que impidan a aquellas personas excederse de los umbrales admitidos desde un punto de vista ambiental.

En el procedimiento para el otorgamiento de este tipo de autorizaciones, la Ley prevé un período de información pública de dos meses, a fin de que los ciudadanos presenten las observaciones o alternativas que eviten un impacto ambiental significativo. Ahora bien, este trámite debe distinguirse del deber de difundir la autorización en concreto, es decir, una vez que ha sido concedida por la Administración pública. El motivo, por el que ha de hacerse pública esta información, se basa en la necesidad de que los ciudadanos se cercioren de que una actividad se presta de acuerdo con la normativa aplicable.

A tenor del texto legal (Ley 16/2002), las Comunidades Autónomas deben publicar las resoluciones administrativas, mediante las que se hubieran otorgado o modificado las autorizaciones ambientales integradas, y pondrán a disposición del público la siguiente información (art. 23.4):

- a) El contenido de la decisión, incluidas una copia de la Autorización Ambiental Integrada y de cualesquiera condiciones y actualizaciones posteriores.
- b) Una memoria en la que se recojan los principales motivos y consideraciones en los que se basa la resolución administrativa, con indicación de los motivos y consideraciones en los que se basa tal decisión, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

Todo ello comporta la exigencia de publicar, no sólo la persona física o jurídica que figura como titular, la ubicación del establecimiento y otros datos relativos a la actividad, sino también las condiciones en concreto a las que se halla sometida y, en su caso, las medidas correctoras que hayan sido impuestas por la Administración pública concedente. De este modo el público podrá ejercer un control efectivo del cumplimiento de los umbrales correspondientes a las sustancias vertidas. También podría servir como una forma eficaz de control, por parte de la ciudadanía, del impacto ambiental que produce la actividad. Piénsese que la presentación de denuncias por los particulares se considera una forma de colaboración con la Administración pública. Ésta podría iniciar una inspección al comprobar que aquéllas resultan fundadas. Por tanto, no puede ser suficiente la inserción de un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma en cuestión, en el que se señalen los datos básicos de la autorización. Ha de publicarse la resolución completa, incluyendo las condiciones.

2.2.8. Informaciones relativas a la salud humana

La difusión de información a la opinión pública cuando afecta a la salud humana tiene una regulación especial en la normativa en vigor. Se prevé que en caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente, las autoridades públicas difundan toda la información de que dispongan de manera inmediata y sin demora. El objetivo es que el público afectado pueda adoptar las medidas necesarias para limitar o prevenir los daños que pudieran derivarse de esa amenaza.

Esta obligación de información es independiente de otras normas que específicamente puedan atender a esta misma cuestión, en especial las normas sanitarias. Al facilitar la información se señala que, cuando sea un factor significativo para la salud humana, deberá diferenciarse la información por razón del sexo. Esta obligación de información se exceptúa cuando concurran causas de defensa nacional o seguridad pública (art. 9 Ley 27/2006). Si está en peligro la salud humana, su relación con la llamada defensa nacional no deja de causar sorpresa.

2.2.9. Obligaciones de difusión en otras normas ambientales

Las normativas específicas que hacen referencia a las obligaciones de difusión de la información ambiental son muy diversas. Así se pueden encontrar en materia de prevención y control integrados de la contaminación, calidad del aire y protección de la atmósfera, productos químicos, calidad de las aguas, evaluación de riesgos en materia química, situaciones de emergencia, organismos modificados genéticamente, residuos, ruido, entre otras. Esto quiere decir que la difusión como función pública está siendo cada vez objeto de una mayor atención por parte del legislador.

En caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente, las administraciones públicas deben difundir inmediatamente toda la información que tengan, para que las personas que pudieran resultar afectadas puedan adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza.

Las autoridades públicas deben difundir la información ambiental y ponerla a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible.

3. SOBRE LA INFORMACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

3.1. Obligación de las autoridades públicas de informar sobre la situación del medio ambiente, poniendo la misma a disposición del público de la forma más amplia y sistemática posible

Con arreglo al Convenio de Aarhus, las autoridades públicas han de poner a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles, proporcionando al público datos suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre los formatos en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas.

De todo ello se desprende, por un lado, que las autoridades públicas han de publicar las informaciones precisas para que los ciudadanos conozcan los procedimientos que han de seguir para obtener la información, así como los lugares a los que dirigirse para ello. Por otro lado, han de poner a disposición del público la información relevante sobre el medio ambiente que obre en su poder. En esta última cuestión la Ley 27/2006 ha procedido a precisar esas alusiones generales del Convenio de Aarhus, señalando qué aspectos han de ser objeto de difusión. Además, la Ley añade dos matices en el contenido de ese deber de difusión: la información continua y la introducción de mecanismos continuos y sistemáticos para su obtención.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, se halla estrechamente relacionada con el principio de continuidad de los servicios públicos y con la obligatoriedad de actualizar la información. En esta materia, al margen de crear un servicio específico o una unidad administrativa, la autoridad pública ha de crear y gestionar una base de datos a disposición del público de forma permanente. Todo ello comporta poner al día la información en materia ambiental y una cierta preparación del personal encargado de desempeñar esta labor, al objeto de que puedan distinguir la documentación ambiental de la que no lo es, según se describe en el artículo 6 de la Ley 27/2006. En otras palabras, la continuidad conlleva la actualización de los datos, la creación de medios que permitan un acceso permanente por los ciudadanos, sin que se vea resentida la calidad de la información suministrada. Asimismo, no puede olvidarse el esfuerzo económico que ha de realizar la autoridad pública para atender los requisitos legales.

Por lo que se refiere a los métodos sistemáticos para proporcionar una más amplia información, el Convenio de Aarhus prevé que las informaciones sobre el medio ambiente vayan estando disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones (art. 5.3). Si bien esta cuestión será analizada posteriormente, en la actualidad este tipo de herramientas electrónicas facilita la continuidad y la sistematización de los datos.

Todo ello significa que los datos han de almacenarse conforme a unos criterios preestablecidos y coherentes. Por ejemplo, podrían archivar en función de la materia ambiental que contienen, como residuos, parques naturales, aire, aguas. También podría optarse por un sistema más administrativo, como expedientes relativos a autorizaciones, a planes o propuestas en materia ambiental. Pese a las ventajas que ofrece el carácter virtual de las redes de comunicaciones electrónicas, como la gran cantidad de información que pueden guardar, la autoridad pública debería contar con archivos a disposición del público para su consulta en el tradicional formato de papel. Todo ello debido a la ausencia de una extensión completa entre la población de la conexión a Internet.

3.2. Utilización de las tecnologías de la información y de la telemática para facilitar la difusión de la información

A tenor del Convenio de Aarhus, las autoridades públicas han de tomar medidas para establecer progresivamente un sistema coherente de alcance nacional, consistente en inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación en una base de datos informatizada, es-

estructurada y accesible al público, tras recoger esos datos por medio de modelos de declaración normalizados. Este sistema podrá contemplar las aportaciones, descargas y transferencias en los diferentes medios y en los lugares de tratamiento y de eliminación, in situ o en otro emplazamiento, de una serie determinada de sustancias y de productos (art. 5.9 Convenio Aarhus).

La Ley 27/2006 añade a todas aquellas garantías que los medios electrónicos de consulta y difusión de la información sean accesibles para todos los ciudadanos, poniendo de manifiesto la importancia de que los servicios de información sean universales y que no tengan en cuenta las condiciones económicas, sociales o culturales del público. Esta cuestión resulta decisiva para que los derechos de acceso a la información puedan hacerse efectivos y sean exigibles por cualquier ciudadano. En la actualidad la Ley de telecomunicaciones garantiza únicamente la provisión de un servicio de Internet analógico, de escasísima velocidad, que eventualmente retrasará muchos trámites e impedirá que se almacene buena parte de la información necesaria. Las compañías pretenden extender el Internet de alta velocidad a las zonas más rentables, es decir, aquellas que cuentan con un importante número de habitantes. Por ello, los núcleos de población reducidos, como municipios de menos de 10.000 habitantes, no están en condiciones de adaptarse correctamente a las premisas de la Ley en materia de adaptación a las nuevas tecnologías. Todo ello salvo que promuevan esos municipios la creación de redes alternativas, como el *Wi-Fi*.

Las obligaciones relativas a la difusión de la información ambiental por medio de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones pueden conllevar la creación de direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a la información. Se crea un portal, con dominio propio, señalando una dirección electrónica, a fin de que los ciudadanos puedan acceder directamente desde un ordenador. En este sitio web pueden adjuntarse los archivos que contengan información ambiental, así como la creación de una base de datos sistemática, que tenga por objeto facilitar la consulta de la información. Asimismo, esta herramienta tecnológica puede indicar las autoridades públicas en concreto que disponen de información ambiental y el procedimiento para la solicitud de una información.

La información en la red debe ser de dos tipos: La información actual, que deberá estar en la página web, destacándose precisamente esa condición de actualidad; dos, los actos preparatorios y la información histórica que deberán disponer de un sistema de almacenamiento de la documentación en soporte informático, que permita su preservación y acceso libre.

En cuanto a la difusión de información, podría resultar enormemente útil que los ciudadanos presentaran sugerencias en torno a la información ambiental susceptible de ser difundida. Desde otra perspectiva, la misma autoridad pública se beneficia de la implantación de estos mecanismos electrónicos, en tanto que reduce los costes de personal y el tiempo para asistir a los ciudadanos, que sólo precisan un par de movimientos con su ratón del ordenador para acceder a la información.

La creación de bases de datos electrónicas o la creación de portales puede no comportar la obtención de la información que solicitan los ciudadanos, la legislación obliga a la autoridad pública a indicarles la localización de todos los datos que han pedido. En concreto, el deber consiste en señalar el lugar o lugares donde se halla físicamente la información pretendida. En este punto puede plantearse la misma controversia suscitada con motivo de la atención al público, en torno a la provisión de una información de calidad al ciudadano.

Desvirtuaría la aplicabilidad de un deber de este tipo la omisión del lugar donde puede encontrarse la información o, simplemente, la indicación de una localización incorrecta. Acerca de este particular debe apuntarse la importancia que reviste en estos casos la coordinación entre Administraciones públicas, a fin de que todas puedan elaborar listas en las que se incluya el tipo de información y la autoridad pública que la posea y, dentro de ésta, el órgano en concreto que dispone de ella. Estas dificultades han podido influir en que el legislador haya omitido la localización como uno de los aspectos obligatorios de la difusión. Todo ello no significa que las autoridades no puedan configurar unas listas públicas y las incorporen a las bases de datos electrónicas o las inserten en los boletines.

Aquel silencio legislativo pone de manifiesto una paradoja respecto al principio de permanencia y a la obligación de difusión respecto al resto de documentación mínima obli-

Si no puede conseguir el acceso virtual, el ciudadano no dispone más que de mecanismos reales y presenciales para acceder a la documentación, para lo cual necesitará conocer su localización concreta.

Las autoridades públicas deben organizar y actualizar la información ambiental relevante para sus funciones en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público, por ejemplo, a través de Internet.

Más allá de procurar que la autoridad pública impulse los servicios de la Sociedad de la Información, también deberían introducirse mecanismos tecnológicos que garanticen la autenticidad de la información.

3.3. Garantía de veracidad de las informaciones presentadas. El problema de la remisión a través de enlaces con otras direcciones

La Ley entiende cumplida la obligación de difusión de los contenidos informativos cuando la autoridad pública remite al público a otras direcciones de Internet. En vez de hacer públicos los datos obligatorios por Ley, la autoridad pública le indica al ciudadano una dirección en la que figuran todas aquellas cuestiones que no han sido publicadas por la autoridad pública. Esto plantea dos problemas: por una parte, cabría preguntarse en qué medida la autoridad pública ha cumplido su deber de asesoramiento al ciudadano, tal y como se contempla en la norma; y, por otra, podría cuestionarse si el portal sugerido alberga una información veraz y dotada de las garantías establecidas por Ley.

Por lo que corresponde al primer problema, no siempre la remisión a un enlace satisface plenamente al ciudadano, primero porque la información que recoge puede no resultar fácilmente accesible. Piénsese en portales que emplean un idioma extranjero o que no han clasificado los datos con arreglo a criterios sistemáticos. En estos casos la autoridad pública no se ajustaría a los principios de difusión analizados en anteriores apartados. Por otra parte, la autoridad pública no necesariamente supervisa el funcionamiento de páginas web que no gestiona, por lo que podrían haber desaparecido, cambiado la dirección electrónica o hallarse la página en construcción, de modo que se obstaculiza el acceso. Resultado este último prohibido terminantemente por la legislación.

En cuanto a la veracidad de los datos que figuran en páginas web y en portales, el legislador ha omitido incorporar a los mecanismos electrónicos de acceso unos requisitos de fiabilidad y autenticidad de los enlaces y direcciones a los que los ciudadanos pueden acceder. En algunos casos no presenta especial dificultad distinguir los portales de entidades con cierto peso, como los gobiernos autonómicos o el estatal. Sin embargo, puede no suceder lo mismo con portales de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles o, incluso, concesionarios que prestan servicios públicos, que se hallan sometidos al deber de facilitar la información. Convendría obligar por Ley a todas ellas a exigir los certificados de autenticidad de las empresas encargadas de gestionar las páginas web y los portales.

Continuando con la veracidad de los datos que figuran en la red, ha de notarse el riesgo que entraña difundir información en Internet, por la posibilidad de alterar su contenido por personas no autorizadas. Aquí se plantea el problema de seguridad de las redes y bases de datos electrónicas, que albergan datos comprometedores para ciertos colectivos. La amplia variedad de piratería en la red o la introducción de numerosos virus informáticos pueden poner en tela de juicio seriamente el contenido de páginas web. Por ello, más allá de procurar que la autoridad pública impulse los servicios de la Sociedad de la Información, también deberían introducirse mecanismos tecnológicos que garanticen la autenticidad de la información. El contacto virtual con la autoridad pública comporta la necesidad de asegurarse qué personas están facultadas para revisar la información, suprimirla o, incluso, interactuar con el ciudadano. De lo contrario, éste se halla indefenso ante cualquier tipo de suplantación de identidad o falseamiento de la información.

3.4. La difusión de la información ambiental y su relación con otros derechos

La Constitución reconoce el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Asimismo, establece como límites, al

margen de los previstos en las Leyes, aquellos que se deriven de otros derechos, como la intimidad, el honor o la protección de la juventud. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, por su parte, contempla la libertad de comunicar y recibir ideas o informaciones sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. También pueden ser sometidos a condiciones, restricciones y sanciones, que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa y el orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de otros derechos, como la reputación de las personas (art. 10). La Ley crea un derecho subjetivo a la actividad prestacional de la autoridad pública que deberá prever los instrumentos necesarios para dar respuesta a ese derecho.

En el caso de que la información resulte indispensable para salvar la vida de seres humanos, su derecho a la integridad física, el deterioro irreversible de elementos ambientales u otro tipo de intereses y bienes jurídicos, la publicación de cierta información podría considerarse obligatoria, so pena de responsabilidad patrimonial o penal. Aquí los derechos que resulten perjudicados por la publicación de la información han de ceder ante aquellos que se consideren más dignos de protección. La entidad que difunde la información ha de realizar un juicio valorativo respecto a los derechos e intereses en juego. En otras palabras, no podría plantearse impedimento alguno para difundir la información que trate de velar por intereses públicos de primer orden, como los mencionados anteriormente. Esta tarea no resulta nada sencilla y en más de una ocasión requerirá la intervención de personas expertas, para decidir caso por caso si la difusión de algunos datos puede evitar ciertos riesgos a la vida o la salud de las personas.

El derecho a recibir la información quedaría justificado también en los supuestos en que aquélla no implique un perjuicio o desvalor para los derechos a la intimidad, la seguridad nacional, el honor de las personas o la prevención de los delitos. Eso significa que la autoridad pública podrá difundir toda aquella documentación que no comprometa aquellos derechos y excluir del acceso público aquella que atente contra los derechos e intereses mencionados.

Al hacerse públicos ciertos datos, por ejemplo, los relativos a las autorizaciones ambientales o aquellos que hacen referencia a informes, puede producirse el peligro de facilitar datos cuyo tratamiento exigiría respetar las determinaciones establecidas en la legislación sobre protección de datos. Acerca de este particular, puede plantearse un conflicto entre el derecho a la información de los ciudadanos y la intimidad de los ciudadanos y entidades implicadas, más en concreto, de sus datos personales. Al respecto, el Convenio Europeo de Derechos Humanos señala que solamente podrá realizarse una injerencia en la vida privada o familiar por parte de las autoridades públicas, siempre que sea una medida necesaria en una sociedad democrática y esté justificada por un fin legítimo (art. 8.1 y 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aplicado en estos supuestos el principio de proporcionalidad para valorar si la Administración había vulnerado o no el derecho a la vida privada y familiar. En concreto, las injerencias que de ello se deriven deben inevitablemente limitarse, en tanto en cuanto sea posible, a las estrictamente necesarias por las especificidades del procedimiento, por un lado, y por los datos del litigio, por otro³.

Ahora bien, el problema estriba en interpretar adecuadamente, por ejemplo, qué aspectos de la gestión o de la esfera privada de una empresa no tienen relación con el impacto en los elementos del medio físico. Esto conlleva definir claramente el fin por el que se difunden unos datos determinados. Los aspectos relacionados con las estrategias comerciales no podrían hacerse públicos, dada su sujeción al secreto comercial. Ahora bien, las cuestiones vinculadas al funcionamiento de máquinas y sistemas de producción, que pueden incidir en la evaluación de impacto ambiental de cualquier actividad, deberían ser accesibles públicamente, dado su impacto en el estado de los elementos del medio físico.

No puede olvidarse la presencia de otros derechos susceptibles de protección, como la propiedad intelectual e industrial. En estos casos, la publicación de secretos comerciales o patentes tan sólo podría llevarse a cabo en supuestos excepcionales, es decir, cuando de

El derecho a recibir la información no debe implicar un perjuicio para los derechos a la intimidad, la seguridad nacional, el honor de las personas o la prevención de los delitos.

La autoridad pública podrá difundir toda aquella documentación que no comprometa aquellos derechos y excluir del acceso público aquella que atente contra los derechos e intereses mencionados.

La invocación del derecho a la información conlleva la aplicación de una de sus garantías, cual es la relevancia y pertinencia de la misma a efectos de que puedan los medios de comunicación dar a conocer a la opinión pública su contenido.

³ STEDH 10-10-2006, as. 7508/2002, L.L. contra Francia, ap. 45.

su aplicación se deriven daños y perjuicios a la salud e integridad física de las personas. Se trata de derechos y cuestiones de interés general que han de recibir una mayor protección por parte de los poderes públicos. En cualquier caso, no resultará fácil que las empresas faciliten toda la información a la autoridad pública acerca de este particular, evitando futuras responsabilidades.

Uno de los supuestos en que deberían ceder los pactos de confidencialidad y los secretos comerciales hace referencia a la posibilidad de que toda aquella información pudiera resultar clave para proteger la salud e integridad física de las personas. De hecho, el artículo 9.1 de la Ley 27/2006 señala al respecto que en caso de amenaza inminente, para la salud humana o el medio ambiente, ocasionada por actividades humanas o naturales, las autoridades públicas difundirán inmediatamente y sin demora toda la información que obre en su poder, de modo que permita al público, que pudiera resultar afectado, adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza.

Tal y como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la injerencia de las autoridades en la vida privada y en los datos personales se halla condicionada por el procedimiento que se tramite en ese momento. Así, en los procedimientos sancionadores hacer pública la investigación de los hechos, a través de un informe de seguimiento, podría afectar a la eficacia de la instrucción, pues se advertiría con antelación a los presuntos responsables de la apertura de un procedimiento sancionador contra ellos, facilitándoles la destrucción de pruebas. Por otra parte, tampoco conviene que se lleven a cabo juicios paralelos en los medios de comunicación, que podrían influir en la resolución final. Todo ello afectaría a otro derecho fundamental en juego, cual es la tutela judicial efectiva de los imputados, que también ha de ser objeto de ponderación y examen por la autoridad pública encargada de hacer pública la información.

La entidad que difunde la información ha de realizar un juicio valorativo respecto a los derechos e intereses en juego.

Por último, la invocación del derecho a la información conlleva la aplicación de una de sus garantías, cual es la relevancia y pertinencia de la misma a efectos de que puedan los medios de comunicación dar a conocer a la opinión pública su contenido. En efecto, habría que analizar caso por caso si la autoridad pública puede proporcionar datos a los medios de comunicación, teniendo en cuenta la importancia de esa información para la creación de una opinión pública o por su notable repercusión en intereses generales dignos de protección. En otras palabras, podría anunciarse la apertura de una inspección a una empresa o de un procedimiento sancionador contra ella, sin que puedan facilitarse detalles de esa actuación administrativa, que pudieran afectar, ya sea a la intimidad de las personas o, en su caso, a sus derechos de defensa.

3.5. Establecimiento de medios de consulta permanente

La difusión de la información no podría llevarse a término sin la implantación de unos mecanismos permanentes que permitan a los ciudadanos acceder a la información ambiental en cualquier momento. Esta obligación ha de figurar como complementaria a la de actualizar los datos en poder de la autoridad pública, ya que, más allá de que existan los medios de consulta, sin una constante puesta al día de la información, no podrá cumplirse el objetivo de la nueva regulación. Éste consiste en mostrar al ciudadano aquellas cuestiones que suceden en la realidad.

La gran virtualidad de este deber reside en el afán por hacer efectivo el principio de continuidad propio de los servicios públicos. En otras palabras, el público debe disponer de unos medios de información en cualquier momento, asumiendo la responsabilidad la autoridad en caso de que el funcionamiento de aquéllos se interrumpa. Tanto la Ley como la Directiva establecen, como mecanismos eficaces para la difusión y la consulta de la información ambiental, la implantación de las nuevas tecnologías, a los efectos de que faciliten una información de una forma activa y sistemática.

Desde una óptica de eficacia administrativa, la utilización de tecnologías como Internet conlleva la reducción de gastos materiales, además de proponer un medio más cómodo para que cualquier ciudadano obtenga la información necesaria. No sería necesario que aquél se desplazara a las dependencias administrativas ni la autoridad pública debería crear

y mantener un servicio específico, destinado a estas cuestiones. Ahora bien, la permanencia de los medios no puede eludir la necesidad de actualización, lo que exige prestar un servicio que pueda revisar y ampliar la información existente en la red. Tampoco puede ignorarse que muchos hogares no están conectados a la red. El definitivo asentamiento de la autoridad pública virtual exige la adopción de numerosas medidas que garanticen el acceso universal de los ciudadanos a la red. Por ello, antes se mencionaba el indudable paralelismo que abriga este deber de permanencia con la gestión de un servicio público.

En definitiva, pese a que la finalidad de las normas en esta materia viene inspirada por la utilización de mecanismos continuos de obtención y acceso a la información ambiental, como es Internet, queda un largo camino para la definitiva implantación de procedimientos administrativos telemáticos o la extensión universal del servicio. De todo ello se deriva que las unidades de información ambiental, que ha de crear la autoridad pública según el texto legal, también deben contar con servicios de atención personalizada al ciudadano.

La utilización de tecnologías como Internet conlleva la reducción de gastos materiales, además de proponer un medio más cómodo para que cualquier ciudadano obtenga la información necesaria.

Además, las autoridades públicas también deben contar con servicios de atención personalizada al ciudadano.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

SUMARIO

1. SOBRE LAS NORMAS REGULADORAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	33
1.1. El Derecho internacional	33
1.2. El Derecho europeo.....	34
1.3. El Derecho estatal.....	34
1.4. El Derecho autonómico	34
1.5. El Derecho foral.....	35
1.6. La normativa local	35
2. AUTORIDADES PÚBLICAS OBLIGADAS A SATISFACER LA INFORMACIÓN QUE SOLICITAN LOS PARTICULARES	36
2.1. Instituciones europeas	36
2.2. Gobierno central y Administración General del Estado ..	36
2.3. Consejo de Gobierno Vasco y Administración autonómica.....	37
2.4. Administración local y órganos forales.....	37
2.5. Entidades de derecho público vinculados al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales ..	37
2.6. Órganos públicos consultivos	38
2.7. Corporaciones de derecho público	38
2.8. Personas físicas o jurídicas de carácter privado.....	38
3. CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES GENERALES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN ESTA MATERIA	40
3.1. Obligación de informar sobre los derechos que tienen las personas	40
3.2. Informar, aconsejar y asesorar sobre la forma más correcta del ejercicio del derecho	40
3.3. Lista de las autoridades públicas obligadas a prestar la información ambiental.....	41
3.4. Administraciones obligadas a elaborar la lista de autoridades públicas referidas en el apartado anterior	42
3.5. Asistencia por parte del personal de las autoridades públicas cuando las personas quieran acceder a información ambiental.....	43
3.6. Utilización lo más amplia posible de tecnologías de la información que faciliten el acceso a la información.....	44
3.7. Fomentar la utilización de las telecomunicaciones como forma operativa de satisfacer el acceso a la información	45
3.8. Agilización de todos los trámites necesarios para resolver las solicitudes de información ambiental	45
3.9. Facilitar la información ambiental más actualizada de la que disponga la autoridad pública	46
3.10. Facilitar la información de manera que sea comparable	46
3.11. Medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información	46
4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION	50
4.1. El derecho a acceder a información ambiental sin ser interesado.....	50
4.2. El derecho a ser informado sobre el contenido del derecho de acceso	50
4.3. El derecho a ser ayudado en la búsqueda de la información	50
4.4. El derecho a recibir la información en un plazo determinado	51
4.5. El derecho a recibir la información en la forma o formato elegido	52
4.6. El derecho a conocer los motivos de denegación de la información, sea total o parcial	53
4.7. El derecho a conocer las tasas y precios que sean exigibles para la recepción de la información	53
5. PERSONAS LEGITIMADAS PARA SOLICITAR LA INFORMACIÓN	54
5.1. Los extranjeros	54
5.2. Los europeos	54
5.3. Los vecinos	54
5.4. Los interesados	54
5.5. Las ONG-s	55
5.6. Las personas jurídicas, físicas, las personas de derecho público.....	55
6. PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR LA INFORMACIÓN ..	56
6.1. A quién va dirigida la solicitud de información	56
6.2. ¿Puede haber otras personas diferentes de las autoridades públicas obligadas a facilitar la información y a quienes se dirija la solicitud?	56
6.3. Obligación de ayudar a que la solicitud de información se realice debidamente	57
6.4. Obligación de la autoridad pública de remitir la solicitud de información a la Administración competente, comunicando ese hecho al solicitante	57
6.5. En su caso información al solicitante de la autoridad pública competente para facilitarle información	57
6.6. Plazo para facilitar la información.....	58
6.7. El plazo general: un mes.....	59
6.8. De forma excepcional el plazo puede ser de dos meses ..	59
6.9. Si se comunica la negativa a facilitar la información	59
7. FORMA O FORMATO DE LA INFORMACIÓN	61
7.1. Solicitud de información en forma o formato determinado	61
7.2. Cuando la información sea de acceso general.....	62
7.3. Respuesta en formato diferente al solicitado: su justificación	62
7.4. Forma o formato de la información y obligaciones de la autoridad pública.....	63
7.5. Forma o formato de la solicitud y planteamiento alternativo de la autoridad pública.....	63
8. DENEGACIÓN DE SOLICITUDES	65
8.1. Que la autoridad pública no disponga de esa información	65
8.2. Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable	65
8.3. Que la solicitud sea muy general	66
8.4. Que se refiera a material en curso de elaboración o documentos y datos inconclusos.....	66
8.5. Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas... ..	68
8.6. Que se haya establecido la confidencialidad de los procedimientos	68
8.7. Que afecte a las relaciones internacionales, a la defensa o a la seguridad pública	69
8.8. Que afecte negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los Tribunales ..	69
8.9. Que afecte negativamente al derecho a la tutela judicial efectiva.....	70
8.10. Que afecte negativamente a la investigación de índole penal o disciplinaria.....	70
8.11. Obligaciones de las autoridades públicas cuando el caso está ante los Tribunales	70
8.12. Por ser confidenciales los datos de carácter comercial o industrial y así estar previsto en la Ley	71
8.13. El respeto al derecho de propiedad intelectual o industrial	71
8.14. La confidencialidad de los datos de carácter personal ..	71
8.15. La protección de los intereses de terceros que hayan facilitado voluntariamente esa información.....	72
8.16. La protección del medio ambiente y en especial la información sobre localización de especies amenazadas o la de los lugares de reproducción.....	72
8.17. La denegación siempre debe interpretarse de forma restrictiva.....	72
8.18. La información sobre emisiones al medio ambiente no se podrá denegar.....	73
8.19. Cuando se deniega la información solicitada habrá de señalarse expresamente por la autoridad pública actuante.....	73
8.20. El supuesto especial de suministro parcial de información	73

1. SOBRE LAS NORMAS REGULADORAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las normas reguladoras del régimen jurídico del derecho de acceso a la información ambiental tienen un origen muy diverso. Por una parte estarían las normas internacionales. Entre ellas podrían destacarse las normas internacionales que de una manera directa regulan el derecho de acceso a la información y las normas internacionales que realizan esa regulación de forma más accidental, dentro de una regulación más amplia.

Estas normas internacionales pueden ser ratificadas por uno a varios Estados y su valor no es el mismo en todos los ordenamientos, como luego se verá. Esas normas internacionales pueden ser ratificadas por la Unión Europea. En el ámbito de esta última, se han dictado diferentes normas a su vez, unas que obligan a las Instituciones comunitarias y otras que obligan a los Estados. Estas normas europeas tienen diferentes efectos, según cuál sea el tipo de norma.

Junto a las normas internacionales y europeas están las normas internas. Éstas pueden ser estatales, autonómicas, forales o locales. Cada una de esas normas se podrá dictar en función de las competencias que tenga el poder público que las dicta.

Dicho esto, procede hacer una reflexión sobre el contenido y derechos que estas diferentes normas reconocen a las personas, así como la forma en que vinculan a los poderes públicos.

1.1. El Derecho internacional

Las normas internacionales habían regulado el derecho de acceso a la información ambiental de forma parcial, dentro de otras regulaciones. Así sucedió en la Declaración de Río, o en los Tratados de Espoo o Lugano entre otros. El valor de esos Tratados internacionales solamente encontraba aplicación en las materias reguladas en cada uno de ellos. Si regulaban las aguas o la evaluación de impacto ambiental, esos Tratados se aplicaban solamente en esos ámbitos.

Habrá que esperar al Tratado de Aarhus para encontrar una regulación general del derecho de acceso. Este Tratado, llamado Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, realiza una regulación sustantiva y general del derecho de acceso a la información en materia ambiental.

El Convenio de Aarhus ha sido ratificado por varios Estados y por la Unión Europea. De acuerdo con el valor jurídico de los Tratados internacionales, las previsiones contenidas en el Convenio de Aarhus se aplicarán en el interior de los Estados, frente a sus autoridades, como también frente a las autoridades de la Unión Europea.

No se puede olvidar que las normas contenidas en los Tratados internacionales vinculan a las autoridades públicas y que se aplican con preferencia a las normas internas. Esto quiere decir que si hay una contradicción entre el contenido de las normas internacionales y las normas internas, entendiendo como tales también las normas europeas, se aplicaría de forma preferente el Tratado internacional. Por tanto, cuando se trata de concretar el alcance de un derecho, como el derecho de acceso, habrá que tener en cuenta el dictado de las normas

El derecho de acceso a la información ambiental está regulado por normas internacionales, europeas, estatales, autonómicas, forales o locales.

El contenido del derecho de acceso a la información ambiental del Convenio de Aarhus es un contenido mínimo. Las normas europeas, estatales o autonómicas podrán ampliar ese derecho, pero no limitarlo.

La Directiva 2003/4 es la norma comunitaria que regula el acceso a la información ambiental.

1.2. El Derecho europeo

El Derecho europeo tiene dos tipos de regulaciones en esta materia. Por una parte una regulación que obliga a las Instituciones europeas mismas, como parte en el Convenio de Aarhus, que han ratificado dicho Convenio. Por otra, la Unión Europea ha dictado normas, para que los Estados las desarrollen, en las que se regula el derecho de acceso a la información frente a las autoridades públicas internas. La problemática y consecuencias de ambas regulaciones son diversas.

Por lo que hace a las Instituciones europeas, mediante la Decisión 2005/370/CE se procedió a la celebración del Convenio de Aarhus. Posteriormente, una vez celebrado el Convenio, se dictó un Reglamento, el número 1367/2006, del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este Reglamento tiene una gran importancia ya que desarrolla hacia el interior de la Unión Europea las obligaciones asumidas en el Convenio, previendo los mecanismos oportunos para darle cumplimiento.

La Directiva 2003/4 es la norma comunitaria que regula el acceso a la información ambiental, que debe ser reconocido frente a las autoridades internas de los Estados. Esta Directiva modificaba la 90/313. El hecho de ser una Directiva tiene importancia, ya que como tal tipo de norma tiene un régimen jurídico específico. Es sabido que las normas comunitarias priman sobre las normas internas, de cualquier clase que sean éstas, tal como la jurisprudencia comunitaria reconoció tempranamente. La Directiva como norma persigue una finalidad de resultado. Normalmente la Directiva contiene un mandato para que las autoridades internas dicten las normas de desarrollo necesarias para el cumplimiento de lo establecido en sus preceptos. Si transcurrido ese tiempo no se ha dictado la norma interna, se produce un incumplimiento del Derecho comunitario, que puede llevar a ser declarado como tal por las autoridades comunitarias, por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De hecho la transposición de la Directiva comunitaria en la materia se ha realizado fuera de plazo.

1.3. El Derecho estatal

La Ley 27/2006 ha sido la norma estatal que ha realizado la transposición de la Directiva europea. Esta Ley ha modificado la regulación anterior, contenida en la Ley 38/1995. La Ley 27/2006 realiza una amplia regulación del derecho de acceso, estableciendo que su contenido es básico. Como tal norma básica deja un espacio para que las autoridades autonómicas dicten las normas de desarrollo. Lo que quiere decir que cada Comunidad Autónoma podrá dictar las normas que estime necesarias para regular esta cuestión. Junto a estas normas autonómicas podrán existir también normas forales y locales que completen esta regulación, tal como a continuación se va a señalar.

1.4. El Derecho autonómico

Los artículos 17 y 18 de la Ley de Medio Ambiente vasca regulan el derecho de acceso. Por la fecha en que fue aprobada, la norma vasca es anterior a la Directiva comunitaria y a la propia norma estatal referida en el apartado anterior. Esto quiere decir que la norma vasca debe respetar el contenido de estas normas posteriores en el tiempo, no pudiendo aplicarse los preceptos que contenga y que sean contrarios a la nueva regulación europea y estatal, esta última desarrollo de la anterior.

1.5. El Derecho foral

No hay ninguna norma foral que regule esta cuestión, no existiendo en la Ley de Territorios Históricos preceptos que reconozcan competencias en esta materia a las Instituciones forales.

1.6. La normativa local

Las ordenanzas locales tienen un importante papel que jugar en materia ambiental. El reconocimiento de potestades para intervenir en esta materia, que ha dado lugar al dictado de ordenanzas generales de protección del medio ambiente, así como el importante papel que las Entidades locales tienen en la materia, recuérdese sus competencias en el otorgamiento de licencias de actividad, en materia de residuos, suministro y depuración de agua, ruido y, en general, las competencias derivadas del principio de subsidiariedad, que constituye un principio que exige a las autoridades locales adoptar todo tipo de decisiones necesarias para garantizar el derecho al medio ambiente que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas.

La ordenanza local que regule esta cuestión deberá respetar el contenido de la normativa europea, estatal y autonómica, pudiendo jugar siempre de forma ampliatoria del derecho, en el bien entendido de que no podrá realizar esa ampliación del contenido del derecho si va en contra de otras disposiciones que reconozcan el derecho a la intimidad o que protejan otros bienes jurídicos, como el secreto de las comunicaciones.

Las ordenanzas locales deberán respetar el contenido de la normativa europea, estatal y autonómica, pudiendo siempre ampliar el derecho.

El Reglamento (CE) 1367/2006 ha dado ejecución en el ámbito comunitario a las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus.

2. AUTORIDADES PÚBLICAS OBLIGADAS A SATISFACER LA INFORMACIÓN QUE SOLICITAN LOS PARTICULARES

2.1. Instituciones europeas

El Reglamento (CE) 1367/2006 ha dado ejecución en el ámbito comunitario a las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus. Al tener que definir el concepto de autoridad pública obligada a satisfacer la demanda de información ambiental presentada por las personas, establece que el concepto de autoridad pública al que se refiere dicho Convenio es un concepto amplio, que exige que en todos los ámbitos donde se ejercen funciones públicas se establezcan derechos para los individuos y sus organizaciones. Esto requiere una definición amplia de las instituciones y organismos comunitarios obligados a dar esa información. El Convenio de Aarhus establece la posibilidad de excluir a las instituciones u órganos que actúen poderes judiciales o legislativos de las obligaciones del Convenio. El Reglamento comunitario estima sin embargo que no es preciso excluir a los órganos legislativos de estas obligaciones, estableciendo que la normativa relativa al derecho de acceso se aplica frente a las instituciones y organismos comunitarios también cuando estos actúen en ejercicio de poderes legislativos. Esta ampliación del alcance de la norma se considera coherente con el Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión.

El Reglamento 1367/2006 contiene, al igual que otras normas comunitarias, una serie de definiciones sobre los términos o categorías que utiliza. Entre estas definiciones está la de instituciones u organismos comunitarios. Dice el Reglamento que habrá que entender como instituciones y organismos comunitarios las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicas creadas por o en virtud del Tratado. A continuación establece que se exceptúan de estos órganos los que actúen con poderes judiciales o legislativos, aunque hace una salvedad en relación con estos últimos. Señala que el título segundo, regulador del derecho de acceso, se aplicará también a las instituciones u organismos comunitarios cuando actúen en ejercicio de sus poderes legislativos.

Las autoridades públicas obligadas no se limitan a las que sean competentes estrictamente en materia ambiental. La regulación reconoce la obligación con carácter genérico, lo que quiere decir que se puede requerir la información a cualquier institución u organismo, sin importar que sea o no competente en la materia. Si ese organismo dispone de una información ambiental, estará obligado a darla a conocer, cumpliendo con ese derecho de acceso, siempre que se cumplan los demás requerimientos contenidos en la norma. La norma comunitaria respeta plenamente el contenido de las obligaciones establecidas en el Convenio de Aarhus.

Las limitaciones del derecho de acceso establecidas en el Convenio en relación con las instituciones y órganos cuando actúan funciones legislativas se eliminan. Tal como dice el preámbulo de la norma, si un Reglamento anterior ya permitía el acceso de las personas a la información parlamentaria, no tendría sentido que en la norma reguladora del acceso a la información ambiental se excluyera a las instituciones y órganos que actúan la función legislativa. Por otra parte, la función legislativa tiene unas peculiaridades en el ordenamiento jurídico comunitario, ya que el Consejo y la Comisión actúan un importante papel, junto con el Parlamento, en su ejercicio. En muchos casos podría ser difícil diferenciar entre los momentos en que se ejercen por el Consejo y la Comisión funciones legislativas y ejecutivas, o si una misma información podría estar originada en el ejercicio de potestades legislativas o ejecutivas.

2.2. Gobierno central y Administración General del Estado

La Ley 27/2006 ha establecido los órganos y entidades que deben entenderse como autoridades públicas. En este sentido ha señalado que el Gobierno y la Administración general del Estado forman parte de las autoridades públicas. Son autoridades públicas, por

tanto, el Gobierno o Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno, los Ministerios, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, las Comisiones Interministeriales, las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y las embajadas y consulados.

2.3. Consejo de Gobierno Vasco y Administración autonómica

La Ley 27/2006 establece que constituyen autoridades públicas el Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el Gobierno Vasco y los distintos Departamentos de la Administración vasca, tengan o no competencias en materia de medio ambiente, son autoridades públicas.

2.4. Administración local y órganos forales

En el ámbito local habría que entender comprendidas las clásicas estructuras municipales. Junto a ellas hay que considerar también otras estructuras de carácter local particular como podrían ser en Araba las Cuadrillas y las Hermandades. De la misma manera habría que entender comprendidas entre estas entidades las Mancomunidades, Consorcios u otras formas asociativas de carácter local. A pesar de que algunas de ellas puedan no entenderse estrictamente como Administración pública, dependiendo de su régimen jurídico, sí hay que afirmar que en todo caso estarían comprendidas dentro de las personas jurídicas que de alguna manera asumen responsabilidades públicas (art. 4.2 Ley 27/2006).

La normativa en vigor no hace referencia a los entes forales (Diputaciones Forales y Juntas Generales). Se habla de las autoridades estatales, autonómicas o locales, pero sin nombrar las forales. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los entes forales, no habría mayor dificultad en entender que bien por su carácter de entes autónomos o de entes locales estarían afectados por la normativa. Por otra parte no tendría sentido excluir del campo de entidades locales obligadas a las forales, ya que no existe justificación alguna para ello y, además, las entidades forales tienen competencias significativas en materia ambiental. Consecuencia de entender a los entes forales como obligados a satisfacer la información solicitada por particulares está el que las entidades de Derecho público dependientes de las instituciones forales estarían también obligadas a satisfacer las informaciones de carácter ambiental que se les presentaran.

2.5. Entidades de derecho público vinculados al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales

Hay que entender que están afectados por esta norma los organismos autónomos y los entes públicos empresariales, llamados en el derecho vasco entes públicos de derecho privado, y las agencias estatales. Entre las entidades de derecho público vinculadas a las Comunidades Autónomas hay que entender todas aquellas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico autonómico sean susceptibles de constituirse. Estas entidades pueden estar constituidas por aquéllas utilizadas como meros instrumentos de gestión, dependientes del Gobierno Vasco, o también aquellas otras que creadas por ley puedan actuar de forma más independiente o con intervención parlamentaria, como podrían ser por ejemplo las televisiones públicas.

Entre los organismos autónomos se pueden citar los Organismos de Cuenca (vinculados a la Administración General del Estado), EUSTAT y OSALAN (vinculados a la Administración autonómica), Instituto para la sostenibilidad de Bizkaia (organismo autónomo foral) y el Centro de Estudios Ambientales del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) es un ente público empresarial vinculado a la Administración General del Estado y la Agencia Vasca del Agua es un ente público de derecho privado vinculado a la Administración vasca.

El concepto de autoridad pública engloba tanto al Sector Público en su sentido más amplio, como a las personas físicas y jurídicas que asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquier entidad, órgano o institución de carácter público.

En el caso de corporaciones de derecho público, cuando se trata del ejercicio de funciones públicas, se tiene la condición de autoridad pública, sin que ese ejercicio de autoridad deba de realizarse en materia ambiental.

Las personas físicas o jurídicas de carácter privado sólo tienen la consideración de autoridad pública cuando las responsabilidades, funciones o servicios públicos que ejercen están relacionados con el medio ambiente.

2.6. Órganos públicos consultivos

Los órganos públicos consultivos, dependientes de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, foral o local también son autoridades públicas. Tal es el caso del Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo Vasco del Agua, Naturzaintza, el Consejo de Seguridad Industrial, la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y la Comisión de Ordenación del Territorio, entre otros.

2.7. Corporaciones de derecho público

Están también obligadas a dar la información ambiental que esté en su poder las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, de acuerdo con la legislación en vigor, funciones públicas, incluyendo Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles. La determinación de las Corporaciones de derecho público que están obligadas no provoca ningún problema especial. Más compleja es la determinación de las personas físicas o jurídicas que ejerzan «funciones públicas». Cuando se trata del ejercicio de funciones públicas, se tiene la condición de autoridad pública, sin que ese ejercicio de autoridad deba de realizarse en materia ambiental.

Son corporaciones de derecho público, entre otras, las cámaras agrarias, las cofradías, los consejos reguladores, los colegios profesionales, las cámaras de comercio, industria y navegación y las comunidades de regantes.

2.8. Personas físicas o jurídicas de carácter privado

La normativa establece que están obligadas también a facilitar información las personas físicas o jurídicas de carácter privado que tengan la condición de autoridad pública si asumen responsabilidades públicas, ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones estudiadas en los apartados anteriores (art. 2.2 Ley 27/2006). De este precepto pueden extraerse diferentes aspectos susceptibles de ser analizados.

En primer lugar para estar obligados es preciso que esas personas jurídicas de carácter privado tengan responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente. La diferenciación entre aquellas personas físicas o jurídicas que asumen responsabilidades públicas, que ejercen funciones públicas o que prestan servicios públicos parece perseguir una interpretación lo más amplia posible de esos supuestos, aunque la diferenciación entre los términos no siempre sea sencilla. No hay muchos ámbitos de la intervención de los particulares que están sometidos a regímenes jurídicos específicos, lo que plantea la cuestión de si están obligadas a dar el acceso a la información ambiental que posean. Entre estas personas jurídicas podrían estar los gestores o concesionarios de transporte, de energía, los titulares de concesiones de explotación de minas o de aguas, sean estas últimas aguas minero-medicinales, minero-industriales o aguas ordinarias, etc. En principio parece que habría que pensar que la normativa pretende una interpretación amplia del alcance de sus preceptos, por lo que estas personas jurídicas estarían obligadas a facilitar la información que se les solicitase. El problema quizá pueda estar en determinar cuándo hay que entender que se está ante algún tipo de función o servicio público y cuándo esa función o servicio público tiene una relación con el medio ambiente.

Aquí habría que incluir los titulares de autorizaciones industriales, como por ejemplo los productores de energía, o las empresas públicas que presten actividades a sus administraciones matrices y fundaciones. El hecho de hacer referencia a actividades relacionadas con el medio ambiente significa que no deben ser actividades pura y exclusivamente relativas al medio ambiente, que pueden ser actividades productivas con efecto sobre el medio ambiente, actividades que directamente trabajan una cuestión relativa al medio ambiente o actividades de vigilancia, en virtud de la cual se tiene información ambiental, etc. Se trata, por tanto, de hacer una interpretación amplia del concepto o idea de medio ambiente.

Podrá ser también objeto de interpretación cuando decimos que existe una atribución de responsabilidades públicas, ejercicio de funciones públicas o prestación de servicios públicos. Un servicio público que no sea propiamente medioambiental, pero que tenga consecuencias en el ambiente, podría entrar dentro de estas categorías y dar lugar al surgimiento de esa obligación de dar la información.

Las autoridades públicas tienen la obligación de informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorgan las leyes, así como de las vías para ejercitar tales derechos.

3. CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES GENERALES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN ESTA MATERIA

La normativa establece el contenido general de las obligaciones que las autoridades públicas tienen en esta materia. Tiene interés detenerse en las especificaciones que se contienen en la regulación ya que, junto a la información que se solicita, se realizan una serie de concreciones sobre los derechos de las personas que acceden a solicitar la información, la forma de presentar esa información, la propia postura de las autoridades y empleados públicos frente a esas solicitudes y otras consideraciones. Todas ellas están dirigidas a permitir que ese derecho de acceso a la información sea real y efectivo. Al mismo tiempo que se establecen una serie de obligaciones que quieren provocar un cambio en la actividad de las autoridades públicas. A éstas se les obliga a facilitar el ejercicio del derecho de acceso de las personas a la información ambiental, sin atender a que quien solicite esa información intente dificultar o condicionar la actividad administrativa. Es un cambio de perspectiva que el Convenio de Aarhus ha inducido en las normativas internas, que persigue una modificación de la cultura política y de la cultura administrativa.

3.1. Obligación de informar sobre los derechos que tienen las personas

La obligación de informar sobre los derechos que tienen las personas en materia de acceso a la información ambiental tiene importancia desde una doble perspectiva. Por un lado desde la perspectiva de las personas solicitantes, que deberán encontrar en la autoridad pública a una colaboradora que les ayude al ejercicio de un derecho, diciéndoles precisamente cuál es su contenido. Esto significa una modificación de la actitud que en algunos casos puede tener la autoridad pública, que deberá hacer un esfuerzo educativo para que sus empleados atiendan debidamente a este derecho de las personas.

Por otro lado desde la perspectiva de la autoridad pública, ya que las personas no se presentarán ante la autoridad pública como la solicitante incómoda, sino como la persona que es atendida diligentemente y con todo tipo de explicaciones al tratarse del ejercicio de un derecho. Este cambio de mentalidad en quien se dirige a la autoridad pública deberá ser una consecuencia del cambio de mentalidad de la propia autoridad pública.

3.2 Informar, aconsejar y asesorar sobre la forma más correcta del ejercicio del derecho

Esta obligación puede desglosarse en dos acciones diferentes: por un lado, la consistente en prestar información; y, por otro, aquella que se refiere a facilitar el ejercicio del derecho a la información. En primer término, tampoco el legislador precisa demasiado en qué consiste informar. Podría entenderse como responder a las preguntas previamente formuladas por el público, cuestión que ya recoge la Ley 30/1992, al reconocer el derecho de los ciudadanos a «obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar». Esto no constituiría, en consecuencia, una novedad en las relaciones entre los ciudadanos y la administración.

Ahora bien, la otra vertiente del derecho a informar podría versar acerca de una obligación de la autoridad pública de difundir toda aquella información que resulte indispensable o útil para el ejercicio del derecho de acceso por los ciudadanos. Así, el mismo art. 10 de la Ley 27/2006 obliga a las autoridades públicas a la creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse la información. Ya el Convenio de Aarhus, en su art. 5.2 insiste en el deber de proporcionar al público informaciones suficientes sobre el tipo y alcance de las informaciones ambientales poseídas por las autoridades públicas.

Por otro lado, la norma contempla la necesidad de asesoramiento. En primer lugar, la autoridad pública debería poner en conocimiento del ciudadano los derechos que, en

Las autoridades públicas deben ayudar a las personas cuando traten de acceder a la información ambiental y proporcionarles consejo y asesoramiento.

materia de información, le reconoce la Ley. En segundo lugar, se halla obligada a explicar de forma inteligible y accesible qué trámites ha de cumplimentar para presentar la solicitud, junto con las consecuencias jurídicas que, desde el punto de vista del procedimiento administrativo, comporta este hecho, como la necesidad de motivación de la negativa y el plazo de que dispone la autoridad pública para entregar la información solicitada. Por último, desde un punto de vista más técnico, resulta indispensable asistirle en la forma de presentar el escrito, poniendo especial énfasis en que se precisen los datos y cuestiones de carácter ambiental que se requieren.

La asistencia y consejo se realizarán, según el tenor legal, siempre y cuando sea posible, lo que añade una incertidumbre a la efectiva aplicación de la Ley en materia de acceso a la información por el público. La ausencia de disponibilidad económica de muchas autoridades públicas no permitirá implantar la Ley en la práctica y, quizá, éste sea el motivo por el que el legislador introduce este matiz. En buena lógica, las autoridades públicas no podrán actuar sin un respaldo presupuestario previo, cuestión que corresponde determinar al legislador o al Pleno en las entidades locales. Por tanto, el efectivo cumplimiento de la Ley viene condicionado por la atención de otras prioridades en el ámbito de las políticas públicas. Los gobiernos y parlamentos autonómicos, los locales o, incluso, el estatal han de establecer gastos conforme a los presupuestos y podría suceder que la información ambiental quedase relegada a un último lugar entre aquellas prioridades. Todo ello forma parte de la función de gobierno que le corresponde a cada ente territorial.

El asesoramiento técnico precisa de numerosos medios técnicos y económicos para atender puntualmente a los ciudadanos que lo requieran en esta materia. Más allá de los procesos de formación a los que debe someterse el personal al servicio de la autoridad pública, en ocasiones puede que resulte demasiado complicado contar con los funcionarios y demás empleados de la autoridad pública y que ésta deba contratar los servicios de particulares para ocasiones específicas o de forma permanente. Piénsese en la frenética actividad de la construcción en los últimos años y en la apertura de establecimientos que exigen la obtención previa de la licencia de actividad. Cuando esta obligación pesa sobre ayuntamientos sin demasiada disponibilidad financiera, puede resultar impracticable el ejercicio de derecho aparejado al asesoramiento.

3.3. Lista de las autoridades públicas obligadas a prestar la información ambiental

Con arreglo a la Ley 27/2006, las Administraciones públicas deben elaborar listas de autoridades públicas obligadas a facilitar la información ambiental que obre en su poder. Por cada Comunidad Autónoma ha de existir, al menos, una lista unificada de autoridades públicas [art. 5 c)]. Este deber pone de manifiesto la necesidad de aproximar la autoridad pública al ciudadano, de modo que éste conozca de antemano qué instancia puede disponer de la información que necesita. Eso comporta reducir el tiempo para la presentación de una solicitud y una mayor seguridad jurídica en torno al órgano en concreto que ha de entregar los datos requeridos. Eso significa mejorar sustancialmente la practicabilidad del derecho de acceso.

Las listas poseen un carácter enunciativo, es decir, la solicitud podría ser presentada ante cualquier otro órgano, siempre que revista la naturaleza de autoridad pública y, en ciertos supuestos, aún tratándose de un agente privado, cuando preste un servicio público o se halle ligado a la autoridad pública por una relación contractual, como es el caso de un concesionario. Conforme al art. 2.4.2 de la Ley 27/2006, tendrán la condición de autoridad pública las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones que formen parte de la autoridad pública. La enumeración, operada por la autoridad pública encargada de elaborar la lista, no es taxativa, por lo que cualquiera de las entidades citadas anteriormente podría poseer la información que solicita el público.

La definición de autoridad pública, prevista en el art. 2 de la Ley 27/2006, sí podría servir de referencia para las autoridades públicas que elaboran las listas, al objeto de cono-

Las listas de autoridades públicas tienen como objetivo facilitar el derecho de la ciudadanía a acceder a la información ambiental, para que conozca de antemano qué instancia puede disponer de la información que necesita.

cer con exactitud qué instancias se hallan exentas de facilitar el acceso a la documentación. En concreto, no se consideran autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.

Por último, las listas han de ser accesibles a los ciudadanos, pero no se desprende de la Ley ningún mecanismo específico para hacer notorias esas listas. La fórmula habitualmente empleada consistiría en su publicación en los diferentes diarios oficiales, lo que podría no ser demasiado efectivo para su conocimiento por parte del ciudadano. En este aspecto los ayuntamientos, como instancia administrativa más cercana al ciudadano, deberían realizar el mayor esfuerzo, dando publicidad a las listas a través del tablón de anuncios del ayuntamiento y actualizándolas de forma permanente. Aún así, tal y como prevé el texto legal, la autoridad pública deberá indicarle al ciudadano la autoridad pública que posea la información cuando aquella ante la que se ha presentado la solicitud no disponga de ella [art. 10.2 b)] y hoy en día esta lista debería figurar en la página web de las instituciones.

Se debe elaborar una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma.

Las listas de autoridades públicas deben indicar la información ambiental que posee cada una y deben ser accesibles al público.

3.4. Administraciones obligadas a elaborar la lista de autoridades públicas referidas en el apartado anterior

Recae sobre las Comunidades Autónomas el deber de elaborar una lista unificada para todas las autoridades públicas pertenecientes a su ámbito territorial. La pretensión del legislador obedecía a la necesidad de evitar la diversidad de listas, que condujera a una auténtica confusión por parte del ciudadano y, en consecuencia, al entorpecimiento del acceso a la información. Aún así, se suscita la problemática relativa a la coordinación entre autoridades públicas, incluso en el seno de la misma Comunidad Autónoma. La complejidad no impide afirmar que es una medida muy positiva la elaboración del listado.

La elaboración de los listados puede ser problemática si se crean organismos autónomos locales o empresas públicas para la gestión de determinados servicios u obras públicas. Si en un municipio pretende llevarse a cabo una obra pública con indudable incidencia en el medio ambiente, se abrirá el preceptivo período de información pública. Durante su desarrollo los ciudadanos podrían necesitar ciertos datos que obran en poder de aquella entidad, por lo que el ayuntamiento no podría omitir su incorporación a la lista. La cuestión podría complicarse si la infraestructura afectara a varios municipios, algunos de los cuales no disponen del nuevo listado. Por ello, el municipio en cuestión debería comunicar a los implicados en la obra la nueva lista y, de forma inmediata, también debería remitirse a la Administración autonómica. Podrían surgir diferentes supuestos de mayor complejidad, como la incorporación de nuevas entidades por parte de la Administración del Estado, cuyos órganos dispongan de competencias en determinados sectores con incidencia ambiental, por ejemplo las costas y el litoral. Esto último exigiría una comunicación a todas las Comunidades Autónomas o, al menos, una resolución publicada en el Boletín Oficial del Estado. El ente autonómico de que se trate también debería poner a disposición del público la lista actualizada por la Administración del Estado. De ahí que deba promoverse un especial esfuerzo en materia de coordinación o colaboración interadministrativa para estos supuestos.

La elaboración de las listas no parece una tarea sencilla. Piénsese que muchos departamentos de diferentes autoridades públicas podrían disponer de una información que, directa o indirectamente, permita arrojar algunos datos acerca de la situación medioambiental. Así, al margen de los departamentos de Industria, Medio Ambiente u Ordenación del Territorio, de la Administración estatal o autonómica, que se muestran como los más habituales, la información ambiental de interés podría encontrarse en departamentos como economía, sanidad, consumo, etc. De cara a futuras actualizaciones de los listados, sería conveniente que las autoridades públicas definieran, siquiera de forma interna, los criterios a seguir para considerar que una información posee un carácter ambiental. De ese modo, se permitirían

actualizaciones más ágiles y los funcionarios conocerían con mayor precisión si están en condiciones de facilitar la información que les solicita el público.

3.5. Asistencia por parte del personal de las autoridades públicas cuando las personas quieran acceder a información ambiental

Esta obligación puede configurarse como específica respecto a la asistencia para la búsqueda de información. Esta obligación se reitera en similar sentido en el art. 10 de la Ley 27/2006. La autoridad pública deberá ayudar al solicitante a concretar la solicitud cuando ésta esté formulada de manera imprecisa, para facilitar de este modo el ejercicio de su derecho.

Esta obligación está estrechamente relacionada con los compromisos del Convenio de Aarhus de que los funcionarios públicos y autoridades ayuden al público y le den consejo para que ejerzan en plenitud de condiciones sus derechos ambientales (art. 3.3). También procede a la transposición de la Directiva 2003/4, en virtud de la cual las autoridades han de ayudar al público a hacer efectivo su derecho a la información, facilitándoles datos acerca de los registros públicos donde se halla depositada la información requerida.

Al margen de esa información administrativa, no puede desconocerse el hecho de que la gran mayoría de los ciudadanos no se halla familiarizada con el procedimiento administrativo ni con la sustanciación de sus diferentes trámites. Tampoco puede dejarse de soslayo la obligación, que impone la Ley, de precisar las solicitudes de información, pues una de las causas por las que la autoridad pública puede no admitir la solicitud consiste precisamente en su falta de concreción. En este punto la autoridad pública debería poner a disposición de los ciudadanos todos los medios imprescindibles para facilitar el acceso a la información. Por tanto, ante una negativa de esta naturaleza, el público podría preguntar a los órganos administrativos encargados de ello acerca de los defectos que se desprenden del escrito de solicitud y la forma adecuada para su subsanación.

Mediante esta labor de asistencia, que implica una permanente atención al público para resolver sus dudas, el personal al servicio de la autoridad pública habría cumplido la obligación prevista en la Ley 27/2006. En caso de que medie un injustificado retraso entre el planteamiento de la cuestión y la respuesta, o se obstruya el ejercicio del derecho de acceso, la autoridad pública incurriría en responsabilidad. No pueden olvidarse las previsiones de la Ley 30/1992 en torno a la responsabilidad de la Administración en la tramitación y resolución de los asuntos, adoptando las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos (art. 41.1).

Estos deberes, que recaen sobre la autoridad pública, han de materializarse en la práctica. Para ello se precisa que las entidades públicas inviertan una importante cantidad de dinero, no ya en formar al personal a su servicio, sino en la contratación de personas dedicadas de forma exclusiva a la atención permanente del público en momentos en que resulte más probable el aumento de solicitudes de información. Así, cuando se proceda a la construcción de una gran infraestructura, que afecte a varios municipios (carreteras o incineradoras) o a la aprobación de una propuesta de plan urbanístico, parece más lógica la consulta del público para conocer la situación futura de esos proyectos.

El IVAP deberá prestar en sus cursos de formación una especial atención a la formación de los funcionarios en esa materia. Esta formación también debe versar sobre algunas cuestiones técnicas en materia ambiental, como aclarar qué es la información sobre el medio ambiente, qué autoridades públicas son competentes en esta materia, sin olvidar aspectos relativos al procedimiento administrativo. Todo ello, más allá de requerir tiempo para una implantación efectiva de la Ley, precisa una inversión que no necesariamente está al alcance de las cuentas de cualquier municipio o autoridad pública. Por ello, aquel Plan también debería prever ciertas ayudas, concedidas por la misma Administración del Estado, o posibilidades de suscribir convenios de colaboración entre autoridades públicas, a fin de poder financiar adecuadamente una labor de ineludible cumplimiento conforme a la Ley. No puede ignorarse que, en mayor o menor medida, la mayoría de los departamentos de las autoridades públicas dispone de información relacionada con el medio ambiente, por lo que el gasto público en esta materia podría adquirir unas importantes dimensiones.

Las autoridades públicas deben ayudar al solicitante a concretar la solicitud cuando ésta esté formulada de manera imprecisa.

Las tecnologías de la información permiten proveer la información de una forma más ágil y rápida, evitando los trámites formales asociados a los procedimientos administrativos.

3.6. Utilización lo más amplia posible de tecnologías de la información que faciliten el acceso a la información

El Convenio de Aarhus preceptúa en relación con esta cuestión «la progresiva disponibilidad de la información ambiental en bases electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de redes públicas de telecomunicaciones» (art. 5.3). Esta exigencia se deriva de las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías en cuestiones relacionadas con expedientes administrativos. Estos mecanismos permiten proveer la información de una forma más ágil y rápida, evitando los trámites formales asociados a procedimientos de este tipo. Dicho de otro modo, no es necesario presentar una solicitud si la información ya ha sido previamente difundida a través de un portal de Internet o de bases de datos electrónicas. La reducción de costes para la autoridad pública resulta considerable, puesto que no se precisará que el personal dé entrada en el registro a la solicitud, ni que indique la oficina donde se encuentra la información solicitada.

Tal y como se ha planteado en los anteriores supuestos, la difusión de la información exige la asunción de unos costes por parte de la autoridad pública, de ahí que la Ley precise que han de utilizarse las nuevas tecnologías en la mayor medida posible. La Directiva 2003/4, por su parte, impone la realización de esfuerzos razonables por las autoridades públicas para conservar la información ambiental en forma o formatos de fácil reproducción y acceso mediante las telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos. Por tanto, habría que ponderar caso por caso qué se considera un esfuerzo razonable y si realmente éste facilita de forma sustancial el acceso a la información en materia ambiental.

En municipios reducidos la demanda de información en esta materia puede no entorpecer el ejercicio del derecho o no suponer una merma suficiente. Además de ello, los medios tecnológicos en este tipo de ámbitos territoriales todavía exigen un mayor desarrollo y extensión. Es sabido que las compañías de telecomunicaciones se niegan a ofrecer servicios de banda ancha en aquellas zonas, dadas las dificultades que presenta la recuperación de sus inversiones. A pesar de ello y gracias a las nuevas tecnologías como el *Wi-Fi*, muchos ayuntamientos se adaptan a marchas forzadas a la Sociedad de la Información, mediante la creación o contratación de empresas dedicadas a instalar ese tipo de redes.

Desde el lado activo del derecho a la información, puede presentarse la problemática relativa a la posibilidad de que los ciudadanos utilicen Internet con ciertas garantías. Por una parte, no todos los hogares se hallan conectados a la red para la navegación a velocidades razonablemente aceptables. Por otra, esa ausencia de conexión también se halla ligada al escaso conocimiento de las aplicaciones y el empleo de las nuevas tecnologías. Por ello, la Directiva antes mencionada señala la fácil reproducción y acceso como un requisito indispensable para la incorporación de las nuevas tecnologías.

Desde una perspectiva más jurídica, no puede olvidarse que la propia Ley 27/2006 impone a la Administración General del Estado el establecimiento de registros telemáticos para la resolución de los procedimientos relativos a solicitudes de información ambiental. Al respecto, la Ley 25/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, obliga a la Administración a crear puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación.

En particular se promueve la creación de un punto de acceso general a través del cual los ciudadanos pueden, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles [art. 8.2 b)]. Asimismo, cabría citar aquí el Decreto vasco 232/2007, que también regula este tipo de procedimientos administrativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca. Ese punto de acceso y los sistemas específicos de notificación que se establecen en esas normas pueden permitir la solicitud de información ambiental a través de medios telemáticos.

La norma prevé una obligación de informar sobre las vías del ejercicio de estos derechos. Este ejercicio puede presentar situaciones diversas según la información que se solicita. El ejercicio de los derechos requeriría la información sobre la forma en que se pueden ejercer en esas situaciones, teniendo en cuenta el tipo de información solicitada, su complejidad técnica, los lugares donde obtenerla, los plazos para tener respuesta, la posibilidad de acceso directo sin necesidad de obtener la contestación de la Administración pública, etc.

La utilización por la Administración de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en sus relaciones con la ciudadanía se rige por los principios de no discriminación, gratuidad, voluntariedad y protección de datos de carácter personal.

3.7. Fomentar la utilización de las telecomunicaciones como forma operativa de satisfacer el acceso a la información.

Al margen de la creación de enlaces hacia páginas web y entroncando con el anterior apartado, merece reseñarse el procedimiento telemático como uno de los mecanismos para obtener la información deseada. Ya se han citado las disposiciones aplicables en esta materia y la importancia que reviste el hecho de que la misma Ley obligue a la Administración del Estado a la implantación de un registro telemático, que permita la resolución de las solicitudes de información ambiental. La Ley 27/2006 recoge la expresión «fomentar la utilización de las telecomunicaciones», entre otras razones porque se precisaría la creación de plataformas informáticas que permitan interactuar entre ciudadanos y autoridad pública, garantizando la autenticidad de las personas que presentan las solicitudes.

De hecho, el régimen transitorio del Decreto vasco 232/2007 establece unos plazos de moratoria para la adaptación de los procedimientos administrativos a las exigencias telemáticas, a fin de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a emplear estos medios en sus relaciones con la administración pública. Eso significa que no todos los procedimientos, de momento, pueden sustanciarse por las vías telemáticas, sino que la autoridad pública ha de contar con una serie de garantías indispensables para su puesta en marcha.

Si bien los procedimientos electrónicos de esta naturaleza reúnen numerosas ventajas en cuanto al tiempo y a la flexibilidad del procedimiento, todavía se presentan algunas dificultades para su definitiva utilización, como la sensibilización ciudadana, la creación de plataformas informáticas lo suficientemente fiables y, sobre todo, la seguridad de las comunicaciones. En último término, los archivos informáticos aparecen como mecanismos virtuales de almacenamiento de datos e información, expuestos a agresiones en forma de virus informáticos, que en muchas ocasiones gozan de excesiva impunidad.

3.8. Agilización de todos los trámites necesarios para resolver las solicitudes de información ambiental

El procedimiento de obtención de datos con repercusiones en el medio ambiente se muestra como un *prius* o medio para la intervención en otro tipo de procedimientos, como la presentación de alegaciones en los períodos de audiencia previstos para la elaboración de planes, o los trámites de información pública para otorgar autorizaciones ambientales. Se presenta, por tanto, como un derecho de carácter instrumental respecto a otros reconocidos en las Leyes. Todo ello conlleva la exigencia de que el cauce para solicitar una información determinada posea cierta celeridad.

La Ley 30/1992 impone implícitamente la obligación de celeridad en diversos preceptos. Así, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo (art. 75.1). Asimismo, el principio de economía procesal se encuentra estrechamente ligado a la celeridad, y se manifiesta en el deber de acumular expedientes que guarden identidad sustancial o íntima conexión (art. 73). Este supuesto puede surgir con frecuencia en procedimientos donde se desarrolla en un solo trámite la participación, pues es previsible que varias personas soliciten la misma documentación.

Esta exigencia cobra pleno sentido en procedimientos donde las normas conceden un período reducido de información pública a los ciudadanos, en las concesiones de licencias o autorizaciones o para la aprobación de planes. En ese ínterin el público ha de examinar o acceder a cierta información y, además, alegar lo que crean oportuno, por lo que la autoridad pública no puede demorarse en exceso. A pesar de ello, la Ley prevé un plazo de un mes con carácter general para la entrega de la documentación y de dos meses cuando su obtención resulte técnicamente compleja.

En este punto podría hacerse referencia a los procedimientos telemáticos antes descritos. La agilidad del procedimiento no se predica únicamente de la posibilidad de formular una solicitud, sino de que ésta sea contestada adecuadamente y cumplida la obligación de entrega en el menor tiempo posible. Sin embargo, el ciudadano no puede saber cuándo

Si bien los procedimientos electrónicos reúnen numerosas ventajas en cuanto al tiempo y a la flexibilidad del procedimiento, todavía se presentan algunas dificultades para su definitiva utilización, como la sensibilización ciudadana, la creación de plataformas informáticas lo suficientemente fiables y, sobre todo, la seguridad de las comunicaciones.

Las autoridades públicas tienen el deber de garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental.

ha atendido el funcionario de turno su petición. La agilidad en todos los trámites significa no sólo entregar la documentación en el plazo previsto en la Ley, sino también llevar a término sin dilación todos los trámites que integran el procedimiento, como las respuestas a consultas formuladas por el ciudadano, dar entrada en el registro a las solicitudes o asesorar a aquél en torno a la precisión del objeto de la información.

La información ambiental que proporcionen las autoridades públicas debe tener suficiente calidad, pues ha de ser útil al público.

3.9. Facilitar la información ambiental más actualizada de la que disponga la autoridad pública

Esta obligación no hace referencia tanto al contenido de la información como a su calidad, de tal modo que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos conforme a criterios y documentos vigentes en el momento en que se entregan. La autoridad pública, por tanto, ha de analizar la petición y facilitar datos no desfasados en el tiempo, pues la ausencia de actualización condiciona el ejercicio de otros derechos, como la presentación de alegaciones o la interposición de recursos. Aarhus impone a los Estados firmantes que se establezcan mecanismos obligatorios para que las autoridades públicas estén debidamente informadas de las actividades propuestas y en curso que puedan afectar de manera significativa al medio ambiente (art. 5.1 Convenio Aarhus).

Por todo ello, la Directiva 2003/4 pone una especial atención en la calidad de la información, pues ha de ser lo suficientemente útil para el público. Entre los elementos, relativos a la calidad de la información, se hallan los métodos para testar o medir la presencia de sustancias, así como para el tratamiento de las muestras, empleados para la obtención de la información por parte de la autoridad pública. Este deber de calidad se completa exigiendo que la información facilitada sea precisa, detallada y accesible a los ciudadanos, de modo que puedan comprenderla sin especiales dificultades.

3.10. Facilitar la información de manera que sea comparable

La información aportada en la actualidad no puede desligarse de las vicisitudes históricas que ha sufrido su contenido hasta alcanzar este momento. Todo ello permitiría que el ciudadano pudiese contrastar las diferencias que se han venido generando a lo largo del tiempo, por ejemplo, en un paisaje, en la calidad de las aguas o en el número de especies que habitan en un ecosistema determinado. Todos esos datos resultan de enorme relevancia para presentar cualquier tipo de observación en torno al impacto ambiental de proyectos o a la autorización de actividades en un ámbito territorial.

Además, la posibilidad de comparar las diferentes situaciones del ambiente permite arrojar un mayor grado de fiabilidad respecto a los datos proporcionados por la autoridad pública.

En cualquier caso, la comparativa puede ser una prueba más del impacto ambiental de una actividad o un plan, pudiendo ser contrastada con las demás, sobre todo para determinar las causas que han motivado el cambio en la situación. Estas causas pueden permitir la adopción, de cara al futuro, de medidas correctoras o alternativas técnica y económicamente más viables que la planificación existente hasta ese momento. La comparativa de datos se muestra, por tanto, como un mecanismo más a disposición de los ciudadanos para evaluar el impacto ambiental de las zonas objeto de actuación por las autoridades públicas. Todo ello repercute de forma positiva en la formulación de sugerencias y observaciones.

3.11. Medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información

La Ley 27/2006 establece que las autoridades públicas deben adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, indica que haya al menos alguna de las tres medidas que se señalan:

unidades responsables de información ambiental, medios de consulta de la información solicitada y registros o listas de la información ambiental.

3.11.1. Unidades responsables de información ambiental

Esta medida se configura como una de las manifestaciones del principio de desconcentración y eficacia de la Administración. En apartados anteriores ya se aludió a las dificultades que atravesarían entidades locales, con presupuestos reducidos, para la creación de tales unidades con medios materiales y personales suficientes como para llevar a cabo una actualización permanente de los datos en materia ambiental. Si bien la Ley 27/2006 no define las funciones de estas unidades responsables de información ambiental, ha de deducirse que sus facultades se hallan destinadas a la asistencia al ciudadano para la obtención de información ambiental y a la tramitación de las solicitudes presentadas por el público.

Con la adopción de esta medida se lograría una mayor eficacia en la tramitación de peticiones, así como diseñar unas mejoras prácticas para la atención al ciudadano en esta materia. Forma parte, en definitiva, de un intento de gestionar de una forma más eficiente la actividad administrativa en esta materia. La Ley 27/2006 configura estas unidades como una opción más junto con otras que se exponen en los siguientes apartados, siempre que las restantes sean medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La creación de estas unidades responsables de información ambiental le corresponde a la autoridad pública en virtud de su potestad de autoorganización, por lo que no puede asegurarse qué naturaleza jurídica en concreto revisten dichas unidades. Podrían formar parte de un mismo departamento, como un órgano más o como una unidad administrativa dependiente de un Director General, por ejemplo. Sin embargo, tampoco se excluye la posibilidad de que la autoridad pública constituya un organismo autónomo u otro ente institucional que desempeñe las labores relacionadas con el acceso a la información. Ahora bien, esta desconcentración y distribución de funciones exige una coordinación adecuada con el resto de departamentos o, en el caso de los entes locales, con las comisiones de gobierno. En cualquier caso, la decisión, relativa a la entrega o denegación de la información pedida, ha de ser adoptada por una entidad que ejerza potestades administrativas, evitando en este aspecto cualquier tipo de huida del Derecho Administrativo.

Lo anterior no significa que la gestión de la información (archivo y clasificación), la creación de páginas web o las respuestas a consultas no puedan desempeñarse por entidades privadas, previamente contratadas por la autoridad pública. Sin embargo, el acto administrativo de denegación de una solicitud o el suministro de unos datos en poder de la autoridad pública no podrían quedar en manos de agentes privados. Las normas propias de cada autoridad pública en materia de autoorganización han de distinguir previamente entre los entes u órganos encargados de la gestión y aquellos que se dedican a la adopción de decisiones o al cumplimiento de la obligación de entrega.

3.11.2. Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada

Con arreglo al Convenio de Aarhus, los Estados han de proporcionar al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes y sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones (art. 5.2). Entre las medidas prácticas que cita aquel texto se hallan la existencia de unos puntos de contacto y la elaboración de fichas, registros o listas accesibles al público.

Con anterioridad se ha aludido a los medios de difusión de la información por medio de comunicaciones electrónicas, es decir, Internet. Sin embargo, dadas las limitaciones que puede plantear la extensión definitiva de este mecanismo tecnológico, la autoridad pública ha de contar con formas de organizar, preparar, almacenar y clasificar la información que, además,

Las unidades responsables de información ambiental tienen como objetivo una mayor eficacia en la tramitación de peticiones, así como diseñar unas mejoras prácticas para la atención al ciudadano en esta materia.

Los medios de consulta pueden servir tanto para el asesoramiento técnico como para conocer qué instancia se halla en poder de unos datos en concreto. La atención puede ser personal o virtual.

han de ser accesibles al público. No parece que el legislador se refiera exclusivamente a la información que la autoridad pública difunde. También se refiere a aquella que, aún siendo accesible previa solicitud, se halla archivada o registrada por medios a los que el ciudadano no tiene acceso directo. Al referirse la Ley 27/2006 a la información solicitada, podría abarcar los supuestos de acceso directo y aquellos en que se obtiene la información previa solicitud.

En realidad, a los efectos de organizar la información que obra en poder de la autoridad pública, ésta podría permitir el acceso directo a los ciudadanos, bien sea mediante herramientas electrónicas, bien en formato de papel o disco compacto. Todo ello se deriva de la sistemática empleada por el legislador, al señalar como opcionales las formas en que la autoridad pública ha de organizar el sistema de información ambiental. Los medios de consulta pueden servir tanto para el asesoramiento técnico como para conocer qué instancia se halla en poder de unos datos en concreto. La atención puede ser personal o virtual. En este último caso, el ciudadano podría formular la consulta vía Internet o directamente acceder a archivos almacenados en bases de datos electrónicas.

La obligación consiste en crear y mantener esos medios de consulta, por lo que se entiende que, una vez configurada una fórmula de consulta, ésta debe mantenerse, lo que incluye la correspondiente actualización de los datos. En cualquier caso, los medios han de ser accesibles por los ciudadanos, lo que significa que han de comprender su modo de utilización y su aplicación práctica. Por otra parte, la autoridad pública ha de preparar esos medios de la manera más eficaz para la tramitación de solicitudes y la entrega de la información en el menor tiempo posible.

3.11.3. Creación de registros o listados de la información ambiental de la que dispone la autoridad pública

La configuración de estos listados no parece una labor nada sencilla, ya que conlleva conocer, siquiera superficialmente, los diferentes ámbitos que acoge el Derecho ambiental. Por otro lado, tampoco puede olvidarse que la autoridad pública dispone de registros en los que se archivan diferentes expedientes que corresponden a distintos procedimientos, también relacionados con el medio ambiente. Además suelen existir otros datos y recursos de la información dispersos en diferentes unidades de las autoridades públicas, que a menudo no intercambian información entre sí. Toda esta documentación suele tener gran diversidad de tratamientos y condiciones de acceso a la información.

El derecho legal a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas no puede garantizarse en la práctica si las personas desconocen qué información tienen esas autoridades públicas ni dónde puede consultarse. La creación de registros o listados de la información ambiental que posee un determinado organismo pueden ayudar a localizar toda esta información dispersa y a agilizar la respuesta a las solicitudes de información. Los catálogos de fuentes de datos ambientales constituyen bases de datos de acceso público con los datos más relevantes de la información que poseen las autoridades públicas: qué información existe y dónde y cómo puede consultarse. La elaboración de un catálogo unificado en la Comunidad Autónoma del País Vasco requiere la colaboración de todas las autoridades públicas y su constante actualización, tarea para la cual son necesarios considerables recursos económicos y humanos. Sin embargo este instrumento facilita enormemente el acceso efectivo a la información ambiental existente en las diferentes instancias, tanto a la ciudadanía en general como a las propias autoridades públicas, desconocedoras muchas veces de la información ambiental que poseen otros organismos. Esta labor redundaría también en la eficiencia en la producción y gestión de los datos ambientales, ya que contribuiría a evitar redundancias en la información y a fomentar la colaboración entre organismos.

3.11.4. Creación de puntos de información con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse la información solicitada

El Real Decreto 208/1996 regula los servicios de información administrativa y de atención al ciudadano. En esta norma se distinguen dos tipos de información: una general,

que se refiere a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas, así como a disposiciones o proyectos. La información particular versa sobre el estado de un procedimiento en concreto, la identidad del funcionario que instruye o resuelve, etc. En todos estos casos, la Administración pública ha de cumplir unas funciones de atención al ciudadano, entre las que se encuentra la orientación e información.

La finalidad de esta última consiste en ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar o para acceder al disfrute de un servicio público. Pues bien, los puntos de información pueden ajustarse a la definición que el Decreto mencionado realiza respecto de las oficinas de información y atención al ciudadano.

Al margen de las funciones de información y orientación, los puntos de atención ciudadana están facultados para recibir la documentación inicial de un expediente cuando así se haya dispuesto reglamentariamente, así como las actuaciones de trámite y resolución de las cuestiones cuya urgencia y simplicidad demanden una respuesta inmediata. Asimismo, pueden dar cauce a las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos o por los propios funcionarios, a fin de mejorar la calidad de los servicios o simplificar trámites. Por último, se encargan de la recepción de las quejas y reclamaciones, que se tramitan con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 208/1996.

Los puntos de atención han de suministrar una información clara acerca de los lugares donde se halla la información a disposición de los ciudadanos, lo que plantea el problema, ya mencionado, relativo a la creación de una lista de órganos y autoridades públicas que disponen de información ambiental. Si ese listado no es detallado y preciso, el servicio de atención al ciudadano no satisfará debidamente las peticiones y consultas de los ciudadanos.

Los puntos de atención han de suministrar una información clara acerca de los lugares donde se halla la información a disposición de los ciudadanos.

Para acceder a la información ambiental no es necesario cumplir ningún requisito ni tener que argumentar o justificar las razones por las que se solicita la información.

4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.1. El derecho a acceder a información ambiental sin ser interesado

El derecho de acceso a la información tiene un significado especial como consecuencia de haberse reconocido a todas las personas. Normalmente para ejercer un derecho se requiere tener algún tipo de interés para el ejercicio de ese derecho o cumplir algunos requisitos. Así se exige estar empadronado, o tener algún interés en esa información que debe justificarse debidamente. Los requerimientos de información a la autoridad pública deben estar acompañados normalmente de esa justificación.

El avance jurídico-democrático producido en materia ambiental ha consistido precisamente en reconocer ese derecho de acceso a la información ambiental sin necesidad de cumplir ningún requisito y sin tener que argumentar o justificar las razones por las que se solicita esa información. No es preciso por tanto tener ningún interés particular ni cumplir requisitos especiales de capacidad, más allá de lo que después se dirá sobre las diferentes situaciones o estatus de las personas (véase apartado 5).

El derecho de acceso a la información en materia ambiental como derecho reconocido a todas las personas, sin necesidad de tener la condición de interesado, constituye un avance muy significativo desde la perspectiva de la importancia de la democracia en las políticas públicas relativas al medio ambiente. Con este reconocimiento se sigue la estela ya marcada por las normas ambientales, urbanísticas y de ordenación del territorio donde se recoge la acción pública.

4.2. El derecho a ser informado sobre el contenido del derecho de acceso

El derecho a ser informado sobre el contenido del derecho de acceso tiene un significado especialmente importante desde diferentes perspectivas. Las personas pueden dirigirse a las autoridades públicas para que les concreten el alcance de su derecho de acceso. Esta información es fundamental para todas las personas ya que significa que las autoridades públicas obligadas a facilitar la información concretan el alcance de ese derecho. Las autoridades públicas deben facilitar esa información sobre el contenido del derecho de acceso con independencia de cualquier solicitud de información concreta. El objeto del derecho de acceso a la información puede limitarse a ser informado sobre el contenido del derecho en sí mismo.

La obligación de las autoridades públicas de informar sobre el contenido del derecho hace que el propio derecho sea reconocido a través de una práctica administrativa que facilitará su ejercicio. El derecho es el mismo para todas las personas y ante todas las autoridades públicas, por lo que será posible el contraste en el caso de que esas autoridades públicas entiendan de forma diferente el contenido del derecho de acceso.

La obligación de informar sobre el contenido del derecho de acceso forzará a las autoridades públicas a formar a su personal para responder adecuadamente a esta cuestión, educando precisamente en el cumplimiento de ese derecho. Informar sobre el contenido del derecho de acceso exige una respuesta razonada, explícita y concreta sobre el alcance del derecho.

4.3. El derecho a ser ayudado en la búsqueda de la información

El derecho de acceso a la información no puede depender solamente de la capacidad del solicitante para encontrar la información que solicita. Las autoridades públicas no se pueden situar ante el ciudadano con una actitud pasiva, de respuesta concreta y limitada a lo que las personas solicitan. El derecho de acceso a la información requiere un comportamiento activo de las autoridades públicas en facilitar a las personas la información que solicitan.

Al facilitar y ayudar en la búsqueda de la información las autoridades públicas están realizando una actividad dirigida al cumplimiento de una función pública.

El derecho a ser ayudado en la búsqueda de información tiene como contrapartida necesaria el posicionamiento favorable de las autoridades públicas para la obtención de esa información. La autoridad pública no debe percibir a las personas que solicitan una determinada información como contrincantes que actúan de forma desconsiderada o contraria a los intereses públicos. Al contrario, al facilitar y ayudar en la búsqueda de la información las autoridades públicas están realizando una actividad dirigida al cumplimiento de una función pública, de un interés público, como es la satisfacción de un derecho de las personas, el derecho de acceso a información ambiental.

Los funcionarios y empleados de las diferentes autoridades públicas deberán ser formados y disponer de las instrucciones necesarias para cumplir debidamente esta obligación de ayuda. En especial, esos funcionarios y empleados deben actuar de tal forma que la imposibilidad de acceso a una información no esté nunca provocada por su falta de actividad o de la debida diligencia en el ejercicio de sus funciones.

4.4. El derecho a recibir la información en un plazo determinado

La respuesta a la solicitud de información recibe una regulación explícita en las diferentes normas reguladoras de este derecho. El principio del que parte el legislador es la obligación de la autoridad pública de contestar a la solicitud «lo antes posible». Esto quiere decir que si es posible la autoridad pública debe actuar con inmediatez. Una solicitud de información no debe retardarse en el tiempo si la autoridad pública está en situación de dar la respuesta en ese momento.

Esta respuesta puede venir condicionada por la propia solicitud. Si en la solicitud se establece un calendario para recibir la respuesta, habrá que estar lógicamente a lo que se solicite en ese calendario, siempre claro está que lo solicitado sea factible hacerlo en los plazos señalados.

La obligación de contestar «lo antes posible» hace que los plazos señalados en el precepto sean subsidiarios, no debiendo la autoridad pública esperar a su transcurso. La obligación de responder admite el retraso si no es materialmente posible hacerlo en plazo. En los demás casos la norma parte de una actitud diligente de la autoridad pública.

La información solicitada debe facilitarse en el plazo máximo de un mes, contabilizándose ese plazo de acuerdo con las prescripciones de la Ley 30/1992. El día primero del plazo es el día de recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente (art. 10.c).1 Ley 27/2006). Este dato es importante si la solicitud de información se realiza por correo o se presenta en otra autoridad pública u órgano que no es competente en la materia.

El plazo se computa de fecha a fecha. Si el día de finalización del plazo es inhábil, el plazo finaliza al día siguiente. Si el mes de finalización del plazo no tiene día equivalente a aquél en que comienza, se entenderá que el plazo expira el último día del mes (art. 48.2 Ley 30/1992).

La norma prevé la posibilidad de ampliación del plazo a dos meses, aunque los motivos son tasados, no pudiendo la autoridad pública acudir a otros motivos o justificaciones para realizar esa ampliación. La ampliación del plazo se puede producir si el «volumen y complejidad de la información» solicitada son tales que imposibilitan dar la información en el plazo de un mes antes señalado. No hay ningún otro argumento que pueda justificar el retraso en facilitar la información.

La ampliación del plazo para responder solamente puede operar en la forma establecida, lo que quiere decir que no es posible acudir a las posibilidades de ampliación de plazos que establece la normativa general, ni tampoco a las razones justificativas de esas ampliaciones (art. 49 Ley 30/1992). La regulación específica contenida en la norma reguladora del acceso a la información impide aplicar las previsiones de la normativa general.

La autoridad pública está obligada a dar respuesta a la solicitud presentada, obligación derivada de la normativa general y de la regulación específica contenida en la Ley 27/2006. La falta de respuesta a la solicitud presentada constituye una actuación ilegal de la autoridad

Una solicitud de información no debe retardarse en el tiempo si la autoridad pública está en situación de dar la respuesta en ese momento.

La autoridad pública está obligada a dar respuesta a la solicitud presentada. La falta de respuesta constituye una actuación ilegal de la autoridad pública.

pública. Las consecuencias de esa actitud ilegal pueden ser de diferente tipo y significado. Por una parte estarían las imputables a la propia autoridad pública y por otro las correspondientes al personal obligado a facilitar la información, que en ese caso serían disciplinarias.

La autoridad pública podría también manifestar su negativa a facilitar la información. Esa negativa debe comunicarse a la persona solicitante, debiendo hacerse por escrito o electrónicamente. La norma no acierta a determinar cuándo se puede dar la respuesta de una forma u otra. En principio habría que considerar que si la solicitud se ha hecho por escrito, habría que contestar de la misma forma. A no ser que la persona solicitante diga que las notificaciones subsiguientes del procedimiento se podrán hacer de forma electrónica. La negativa a facilitar la información deberá precisar los recursos que caben contra la misma [art. 10.2.c), 2 *in fine* y art. 20 Ley 27/2006]. Como puede comprobarse la autoridad pública está siempre obligada a contestar, tanto si facilita como si deniega la información solicitada.

4.5. El derecho a recibir la información en la forma o formato elegido

El derecho a recibir la información en el formato elegido tiene una gran importancia según el tipo de información al que se haga referencia. Los datos relativos al medio ambiente pueden tener características muy diferentes, en algunos casos consistir en planos, regulaciones, series de datos o monografías de contenido muy diverso. Las personas pueden optar por recibir esa información mediante los instrumentos menos gravosos, tanto desde una perspectiva física -piénsese en un gran número de fotocopias o reproducciones de planos u otros documentos- como de la económica. Las fotocopias y reproducciones de documentos pueden tener un coste significativo, por lo que las personas pueden solicitar la información en soportes que permitan el acceso a la información de forma económica. Esto sucede destacadamente si la información se solicita en soporte informático.

La normativa establece la obligación de los poderes públicos de satisfacer esa información en el formato elegido. Esto quiere decir que la persona tiene derecho a obtener la información en ese formato que solicita (art. 11.1 Ley 27/2006). Hay sin embargo unas limitaciones a ese derecho que la propia Ley establece:

- a) Si la información ya ha sido difundida a través de un medio o formato al que el solicitante puede acceder fácilmente, la autoridad pública puede remitir al solicitante a ese medio o formato al que pueda acceder.

Esta excepción debe interpretarse adecuadamente, si no se quiere que tenga unas consecuencias negativas para el ejercicio de este derecho. El hecho de que una información esté publicada en el Boletín Oficial no sería razón suficiente. En especial habría que tener en cuenta las características del solicitante. Si el solicitante es un abogado no sería lo mismo que si el solicitante es una persona que desconoce o no dispone de los instrumentos para acceder al Boletín Oficial en soporte informático o simplemente porque la búsqueda del Boletín Oficial en soporte papel puede no ser tan sencillo como debiera.

Esta excepción deberá interpretarse restrictivamente para garantizar el ejercicio del derecho. Debiéndose además tener en cuenta de manera especial la situación y características de la persona solicitante.

La excepción pretende evitar el abuso o que se produzcan actividades claramente obstruccionistas en el funcionamiento de las autoridades públicas correspondientes. La norma sin embargo establece claramente que deberá facilitarse la información en el formato disponible. Eso quiere decir que esa autoridad debe tener y facilitar la información y que no puede limitarse a remitir a la información ya difundida.

- b) La autoridad pública puede considerar razonable que la información solicitada en un formato se facilite en otra forma o formato. Esta opción que se le da a la autoridad pública requiere una justificación. Para ello deberá «justificar adecuadamente», por considerarlo «razonable», que en lugar de la forma o formato solici-

tado por el solicitante se facilite la información según decida la autoridad pública.

La exigencia de justificación adecuada y razonabilidad no debe ser abstracta o teniendo en cuenta exclusivamente los intereses de la autoridad pública. Tal como se ha dicho anteriormente, deberá tenerse en cuenta la situación concreta de la persona solicitante. Para ello se deberán valorar los condicionantes derivados de la edad y otras características personales, u otras cuestiones como el domicilio de esa persona y su mayor o menor proximidad a la sede de la autoridad pública, entre otras.

La denegación de la información tiene que ser motivada y notificarse a quien solicita la información.

4.6. El derecho a conocer los motivos de denegación de la información, sea total o parcial

Si la solicitud de información se deniega, habrá que comunicar los motivos de esa denegación. La comunicación de la denegación deberá realizarse en los plazos establecidos en la Ley. Tal como se ha señalado, ese plazo puede ser de uno o de dos meses [art. 10.2.c).2 Ley 27/2006]. La obligación de notificar expresamente la denegación es un derecho de la persona solicitante. Las consecuencias de la falta de respuesta son diversas.

4.7. El derecho a conocer las tasas y precios que sean exigibles para la recepción de la información

Las tasas y precios que son exigibles como contraprestación a aquellas personas que solicitan el acceso a determinada documentación ambiental deben cumplir determinados requisitos o condiciones. En primer lugar hay que señalar que algunas actividades de información no pueden ser objeto de contraprestación económica alguna. Cuando la autoridad pública deniega la información solicitada o cuando se solicitan elementos informativos que requerirían la obligación de difusión por la propia autoridad pública, en esos casos, no es posible pedir contraprestación alguna. El acceso a la lista de autoridades públicas que están autorizadas a facilitar la información no tendría sentido alguno que estuviese sometido a una contraprestación económica.

Las personas pueden verse obligadas a satisfacer una cantidad como contraprestación a la entrega de la información que han solicitado. Esa contraprestación económica debe cumplir la condición de ser razonable. Esta razonabilidad significa que la finalidad del cobro es compensar el gasto producido al facilitar la información. Esto limita el posible costo a los costes reales de producción del material que ha habido que facilitar a la persona solicitante. Recuérdese en todo caso, que la si la autoridad pública está obligada a difundir esa información, no tendría sentido alguno que al acceder la ciudadanía a la información estuviese obligada a satisfacer una cantidad determinada.

Otro requerimiento que debe tenerse en cuenta en relación con estas tasas y precios públicos es la exigencia de no impedir o dificultar el ejercicio del derecho al acceso a la información ambiental. El precio nunca puede tener un efecto disuasorio en el solicitante de la información. En tanto en cuanto las tasas se satisfacen por la prestación de un servicio público, su determinación deberá realizarse de acuerdo con las prescripciones que regulan el sistema tributario, en especial deberá tenerse en cuenta el principio de legalidad.

El solicitante de información ambiental puede ser cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos.

Ser solicitante convierte a la persona en interesada.

Cualquier persona puede solicitar una información sin necesidad de demostrar que tiene un interés en pedir esa información.

5. PERSONAS LEGITIMADAS PARA SOLICITAR LA INFORMACIÓN

La legitimación es un requisito que tradicionalmente ha requerido el ordenamiento jurídico para que las personas puedan dirigirse ante las administraciones públicas para exigir un determinado comportamiento. La legitimación significa que el ordenamiento jurídico faculta a esas personas para acudir ante la autoridad pública. El ordenamiento jurídico establece una serie de requisitos para poder dirigirse a la autoridad pública. Estos requisitos tienen como componente fundamental, en algunos casos, tener la nacionalidad del Estado. En otros tener algún título jurídico. Así una persona puede pedir una información a la autoridad pública si el ordenamiento jurídico le reconoce ese derecho. Una vez que se reconoce ese derecho hay que estar legitimado, es decir, hay que ser titular del derecho o tener algún interés relacionado con esa cuestión. El vecino de un local de espectáculos no tiene derecho a que se abra o cierre el local, que es un derecho del propietario de ese local. Sí tiene sin embargo un interés en que ese local cierre a la hora, porque en caso contrario se ve perjudicado su derecho al descanso. Estas son las cuestiones que se suscitan cuando se trata de delimitar el alcance subjetivo del derecho. Por esta razón hay que precisar si los derechos en esta materia se condicionan a algún requisito de nacionalidad y si hay que tener algún interés en concreto, más allá del interés general a la protección ambiental.

Las normas establecen claramente que el solicitante de información ambiental puede ser cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos. Ser solicitante convierte a la persona en interesada.

5.1. Los extranjeros

Los extranjeros no encuentran este derecho de acceso limitado, sino que son plenamente titulares del mismo. Tampoco se exige que tengan una residencia legalmente establecida. Los extranjeros son titulares de este derecho porque la Ley así lo establece. Se reconoce el derecho a todas las personas, por lo que no hay ninguna exigencia de nacionalidad, ni tampoco de residencia legal. Las personas extranjeras lo que no pueden es solicitar la información en su idioma sino en alguna de las lenguas oficiales del territorio donde realicen la solicitud. En este sentido la norma equipara las situaciones de extranjería y nacionalidad.

5.2. Los europeos

La ciudadanía europea, al igual que las personas pertenecientes al Espacio Económico Europeo, son titulares plenos de estos derechos. Si se citan aparte es porque con frecuencia las normas equiparan en derechos a las personas de los Estados europeos o de Estados del Espacio Económico Europeo, pero no a las originarias de otros Estados. La normativa en vigor, por exigencia de la propia Directiva comunitaria, reconoce este derecho de acceso a todas las personas, tal como se ha dicho.

5.3. Los vecinos

En algunos sectores del ordenamiento se requiere que las personas tengan la vecindad administrativa para poder ser titulares de derechos. Si no se es vecino del lugar, no se tiene derecho a pedir una información. En este caso tampoco se da esta exigencia. Téngase en cuenta que la condición de la vecindad administrativa puede exigirse también a los extranjeros, ya que esa vecindad no tiene relación con la nacionalidad.

5.4. Los interesados

La Ley no exige un interés especial para solicitar la información. Cualquier persona puede solicitar una información sin necesidad de demostrar que tiene un interés en pedir esa información porque la misma refleje algún derecho o bien utilidad propia.

5.5. Las ONGs

Estas organizaciones han recibido en algunas normas una legitimación especial para intervenir. La razón de ese reconocimiento está en que los intereses difusos que protegen el medio ambiente no encuentran ninguna organización que esté legitimada como interesada para recurrir. La condición de interesada se deriva del reconocimiento que el propio ordenamiento jurídico hace de las ONGs para, de esa forma, darles el poder de actuar en defensa del ambiente. Se hace referencia a este hecho aquí solamente a modo de ilustración, porque la legitimación se reconoce a todas las personas jurídicas.

5.6. Las personas jurídicas, físicas, las personas de derecho público

La legitimación se reconoce a las personas físicas, a las personas jurídicas y queda el interrogante de si se reconoce a las personas jurídicas públicas. La norma no diferencia entre personas jurídicas de derecho público y privado por lo que en principio se podría entender que el derecho de acceso a la información correspondería a todas ellas. Si el ordenamiento no excluye a esas personas jurídicas de derecho público no habría motivo para excluirlas. Donde el ordenamiento no distingue no debe distinguir el intérprete. Este razonamiento puede producir sorpresa si se piensa en algunas personas de derecho público, pero no si se piensa en otras. Por ejemplo, las televisiones pueden estar constituidas como Entes Públicos sometidos al derecho privado, es decir son personas de derecho público, creadas por la ley, aunque luego sometidas al derecho privado en gran parte de su actividad. No tendría mucho sentido que no tuvieran reconocido el derecho de acceso.

La norma establece que la autoridad pública debe facilitar la información si la posee, no si es competente en la materia.

6. PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR LA INFORMACIÓN

6.1. A quién va dirigida la solicitud de información

Las solicitudes de información deben dirigirse a la autoridad competente para resolverlas, tramitándose de acuerdo con los procedimientos que al efecto se establezcan en cada autoridad pública. Esta especialidad procedimental no impide que se apliquen las normas generales del Derecho administrativo contenidas en la Ley 30/1992. Cuando la ley habla de la autoridad pública competente, hay que entender que esta referencia no se hace a la autoridad competente en materia ambiental. La definición de quién sea la autoridad pública competente no depende de su competencia en materia ambiental sino de que la información solicitada obre en su poder. Así pues, la solicitud de información puede dirigirse a cualquier autoridad pública, dependiendo de que la información solicitada sea una información de carácter ambiental y la posea esa autoridad. La posesión de esta información puede ser directa o indirecta. La directa significaría que dependiendo de los propios órganos de esa autoridad se dispone de una determinada información ambiental. Pero también existe una obligación de esa autoridad pública de facilitar la información cuando esa información ambiental la tengan otros sujetos que la posean en su nombre. En este caso habría que pensar tanto en Entes públicos sometidos al Derecho privado como Organismos Autónomos u otros Entes creados en virtud de una ley. De la misma manera habría que entender que la información de la que dispongan las empresas públicas, concesionarios, gestores de servicios diversos o empresas o instituciones que presten servicios a esa autoridad pública, en todos estos casos, la autoridad pública deberá facilitar esa información. La duda que suscita esta última cuestión es la siguiente: ¿es posible solicitar la información ambiental solamente a la autoridad pública ó también podría realizarse esa solicitud a esos otros sujetos que poseen la información pública en nombre de la autoridad pública? Una interpretación favorable al Derecho de acceso podría llevar a estimar que esos diferentes poseedores de la información ambiental estarían obligados a aportarla. Por otra parte, tanto de la literalidad de la ley como de la necesaria racionalización de la actuación pública en la obtención de la información parece que habría que defender el planteamiento en virtud del cual sería más adecuado solicitar la información a la autoridad pública competente. El listado de autoridades públicas facilita esta labor.

En el supuesto en el que la autoridad pública a la que se haya solicitado la información no la posea, se remitirá esa solicitud a aquella autoridad pública que sí la posea, dando cuenta de ello al solicitante [art. 10.2.b) Ley 27/2006]. En este caso se sigue el procedimiento establecido en la Ley General de Procedimiento Administrativo, aunque desde una perspectiva procedimental esta remisión plantea algunos problemas. En primer lugar la remisión realizada por una autoridad pública a otra autoridad pública, la competente, puede no permitir que el solicitante conozca exactamente la fecha de recepción y consecuentemente la contabilización posterior de los plazos a los efectos de determinar la suerte que ese derecho de acceso tiene en su concreto ejercicio. Que la autoridad pública no posea esa información no puede ser utilizado como una disculpa para el incumplimiento de la obligación de satisfacer el derecho de acceso a la información. La norma establece que la autoridad pública debe facilitar la información si la posee, no si es competente en la materia. Una autoridad pública puede poseer una información, con independencia de su competencia en esa materia, estando legitimada cualquier persona para solicitar que esa información de carácter ambiental que posee la facilite a la ciudadanía.

6.2. ¿Puede haber otras personas diferentes de las autoridades públicas obligadas a facilitar la información y a quienes se dirija la solicitud?

En relación con el propio concepto de autoridades públicas hay que ir a la definición que de esta categoría se hace en la Ley 27/2006, ya que puede tener la cualidad de autoridad pública cualquier persona física o jurídica cuando actúe en funciones públicas, todo ello de acuerdo con la legislación vigente. El problema estará por tanto en si esa persona física o jurídica posee esa información ambiental que se le solicita precisamente como consecuencia

del ejercicio de una función pública. En este caso el concepto de función pública habría que entenderlo como un concepto amplio, que hace referencia a una disposición de esa información pública vinculada a cualquier tipo de actividad jurídicamente constituida ante esa persona físico-jurídica y la Administración pública correspondiente.

6.3. Obligación de ayudar a que la solicitud de información se realice debidamente

Las solicitudes de información ambiental pueden ser defectuosas ya que la persona solicitante no tiene por qué tener unas cualidades o capacidades técnicas que le permitan presentar una solicitud correctamente planteada. Por este motivo la norma establece que en el supuesto de que la solicitud de información ambiental se realice de manera imprecisa, la autoridad pública deberá pedir al solicitante que concrete esa petición, ofreciéndole al mismo tiempo la ayuda necesaria para concretar la petición de información, y en todo caso esa actuación de la autoridad pública dirigida a concretar esa información deberá producirse lo antes posible y de forma previa a que expire el plazo establecido en la normativa en vigor (art. 10.2.c).1. Ley 27/2006). Si la autoridad pública competente no actúa debidamente, de conformidad con lo señalado por este precepto, no será posible imputar o considerar que el ciudadano no ha realizado debidamente la solicitud presentada.

En caso de recibir solicitudes de información ambiental imprecisas, las autoridades públicas, lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo de un mes, deben pedir a quien ha solicitado la información que concrete la solicitud y deben ayudarle a hacerlo.

6.4. Obligación de la autoridad pública de remitir la solicitud de información a la Administración competente, comunicando ese hecho al solicitante

En relación con la remisión a la autoridad pública competente ya se ha señalado anteriormente la problemática que puede tener esta cuestión (véase apartado 6.1). Las autoridades públicas deberán de prestarse la ayuda mutua de acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa. Este principio es definido en la propia Ley no de forma genérica, sino señalando que las autoridades públicas deberán establecer los mecanismos más eficaces para un efectivo ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley 27/2006. Esto significa que las autoridades públicas tienen una obligación de hacer, aunque habrá que esperar a la puesta en práctica de la norma para ver cuáles son estos mecanismos de colaboración interadministrativa que la Ley obliga a elaborar.

De la misma forma, aunque no con una obligación tan concreta, la Ley establece que las actuaciones de las autoridades públicas deberán ajustarse a los principios de información mutua, cooperación y colaboración.

6.5. En su caso información al solicitante de la autoridad pública competente para facilitarle información

Parece deducirse cierta confusión en torno al régimen general de presentación de solicitudes, establecido en la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo. A tenor de ese texto, las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las autoridades públicas podrán presentarse:

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.
- c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

La entidad que se limite a indicar la autoridad competente y, en consecuencia, se exima de remitir la solicitud al competente, ha de acreditar, mediante razones objetivas, la imposibilidad de dirigir la solicitud a aquella autoridad.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las autoridades públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos (art. 38.4). De este precepto se desprende que las solicitudes han de ser admitidas por la autoridad pública, siempre que se cursen ante cualquiera de los organismos citados. De la Ley 27/2006 parece inferirse que no basta con presentar la solicitud ante aquellas entidades, sino que es preciso dirigirla ante la autoridad pública y el órgano que posean la información. De hecho, se contempla la posibilidad de que la autoridad pública ante la que contempla la solicitud no la remita al órgano competente para entregarla.

Uno de los defectos de la Ley 27/2006, en lo que corresponde al acceso previa solicitud, estriba en que no se obliga a las diferentes autoridades públicas a cooperar para facilitar el ejercicio del derecho de acceso por los ciudadanos. En ese sentido, no se establece ninguna causa que justifique la imposibilidad de que la autoridad pública o el órgano que ha dado entrada a la solicitud la remita a la autoridad que posea la información. No se acierta a comprender por qué la Ley 30/1992 obliga a las Administraciones a aceptar las solicitudes y a remitirlas a las que resulten competentes para resolverlas, mientras que la Ley 27/2006 prevé la posibilidad de que las autoridades públicas se eximan de ese deber, sin establecer causas específicas que puedan motivar la imposibilidad de hacerlo. Todo ello entronca con las dificultades para elaborar listas de organismos y autoridades públicas que poseen la información.

En definitiva, aunque pesa sobre la autoridad pública el deber de facilitar la información acerca de qué autoridad pública u órgano posee la información, esta obligación ha de ser subsidiaria respecto a la general de remitir la solicitud al órgano competente, tal y como prevé la Ley 30/1992. Por tanto, la entidad que se limite a indicar la autoridad competente y, en consecuencia, se exima de remitir la solicitud al competente, ha de acreditar, mediante razones objetivas, la imposibilidad de dirigir la solicitud a aquella autoridad. Uno de los motivos podría consistir en la ausencia de una lista actualizada de autoridades que están en poder de la información ambiental o que, aún existiendo, no se haya elaborado correctamente o adolezca de lagunas. Esta última cuestión ya se puso de relieve en el apartado relativo a las autoridades competentes y la importancia que reviste la coordinación entre ellas⁴.

El plazo para responder empieza a contar desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla.

Se debe facilitar la información lo antes posible y, a más tardar, en el plazo máximo de un mes.

6.6. Plazo para facilitar la información

La regla general consiste en que la autoridad competente conteste lo antes posible, en virtud del principio de celeridad y agilidad en la tramitación de solicitudes previsto en la Ley (art. 4.1). De acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia, se trata de plazos imperativos, de carácter máximo, sin que la autoridad pública pueda excederse de ellos. Además, la normativa le obliga a que entregue la información o deniegue la solicitud lo antes posible⁵.

En este apartado reside una de las claves del procedimiento de acceso previa petición, que establece la Ley 27/2006. En efecto, puede comprobarse que la norma fija un plazo de obligatorio cumplimiento para la autoridad pública, no tanto para que ésta resuelva, como para que ponga a disposición del solicitante la información pedida. En otras palabras, se establece una obligación de hacer, sometida a un límite temporal para su cumplimiento. Como consecuencia de todo ello, puede afirmarse que la Ley reconoce un derecho del ciudadano a acceder a la información, que puede invocarse directamente, salvo que concurran las excepciones establecidas por la Ley, como la intimidad, el carácter confidencial de la información, etc.

La excesiva tardanza en obtener ciertos datos de interés podría desvirtuar el ejercicio de otros derechos de los que depende la consulta y el acceso a aquéllos. Por ejemplo, los períodos de información pública o consultas, en los procesos para la elaboración y aprobación de planes o la autorización de proyectos, no suelen superar los dos meses.

⁴ Junto a la lista de autoridades habría que señalar las materias en las que esas autoridades son competentes.

⁵ STJCE 21-4-2005, C-186/04, *Hosieaux*, ap. 25.

6.7. El plazo general: un mes

La autoridad pública ha de entregar la información o, en su caso, notificar los motivos de su denegación en el plazo general de un mes a computar desde que la autoridad pública dio entrada en el registro al escrito de solicitud (art. 48.4 Ley 30/1992). En el caso de que se establezcan procedimientos telemáticos para atender este tipo de solicitudes, habitualmente la aplicación informática asigna un número de solicitud y se almacena directamente, incluyendo la fecha y la hora en que se ha recibido. Este plazo se computa de fecha a fecha, según lo previsto en el artículo 48.2 Ley 30/1992. Si no coinciden los días correspondientes a los meses, el plazo se extiende hasta el último día hábil del mes. Por otra parte, si el último día es inhábil, aquél se entenderá prorrogado hasta el siguiente día hábil (art. 48.3 Ley 30/1992).

La fecha de entrada en el registro debe acreditarse mediante la imposición de un sello, en el que se indica la fecha, el lugar y la hora de recepción. En la actualidad las autoridades públicas disponen de aplicaciones informáticas que permiten dotar a la entrada en el registro de un soporte adicional al tradicional papel. En cualquier caso, siempre conviene obtener una copia sellada de la solicitud, para disponer de un medio de prueba que acredite la recepción en el registro y la fecha. Aspecto este último esencial para comprobar si la autoridad pública ha cumplido o no los plazos.

Este plazo vigente ha sido reducido a la mitad respecto a la anterior legislación de 1995, lo que podría contribuir a una tramitación más ágil del procedimiento, teniendo en cuenta la premura que exigen las fases de participación en otros procedimientos. El Convenio de Aarhus ya había considerado este plazo de un mes como límite máximo para que la autoridad pública actuara.

La Ley 27/2006, en sintonía con los preceptos de la Ley 30/1992, establece como *dies a quo* la fecha en que la autoridad competente para resolver la solicitud recibe la solicitud (art. 10.1). El tiempo que transcurre desde la presentación de la solicitud hasta la recepción por la autoridad competente no se tiene en cuenta de cara al cómputo del plazo general. El resultado que se obtiene de la aplicación de la Ley consiste en provocar una mayor tardanza en la presentación de solicitudes. De ese modo podría obstaculizarse el derecho de acceso de los ciudadanos, sobre todo en situaciones, como las comentadas anteriormente, relativas a la participación de los ciudadanos en otros procesos, sometidos a plazos también reducidos. El tiempo que emplea el ciudadano en presentar la solicitud ante el órgano competente es el que puede dilatar en exceso el procedimiento de petición previa. Piénsese en los problemas que podrían derivarse para conocer el lugar en concreto en que se encuentra la información.

6.8. De forma excepcional el plazo puede ser de dos meses

La autoridad pública podrá adoptar una decisión, respecto a la puesta a disposición o a la denegación de lo pedido, en el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. Aquí se establece una ampliación del plazo de un mes, siempre que concurran motivos suficientemente justificados que aboquen a una ampliación del plazo. En concreto, el volumen y la complejidad de la información pueden aconsejar ampliar el plazo.

La Ley 27/2006 permite a la autoridad pública suministrar parcialmente la información, cuando sea posible separar del texto de la información solicitada, la información comprometida por su posible vulneración de otros derechos fundamentales (art. 14 Ley 27/2006). Por ejemplo, una solicitud puede requerir información sobre unas cuestiones que no admiten discusión ni resultan complejas técnicamente. La autoridad competente debería proporcionar la información referida a esas cuestiones, sin perjuicio de ampliar el plazo para decidir sobre el resto, siempre que encuentre motivos de peso para ello y emplee argumentos razonables que lo demuestren. De esta manera el solicitante puede consultar con la debida antelación el material disponible.

Si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo de un mes, éste podrá ampliarse a dos meses.

Se deberá informar de la ampliación a quien ha solicitado la información, así como de las razones que la justifican.

6.9. Si se comunica la negativa a facilitar la información

Como se aprecia, el texto de la Ley tan sólo obliga a notificar al solicitante la negativa y los motivos que le han llevado a decretarla. La autoridad pública podría optar por facilitar la información, sin más trámites, o bien por la denegación de la solicitud, justificando por escrito tal decisión. El Tribunal de Justicia ha entendido ineludible el deber de la autoridad pública de motivar la denegación, de modo que, siempre que aquélla dicte una resolución no puede omitir la justificación por la que se deniega el acceso a la totalidad o a parte de la misma⁶.

La motivación de una resolución de estas características no parece una tarea nada sencilla, dado que la autoridad pública debe emplear argumentos razonables, que incluyan la ponderación de los diferentes derechos en presencia. No se olvide que solamente pueden ser denegadas las solicitudes por los motivos tasados del artículo 13 de la Ley 27/2006. Sin embargo, todos ellos pueden ceder ante derechos más dignos de protección o ante intereses públicos. Así, no puede soslayarse que la información solicitada pueda referirse a los peligros que entrañan determinadas actividades para la salud de las personas. En la motivación desempeña un papel primordial el principio de proporcionalidad, de forma que se impida el acceso a la información en la medida estrictamente necesaria para proteger los derechos de otras personas. Así, se ha venido entendiendo que las excepciones al derecho de acceso han de ser interpretadas de forma restrictiva.

Asimismo, se faculta a la autoridad pública para hacer llegar su decisión al solicitante mediante el formato electrónico. Ha de reseñarse que la autoridad pública ha de habilitar una aplicación o plataforma informática, en la que pueden llevarse a cabo todos los trámites, de acuerdo con las reglas propias de este tipo de procedimientos. Por otra parte, la autoridad pública ha de contratar los *hostings* o sitios *web* que dispongan de certificación de autenticidad y que hayan adoptado las medidas de seguridad necesarias para evitar interceptaciones o intromisiones prohibidas.

El acto administrativo, que contiene el rechazo de la solicitud, es susceptible de impugnación, cuestión que no ha presentado duda alguna para el Tribunal de Justicia de la Unión. Éste declaró la necesidad de que los Estados permitieran a los ciudadanos recurrir la resolución, aunque sea presunta, so pena de vulnerar la tutela judicial efectiva del solicitante⁷. Ahora bien, no puede ignorarse que este tipo de procedimientos también se hallan sometidos a la Ley 30/1992, que obliga a incluir en la notificación de los actos administrativos los recursos que pueden interponerse contra las resoluciones, ante qué órganos hacerlo y de qué plazo dispone el ciudadano para presentarlos (art. 58.2).

La Ley 27/2006 prevé la necesidad de que en la notificación se prevea el procedimiento de recurso establecido en el artículo 20 del mismo texto legal. El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce la Ley en materia de información, puede interponer los recursos administrativos regulados en la Ley 30/1992, demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, ha de informarse, a través de la notificación, al solicitante acerca de los medios de recurso que podría utilizar, tanto en vía administrativa como en la vía contencioso-administrativa.

En cuanto al régimen jurídico de la notificación, ha de ajustarse a lo establecido en los artículos 58 y siguientes de la Ley 30/1992, en lo relativo al concepto, al contenido y, fundamentalmente, a la práctica. Tampoco puede olvidarse la regulación contenida en el Decreto vasco 283/2008, regulador de los procedimientos telemáticos tramitados en la Comunidad Autónoma Vasca.

⁶ STJCE 21-4-2005, C-186/04, Housieaux, ap. 36.

⁷ *Ídem*, ap. 39.

A través de la notificación se debe informar al solicitante acerca de los medios de recurso que podría utilizar, tanto en vía administrativa como en la vía contencioso-administrativa, cuando se le deniega la información.

7. FORMA O FORMATO DE LA INFORMACIÓN

7.1. Solicitud de información en forma o formato determinado

La Ley 27/2006 impone, con carácter general, a la autoridad pública el deber de entregar la información en la forma o formatos señalados en la solicitud, salvo que concurran unas causas que justifiquen la imposibilidad de facilitarla de ese modo. Se configura como una manifestación o requisito inherente a la calidad de la información. En la actualidad las nuevas tecnologías permiten acceder a más datos, de forma más rápida y sistemática. Un ejemplo de ello lo ilustran las cartografías a través de aplicaciones informáticas. En ellas no sólo se incluyen aspectos relativos a la localización de elementos del medio físico, sino que también se aportan datos actuales en torno a la situación en que se encuentran desde un punto de vista ambiental. Así, pueden consultarse especies autóctonas, cuestiones demográficas, económicas, recursos naturales, etc.

Nótese que la Ley cita las expresiones «forma o formatos», de tal forma que parece que se admite una distinción entre ambos conceptos. Por una parte, la solicitud puede indicarle a la autoridad pública el modo en que le sea entregada la documentación de que se trate. En el apartado de definiciones, se define la información ambiental como la realizada en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma (art. 2.3). Por ejemplo, en vez de obtener un informe completo, el ciudadano pide el resumen o las conclusiones que figuran al final del mismo. Asimismo, si en los archivos se han almacenado fotografías, vídeos o gráficos de los ámbitos que han sido descritos a través de documentos, la autoridad pública estaría obligada a suministrárselos al solicitante. Por tanto, la forma hace referencia a la manera en que puede mostrarse la información, lo que incluye documentos fotográficos, audiovisuales, sonoros o, simplemente escritos.

Por otra parte, el formato consiste en el soporte a través del cual se muestra la información requerida. Dados los significativos avances tecnológicos, los medios digitales y electrónicos han adquirido mayor relevancia, dada su facilidad de almacenamiento y utilización. Las imágenes digitales se obtienen y se guardan al instante, obteniéndose numerosos documentos, a fin de almacenarlos en archivos electrónicos creados en los ordenadores personales, dotados de sistemas de memoria muy cualificados. De este modo, se permite la creación de bases de datos muy extensas. Asimismo, cuentan con sistemas de clasificación que facilitan enormemente el acceso a la información ambiental, al margen de incluir un gran número de definiciones y conceptos que ayudan a la comprensión de la materia por personas neófitas. Las bases de datos cartográficas SIG pueden citarse como el paradigma de la información en un formato electrónico.

Le corresponde al solicitante elegir el mecanismo que prefiera, puesto que no siempre todos los ciudadanos disponen de ordenadores o sistemas digitales que sean compatibles con aquellos formatos avanzados. En el caso de que la autoridad pública tan sólo disponga de formatos digitales, como discos compactos, que permiten guardar una copia del documento, los ciudadanos tendrán derecho a recibir las copias en el formato tradicional de papel.

La autoridad pública que no cuente con mecanismos para conseguir formatos digitales debe hacer esfuerzos para adaptarse a las nuevas tecnologías. Como ya se ha comentado en apartados anteriores, todo ello forma parte de un deber que recae sobre las autoridades públicas. En ese sentido, el acceso a Internet se presenta como un *prius* en el intento por adaptarse a las nuevas tecnologías, ya que la red permite almacenar una gran cantidad de información disponible para cualquier usuario que se conecte al sitio *web* en tiempo real.

En la actualidad se han creado iniciativas públicas para incentivar la conexión a la red de todas las autoridades públicas, a fin de que los ciudadanos puedan interactuar con la autoridad pública a través de Internet. Todo ello facilitará en un futuro el cumplimiento del deber de suministrar la información ambiental en un formato de fácil acceso para el ciudadano. No obstante, es forzoso reconocer que la extensión de los servicios de la Sociedad de la Información entre la ciudadanía no se desarrolla al ritmo deseado.

Las autoridades públicas deben entregar la información en la forma o formatos señalados en la solicitud.

Entre las excepciones al deber general de facilitar la información en la forma o formatos solicitados, se halla el hecho de que la información ya haya sido difundida en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente.

7.2. Cuando la información sea de acceso general

Entre las excepciones al deber general de facilitar la información en la forma o formatos solicitados, se halla el hecho de que la información ya haya sido difundida en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente. Al considerarse este tipo de información de acceso general como objeto del deber de difusión general, parece lógico no duplicar los trámites. Esta excepción se inspira en la necesidad de agilizar los procedimientos, evitando que la actividad administrativa se sature mediante la remisión a otras autoridades o a direcciones electrónicas.

Cabría realizar una interpretación caso por caso del concepto «forma o formato al que puede accederse fácilmente», ya que pueden concurrir circunstancias objetivas que dificulten la consulta de los datos requeridos. Puede citarse como ejemplo indicar una dirección electrónica a los vecinos de un municipio de escasa población, donde no se ha extendido una red de alta velocidad de Internet, lo que impedirá acceder a archivos amplios, con gráficos o imágenes. En consecuencia, no basta la existencia de un portal de Internet donde figure la información. Es imprescindible que la autoridad se encargue, en esos casos, de facilitar la información directamente o de proporcionar conexión a la red.

Pueden presentarse las dificultades mencionadas, respecto a la definición de la información susceptible de difusión, para alegar esta excepción al acceso en una forma o formato. Podría suscitarse alguna que otra confusión en los procedimientos. Así, un funcionario podría comunicarle al ciudadano que debe conectarse a una base de datos electrónica o a un portal determinado, ya que es un informe que ha de ser difundido. Sin embargo, la autoridad competente para la publicación de la información entiende que no puede ser un documento susceptible de difusión, por lo que el ciudadano se ve privado de conseguir el documento en el formato deseado. Por ello, se precisa un alto grado de coordinación entre autoridades públicas, al objeto de agilizar el procedimiento y no abocar al ciudadano a la pérdida de tiempo para el ejercicio del derecho de acceso.

La autoridad pública competente debe informar al solicitante de dónde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. Por una parte, a fin de que el ciudadano o ciudadana vea satisfechas sus demandas, la lista de autoridades que disponen de información también debe contener, a los efectos de la clasificación de la información, el dato relativo a la forma o formato, lo que a pesar de complicar su configuración, es del todo aconsejable. La remisión a una dirección electrónica tampoco podría satisfacerse, si no se permite que el solicitante descargue la información que se ha adjuntado en la red. Asimismo, el portal, donde se ubican los datos, ha de contar con un manejo sencillo y la obtención de los datos no precise un procedimiento reservado para entendidos en la materia. En otras palabras, las descargas deberían realizarse directamente, facilitando la instalación de los programas y aplicaciones necesarios para obtener la información.

Las autoridades públicas pueden denegar el formato cuando consideren razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifiquen adecuadamente.

7.3. Respuesta en formato diferente al solicitado: su justificación

La autoridad pública podrá denegar el formato cuando considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente. La legislación interna reproduce las previsiones internacionales y europeas. Han de cumplirse dos requisitos: por un lado, aducir los motivos que impiden entregar la información en la forma o formato solicitados; por otro, ofrecer una alternativa en el formato que resulte razonable para entender cumplida la obligación de proporcionar información.

Por lo que respecta a la primera premisa, pueden aludirse algunos argumentos que puede emplear la autoridad pública, como la falta de medios técnicos disponibles para satisfacer la demanda. Por ejemplo, un ayuntamiento de un municipio pequeño no cuenta con fotografías o documentos audiovisuales de un paraje en el que se concentran especies protegidas. En otros casos, existen municipios a los que no ha llegado la red de banda ancha, lo que dificultará enormemente la descarga de datos que se encuentren en la red, relativos a ese municipio.

La motivación ha de ser razonable, de forma que, si la autoridad dispone de recursos económicos o puede realizar esfuerzos para atender este tipo de demandas, no podrá alegar posteriormente esta excepción.

En cuanto a la otra premisa, la alternativa ofrecida por la autoridad pública no puede desvirtuar las garantías que, en materia de acceso, ha establecido la Ley 27/2006. En concreto, ha de cumplir los requisitos de accesibilidad, inteligibilidad y calidad de la información. El planteamiento de otros mecanismos entronca con el deber, que recae sobre la autoridad pública, de asistir al ciudadano de la manera más eficaz posible para el ejercicio del derecho de acceso. De ahí que la Ley recuerde la necesidad de que el formato provisto por la autoridad pública sea el más razonable.

En algunas ocasiones el formato alternativo no puede satisfacer las demandas del ciudadano, pues se presenta como crucial para acreditar las observaciones presentadas en la fase de participación. Por ejemplo, las fotografías o los gráficos permiten analizar con una mayor objetividad y precisión la situación real de un elemento del medio físico. Aquí puede comprobarse la dificultad que entraña el suministro a través de un formato diferente al pedido. Todo ello explica que estas excepciones hayan de interpretarse restrictivamente. Son auténticas limitaciones al derecho a la información y entorpecen su eficacia.

7.4. Forma o formato de la información y obligaciones de la autoridad pública

Las autoridades públicas deben conservar la información ambiental que obre en su poder, o en el de otros sujetos en su nombre, en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos. Este deber puede descomponerse en dos más específicos: el archivo en formatos de fácil acceso mediante telecomunicaciones, por un lado, y la utilización de otros medios electrónicos, por otro.

En este punto procede interpretar qué se entiende por medios de fácil acceso en materia de telecomunicaciones. Piénsese que uno de los puntos distintivos de la obligación radica en la necesidad de precisar su objeto. La complejidad o no del acceso no depende tanto de la tecnología en sí misma considerada, como de la capacidad de las personas que pretenden utilizarla. Así, la navegación por Internet no parece plantear demasiados problemas. No obstante, la descarga de documentos o la localización de una información en concreto pueden requerir una cierta práctica, si no una formación específica. Por tanto, a la instalación de aplicaciones informáticas sencillas, ha de sumarse el esfuerzo por extender entre la población el manejo de esas herramientas.

Como en el apartado anterior, la solución más factible consistiría en examinar caso por caso cuál es el medio más accesible, teniendo en cuenta las variables comentadas respecto a la implantación de los servicios de la Sociedad de la Información. La falta de precisión mostrada por la Ley en este particular podría convertir el remedio de las nuevas tecnologías en papel mojado, al no definirse claramente el formato más adecuado a aquéllas.

En cuanto a la utilización de otros medios electrónicos, las bases de datos contenidas en aplicaciones informáticas presentan la gran ventaja de encontrar con cierta rapidez la información solicitada, debido a que se hallan ordenados conforme a un sistema preestablecido. No sería necesario desplazarse hasta las salas de archivo, sino que desde la misma ventanilla podría accederse a los datos. Los discos compactos o los dispositivos de almacenamiento de datos permiten guardar gran cantidad de información, ocupando apenas unos centímetros en el espacio físico. Hoy puede afirmarse que todos ellos se encuentran a disposición de casi todas las autoridades públicas, que han atravesado un proceso paulatino de informatización de sus estructuras.

7.5. Forma o formato de la solicitud y planteamiento alternativo de la autoridad pública

Cuando la autoridad pública resuelva no facilitar la información, parcial o totalmente, en la forma o formato solicitados, deberá comunicar al solicitante los motivos de dicha

Las autoridades públicas deben conservar la información ambiental que obre en su poder, o en el de otros sujetos en su nombre, en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos.

Las autoridades públicas sólo deben emitir una resolución expresa cuando denieguen el formato solicitado.

Las autoridades públicas pueden facilitar una parte de la información en el formato pedido y otra en uno diferente, indicando los motivos por los que no pueden cumplir las demandas del ciudadano.

negativa en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolver, haciéndole saber la forma o formatos en que, en su caso, se podría facilitar la información solicitada e indicando los recursos que procedan contra dicha denegación.

Este apartado contiene, por un lado, los efectos propios de la negativa de la autoridad pública en proveer la información en un determinado formato; por otro, ha de señalar un formato alternativo y los recursos que pueden ser presentados contra la decisión, relativa a la denegación del formato. Al igual que sucedía en el procedimiento general, correspondiente a la obtención de la información previa petición, sobre la autoridad pública no recae un deber de resolver, sino de entregar la información en el formato solicitado.

De todo ello se desprende que no es preciso que la autoridad pública dicte una resolución en el caso de que estime la solicitud del ciudadano. Tan sólo se establece un plazo máximo para desestimar la petición. En otras palabras, la autoridad sólo emitirá una resolución expresa cuando deniegue el formato solicitado. Al no requerirse un pronunciamiento expreso en los supuestos de entrega del formato, no podría hablarse en puridad de silencio administrativo, pues la autoridad pública no está obligada a resolver en esos supuestos.

Por todo ello, cabría aplicar la normativa propia de la inactividad de la autoridad pública en los casos en que por Ley ha de cumplir una prestación precisa y detallada. Esta obligación previamente definida puede ser exigida por el reconocimiento previo de un derecho al ciudadano, consistente en que pueda recibir la información en el formato que ha solicitado.

La autoridad pública puede facilitar una parte de la información en el formato pedido y otra en uno diferente, indicando los motivos por los que no puede cumplir las demandas del ciudadano. En estos supuestos no parece demasiado razonable entregar un mismo documento dividido en diferentes formas. Del precepto más bien cabría deducir la entrega en formatos o formas diferentes de documentos o datos distintos, salvo que haya mediado una causa de fuerza mayor que impida mantener la integridad del formato para un solo documento. Por ejemplo, la avería en el sistema informático podría imposibilitar la recuperación completa de los archivos.

Por último, la resolución denegatoria ha de incluir las vías de recursos, como cualquier otra notificación emitida con arreglo a la Ley 30/1992. En cuanto a las alternativas, podría acudir a medios electrónicos o a otro tipo de formatos, siempre que cumplan con las garantías establecidas en la Ley. En concreto, la autoridad pública debería asesorar al solicitante acerca del formato más eficaz y adecuado. El nuevo formato ha de resultar accesible e inteligible, así como reunir las condiciones de calidad, sobre todo en lo relativo al carácter veraz de su contenido.

8. DENEGACIÓN DE SOLICITUDES

Los motivos para la denegación de las solicitudes de información presentadas ante las autoridades públicas reciben una amplia regulación en la normativa en vigor. Esta regulación es comprensible ya que se pretende concretar lo más posible aquéllos supuestos en los cuales las autoridades públicas deniegan la información ambiental solicitada. A pesar de esta concreción, muchas de las cláusulas que se establecen son tan genéricas que su interpretación es muy problemática. Habrá ocasión posteriormente de comprobar este extremo.

Los motivos de denegación de las solicitudes hay que entender que son tasados, no pudiendo las autoridades públicas aducir motivos diferentes a los establecidos en la legislación.

8.1. Que la autoridad pública no disponga de esa información

Este motivo de denegación de la información, es decir cuando la autoridad pública a quien se ha solicitado no dispone de esa información, es totalmente evidente y oportuna. Otra cuestión es que el hecho de no disponer de esa información, no significa que esa autoridad pública, a la que se ha dirigido la solicitud, pueda responder a sus obligaciones con la simple afirmación de que no dispone de esa información. Como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente, la autoridad pública que no disponga de esa información está obligada a informar al solicitante sobre quién es la otra autoridad pública que dispone de la misma. Con esta finalidad deberá transmitir esa solicitud, ante ella presentada, a la autoridad pública que estima competente. Si no es así, y la autoridad pública desconoce qué otra autoridad pública puede disponer de esos datos, lo procedente en ese caso según la legislación es ayudar al solicitante para que pueda obtener esa información.

8.2. Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable

Se acaba de introducir en la normativa estatal este concepto de solicitud irrazonable, cuya definición no deja de ser compleja. La normativa vasca establece que la obligación de información se puede rechazar cuando la solicitud es abusiva. Estamos en estos casos ante conceptos cuya definición puede ser compleja, cuando se trata de valorar si una solicitud de información tiene ese carácter. La jurisprudencia de los Tribunales sirve de ayuda limitada en esta materia, ya que algunos de sus pronunciamientos podrían considerarse que no responden al espíritu del Convenio de Aarhus y de su normativa de desarrollo. Podría plantearse en concreto si una solicitud de información, que solicitase datos acerca de las emisiones de una planta incineradora de residuos sólidos urbanos, relativa a las emisiones pasadas pero también a las futuras, puede estimarse como razonable. Se ha argumentado que una petición de este tipo sería abusiva, siendo su contenido más propio de lo que podría entenderse como difusión de la información ambiental.

Esta argumentación no se comparte. Si la información debe formar parte de una política de difusión de esos datos, al estar realizada esta difusión no estaría justificado solicitar la información en concreto. Ahora bien, si los propios poderes públicos no realizan esa difusión ¿por qué no permitir que a través del derecho de acceso las personas interesadas puedan tener conocimiento de los datos de esas emisiones? De otra forma, una información ambiental que posee la autoridad pública no se difunde, porque la autoridad pública no realiza esa función pública de difusión. Por otra parte los particulares no tienen acceso a ella porque la solicitud se entiende que no es razonable. El resultado es que la información que se tiene derecho a disponer no se puede obtener ni como reflejo de la obligación de difundir información de las autoridades públicas ni ejerciendo el derecho de acceso.

Por este motivo, si la autoridad pública estuviera obligada a difundir esa información ambiental y no lo hiciera, el ejercicio del derecho de acceso por parte de cualquier persona estaría justificado y no habría objeción alguna que establecer a esa solicitud de los particulares.

La irrazonabilidad o el abuso del derecho cuando se solicita información debe justificarse debidamente a la luz de cada petición en concreto. La irrazonabilidad puede plan-

El hecho de no disponer de la información, no significa que la autoridad pública a la que se ha dirigido la solicitud pueda responder a sus obligaciones con la simple afirmación de que no dispone de esa información.

La irrazonabilidad o el abuso del derecho cuando se solicita información debe justificarse debidamente a la luz de cada petición en concreto.

tearse cuando la información solicitada es trivial, no teniendo ninguna trascendencia o significado desde el punto de vista ambiental. También cuando exija una elaboración *ad hoc*, por ejemplo la aplicación de una función estadística a los datos de los que dispone la autoridad pública.

La generalidad no puede ser causa de negación explícita y expresa de la información solicitada.

Cuando la información solicitada no es suficientemente precisa, la autoridad pública está obligada a ayudar a la concreción de esa solicitud presentada.

8.3. Que la solicitud sea muy general

Cuando se señala como motivo de denegación que la solicitud es muy general, hay que matizar inmediatamente que la generalidad no puede ser causa de negación explícita y expresa de la información solicitada. Tal como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente, cuando la información solicitada no es suficientemente precisa, la autoridad pública está obligada a ayudar a la concreción de esa solicitud presentada con la finalidad precisamente de hacer operativo y actuable el derecho a la información ambiental que corresponde a toda persona. Por otra parte las autoridades públicas deben facilitar la subsanación de los defectos de la información solicitada, ayudando a concretarla. En algunos casos la referencia a información general podría también conducir a la idea de información irrazonable, ya que una solicitud excesivamente genérica no sería razonable. La diferenciación entre estos dos supuestos podría estar en que la información general permite a través de su concreción delimitar la información a la que tiene acceso la persona solicitante. La irrazonabilidad en cambio remitiría a la idea de que la información solicitada no puede ser satisfecha precisamente por ese propio carácter de irrazonable. La generalidad de la solicitud no significa que se pueda pedir información compleja, que requiera la presentación de listados de datos y actos u otro tipo de información. La generalidad por tanto no debería confundirse con la amplitud de la información solicitada.

Muchas informaciones de las que disfrutan en este momento las autoridades públicas pueden sin complejidad facilitarse a los ciudadanos gracias a la utilización de los sistemas informáticos. La petición de información sobre las licencias de actividad otorgadas en un determinado municipio, por poner un ejemplo, no tendría que presentar mayor problema para la autoridad pública, teniendo en cuenta que esa información se encontrará en soporte informático y por tanto que es fácilmente obtenible.

Por otra parte, la autoridad pública debe optar por aquéllos sistemas de trabajo y funcionamiento mediante los cuales pueda satisfacer este derecho de acceso a la información de los particulares, sin objetar que la información solicitada es excesivamente general.

La amplitud de la información y la obligación de facilitarla por parte de la autoridad pública no puede negarse en virtud o en función del exceso de trabajo que provoca esa información. Los tribunales ya han señalado que el cumplimiento de la obligación de facilitar la información puede requerir en su caso la contratación de los servicios necesarios para facilitarla.

Los materiales o documentos en curso de elaboración o inconclusos son aquéllos sobre los que la autoridad pública está trabajando activamente.

8.4. Que se refiera a material en curso de elaboración o documentos y datos inconclusos

Esta excepción establecida con un contenido similar en toda la normativa ambiental, también en la anteriormente en vigor, plantea desde su inicio importantes problemas de interpretación, dándose también diferentes pronunciamientos jurisprudenciales sobre el mismo. La normativa estatal ha realizado una especificación de esta excepción, tal como a continuación se analizará, exigiendo su consideración un detallado análisis de los términos que la misma utiliza.

La norma establece que se podrá no facilitar la información cuando se refiera a «material en curso de elaboración» o «documentos o datos inconclusos». En ambos casos parece que se está haciendo referencia a cosas diferentes. La primera constatación a realizar es que la regulación no se refiere a expedientes.

No se trata por tanto de un expediente formal, que iniciado y hasta su finalización no permitiría facilitar la información solicitada. No es por tanto un expediente, aunque el propio concepto de expediente administrativo puede ser más problemático de lo que aparenta.

El concepto de expediente es mucho más amplio que el de materiales o documentos. Por expediente puede entenderse el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de fundamento y de antecedente a una resolución administrativa, así como las encaminadas a ejecutarla. A los expedientes se agregarán de forma sucesiva los documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban formar parte de los mismos, debiendo sus hojas útiles ser foliadas y rubricadas por los funcionarios encargados de la tramitación. Esta definición es indicativa, ya que no hay ninguna norma que expresamente recoja el concepto de expediente con la suficiente precisión como para que sirva de ejemplo incontestable. Así, en concreto, si se acude por ejemplo a la materia ambiental es posible encontrar expedientes que recogen un procedimiento que va a dar una resolución o meramente expedientes informativos. En este caso el propio concepto de expediente dependería de cómo se clasifican u ordenan en el archivo correspondiente los documentos e informaciones correspondientes a los diferentes casos o materias estudiadas por la autoridad pública.

La excepción prevista no afecta por tanto a los expedientes, sino a documentos o materiales de menor trascendencia o contenido, sin necesidad de que esos documentos o materiales constituyan un elemento puntual dentro de un procedimiento a desarrollar por la autoridad pública. Los conceptos de material, documentos o datos pueden ser en algunos casos intercambiables y tienen un valor descriptivo. No es cuestión de suscitar si una determinada información constituye un material, documento o dato, o si no forma parte de ninguno de estos tres términos.

Cuando se trata de establecer a qué se está haciendo referencia con materiales o documentos en curso de elaboración o inconclusos hay que entender, de acuerdo con el propio precepto legal, que son aquéllos sobre los que la autoridad pública está trabajando activamente. A pesar de que con esta definición se pretende concretar el significado de esos términos, su concreción no deja de ser problemática. Para ello nada mejor que acudir a la jurisprudencia de los Tribunales, cuando ha debido enfrentarse a la determinación del concepto de material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos.

Una de las definiciones más complejas que se presentan es precisamente la de determinar si las actas de inspección constituyen documentos o datos inconclusos o material en curso de elaboración. Por una parte puede ser evidente que un acta de inspección, dentro o fuera de un procedimiento, puede formar parte de un expediente administrativo y en consecuencia puede entenderse que la autoridad pública está trabajando activamente en esa materia sin haber resuelto algo definitivo sobre la misma. Así ha sucedido por ejemplo cuando un grupo ecologista solicita información sobre las actas de inspección llevadas a cabo en una central nuclear. Los ecologistas se interesan por conocer los resultados de esa inspección. Los tribunales han tenido ocasión de estudiar esta cuestión señalando que las actas de inspección de una central nuclear pueden ser consideradas como un elemento dentro de un procedimiento de inspección, que posteriormente puede dar lugar a una resolución o acto de trámite, depende de los supuestos. Estimadas de esta manera, las actas serían elementos de un procedimiento sancionador, que tendrían un carácter inconcluso, parcial y de simple comunicación, sin que tengan virtualidad de forma aislada.

Desde otra perspectiva sin embargo, un acta de inspección, considerada de forma aislada, constituye un auténtico y verdadero soporte de información, con identidad propia. Las actas de inspección constituyen documentos públicos que funcionarios especializados elaboran, que tienen además una consideración especial desde la perspectiva probatoria de los hechos que contienen, siempre que se elaboren debidamente. Las actas de inspección pueden tener contenidos muy diferentes según los ámbitos a los que se refieren, así puede haber actas de inspección de carácter fiscal, laboral, etc. Así consideradas las actas no pueden estimarse como un documento inconcluso, sino que se trata de un documento ya concluido. El inspector o inspectora ha levantado esa acta de acuerdo con una regulación específica, y el acta, con independencia de las consecuencias que posteriormente pueda provocar, tiene un valor en sí misma. En este sentido los tribunales señalan que las actas tienen una sustantividad y esencia propia, que consiste precisamente en la constatación de hechos, sin que importen inicialmente las consecuencias que la elevación de un acta pueda tener respecto a la exigencia del cumplimiento de obligaciones de la ciudadanía o de la posibilidad del ejercicio de potestades públicas, como sería el caso de la apertura de un expediente sancionador.

Las actas de inspección constituyen un documento al que se puede acceder en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental.

Las actas de inspección constituyen por tanto un documento al que se puede acceder en el ejercicio de este derecho de acceso a la información ambiental. Llegar a esta conclusión no ha sido sin embargo un proceso pacífico sino que ha exigido que los Tribunales hayan dictado diferentes sentencias sobre la cuestión, hasta que finalmente parece haberse afirmado la interpretación que aquí se ha relatado. De ella se concluye también que la interpretación de qué debe entenderse como materiales en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos debe interpretarse de forma restrictiva, de manera que se facilite el ejercicio de esos derechos de acceso a la información ambiental por parte de la ciudadanía. La norma no se refiere a los expedientes inconclusos, sino a documentos o datos inconclusos. Un documento obrante en un expediente debe facilitarse a quien lo solicite, si el documento está concluido.

Cuando las autoridades públicas quieren denegar una información por estimarla una comunicación interna deben justificar el motivo concreto por el cual no la aporta.

8.5. Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas

La diferenciación entre comunicaciones internas y la excepción analizada en el apartado anterior puede ser en algunos casos difícil de realizar. Las comunicaciones internas no dejarían de ser documentos, por lo que una regulación específica de las mismas podría tener una utilidad más que dudosa. De todas formas el legislador parece querer especificar situaciones o actividades de las autoridades públicas que tienen algún componente o posibilidad de diferenciación, precisando cuándo la autoridad pública puede denegar ese acceso o no. No hay duda de que las autoridades públicas pueden desarrollar determinadas políticas, de seguimiento de una actividad, de desarrollo de planes de inspección, de políticas de reducción de las actividades dañinas ambientalmente, y en todos estos casos se produce un funcionamiento de la autoridad pública que puede no siempre aconsejar una total transparencia. Las autoridades públicas requieren también que exista una discreción en sus intervenciones, con objeto de facilitar la relación con aquellas otras personas o actividades que puedan verse afectadas. Por este motivo, que las comunicaciones internas puedan sufrir ciertas limitaciones frente a la solicitud de la ciudadanía de una información, puede ser razonable. En este sentido la normativa establece una regulación específica, para que las autoridades públicas no puedan esconderse en estas comunicaciones internas para negar la información.

Cuando las autoridades públicas quieren denegar una información por estimarla una comunicación interna, no lo pueden hacer por el simple hecho de la existencia de esa comunicación interna, sino que deben justificar el motivo concreto por el cual no la aporta. La regulación en todo caso es un tanto alambicada, ya que no explicita cuáles pueden ser los motivos de denegación. Se limita a hacer una referencia a que se tenga en cuenta el interés público atendido por la revelación, lo cual quiere decir que no se analiza la limitación de facilitar la información por las exigencias que el funcionamiento de esa autoridad pública tenga, sino que la limitación procede de la importancia que tenga la información desde la perspectiva de la persona solicitante. Así parece deducirse de la expresión «el interés público atendido por la revelación». En todo caso más allá del acierto de la expresión, lo que parece cierto es que la autoridad pública estaría obligada a argumentar los motivos que le llevan a denegar el acceso.

La confidencialidad de los procedimientos para que sea tal debe estar expresamente prevista en una norma con rango de Ley.

8.6. Que se haya establecido la confidencialidad de los procedimientos

La primera consideración que debe realizarse es evitar la confusión entre la confidencialidad de los procedimientos y la confidencialidad de los datos que puedan solicitarse. Posteriormente se analizará la confidencialidad de la información, debiéndose ahora exclusivamente hablar de la confidencialidad de los procedimientos que puedan seguirse o tener lugar en las diferentes autoridades públicas. Esta confidencialidad de los procedimientos no depende de una característica sustantiva derivada del procedimiento en sí mismo. La confidencialidad de los procedimientos para que sea tal debe estar expresamente prevista en una norma con rango de Ley. Si la Ley no prevé esta confidencialidad, no es posible que las autoridades públicas denieguen el acceso a esa información.

Hay diferentes normas que pueden establecer la confidencialidad de los procedimientos, por ejemplo la confidencialidad de las sesiones de los diferentes Gobiernos. En este caso quizá podría señalarse que como tal no se está haciendo referencia a un procedimiento sino al contenido concreto de una deliberación adoptada por un Gobierno. En este sentido hay que considerar que la referencia a los procedimientos debe ser considerada de forma amplia, en tanto en cuanto sea una ley la que lo establezca. Lo que en este caso se intentaría establecer es un límite a la obligación de transparencia en el funcionamiento de las autoridades públicas con información ambiental en concreto, lo que puede producirse siempre que sea una ley la que lo establezca. En este sentido, es interesante constatar cómo en algunas regulaciones existentes anteriormente esta limitación hacía referencia a la confidencialidad de las deliberaciones. Ahora sin embargo se habla de los procedimientos, lo que parece perseguir una interpretación más amplia de la posible limitación a establecer ante la solicitud de información ambiental.

8.7. Que afecte a las relaciones internacionales, a la defensa o a la seguridad pública

Esta excepción por una parte parece razonable y por otra remite a criterios de opacidad en el funcionamiento de los poderes públicos cuando se trata de cuestiones relativas a la defensa o a la seguridad pública o en general a las relaciones internacionales. Parece ser que en estos ámbitos la democracia encuentra un límite o valladar que no es posible superar. Esta limitación de las relaciones internacionales, la defensa o la seguridad pública, exige precisar el concreto alcance de cada una de ellas. La simple expresión de la referencia a las relaciones internacionales, la defensa o la seguridad pública, no pueden ser suficientes para negar una información. Hay que tener en cuenta que algunas informaciones, por ejemplo las de tipo nuclear, pueden afectar a la defensa pero afecta fundamentalmente al medio ambiente. Negar en virtud de la defensa una información ambiental de esas características no encontraría justificación. Tal como se verá más tarde, las limitaciones que puedan establecerse al derecho de acceso siempre deben ser interpretadas de forma restrictiva. Por otra parte la definición de qué sean las relaciones internacionales, o la defensa y la seguridad pública, en muchos casos puede ser discutible. La seguridad pública puede hacer referencia a cuestiones no vinculadas solamente a hechos de guerra sino a catástrofes naturales, a escasez de productos básicos o a otro tipo de hechos o acontecimientos.

8.8. Que afecte negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los Tribunales

Esta excepción prevista en la Ley 27/2006 requiere algunas precisiones. No toda información relativa a cuestiones que están en trámite ante los tribunales puede valerse de esta excepción para facilitar la información. Solamente jugará la excepción en los casos en que la justicia se pueda ver afectada, sin que la misma pueda aplicarse directamente. La excepción debe utilizarse para facilitar la aplicación de la justicia y como exigencia del funcionamiento de la justicia, no por otros motivos. En este caso, como en las demás excepciones, la interpretación que se realice de las mismas en relación con el acceso a la información debe ser lo menos restrictiva posible del alcance de ese derecho de acceso.

La generalidad del precepto no permite afirmar que las informaciones que estén *sub judice* sin más no se deban ni se pueda informar sobre ellos a la ciudadanía. La cuestión está en que no se afecte al funcionamiento de la justicia. Por esa razón el propio precepto legal precisa después su contenido, garantizando de forma especial el derecho a la tutela judicial efectiva. Esta concreción no sería necesaria si todos los asuntos sometidos a los tribunales estuvieran excluidos del derecho de acceso a la información.

Según el caso de que se trate, podrá entenderse que facilitar los datos puede afectar al funcionamiento de la justicia, aunque ejemplificar este supuesto no es nada fácil planteado de forma abstracta. Por otra parte, quien niega el acceso es la autoridad públi-

Solamente jugará la excepción en los casos en que la justicia se pueda ver afectada.

ca, sin que intervengan los tribunales, lo que significa que la propia autoridad pública es la que valora si interfiere en el funcionamiento de la Justicia, lo que no deja de ser complicado. Si la autoridad pública actuante no quiere facilitar la información, tiene en este caso la posibilidad de acudir al fácil expediente de afirmar que el asunto está en los tribunales. Desde luego, no procede negar la información si el procedimiento judicial ha concluido.

8.9. Que afecte negativamente al derecho a la tutela judicial efectiva

La tutela judicial efectiva no puede ponerse en cuestión por facilitar el acceso a la información ambiental. La ponderación del derecho a la tutela judicial y del derecho de acceso llevaría a afirmar el primero, como derecho prevalente, siempre, claro está, de que estuviese en cuestión o que se viera condicionado. La casuística que pueda producirse en esta materia es también reseñable, en especial si con la información obtenida se afecta a la tutela judicial. Si el solicitante es parte en el proceso, serán los tribunales quienes tendrán que actuar para obtener la información necesaria. Por otra parte, que la autoridad pública no facilite una información a una parte en el proceso puede dar lugar a que los tribunales intervengan para solicitarla. La negativa a facilitar la información parece que se sitúa precisamente en quienes soliciten esa información pero no siendo parte en el proceso, de ahí que se proteja el derecho a la tutela judicial de quienes están siendo procesados o son parte en el proceso. Ese derecho a la tutela judicial es diferente según el tipo de proceso, y eso habrá también que valorarlo. Si el proceso es penal, civil, laboral o contencioso-administrativo, en estos supuestos el derecho a la tutela judicial no tiene el mismo significado. El proceso penal siempre es más garantista, por su propio objeto, que los otros procesos.

Si el proceso judicial ha finalizado la información ambiental será accesible para la ciudadanía.

8.10. Que afecte negativamente a la investigación de índole penal o disciplinaria

La afectación negativa a investigaciones en marcha es una expresión que merece ser analizada con detenimiento. No toda investigación del tipo que sea permite argumentar que su mera existencia impide el derecho de acceso a información ambiental. Los tribunales han tenido ocasión de intervenir en cuestiones de este tipo señalando que las investigaciones, para justificar la denegación de información, deberán preceder a un procedimiento judicial o cuasi judicial y obedecer a la necesidad de recabar pruebas para la investigación. La referencia a procedimientos judiciales o cuasi judiciales se hace porque los procedimientos sancionadores administrativos se entiende en algunos casos que están próximos a un procedimiento penal, aunque en ellos no intervengan los tribunales y las sanciones las impongan órganos administrativos y no órganos judiciales. Así lo ha entendido el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Mecklenburg (Sentencia de 17 de junio de 1998). La expresión investigaciones de índole disciplinaria debe interpretarse como sancionadora en general, sin reducirla estrictamente a los procedimientos disciplinarios seguidos contra funcionarios.

8.11. Obligaciones de las autoridades públicas cuando el caso está ante los Tribunales

Estamos ante una excepción que se plantea como garantía de la independencia y buen funcionamiento de la justicia. Esto significa que si el proceso ha finalizado, y más teniendo en cuenta la necesidad también de publicidad de las actuaciones judiciales, la información ambiental será accesible para la ciudadanía. Por otra parte, como toda excepción hay que interpretarla de forma restrictiva, y motivada, tal como se ha dicho, en la garantía del adecuado funcionamiento de la justicia. Deberá por tanto justificarse en qué puede afectar la limitación de la información a esa independencia.

8.12. Por ser confidenciales los datos de carácter comercial o industrial y así estar previsto en la Ley

Esta excepción en el acceso a la información es razonable, aunque plantea el problema de determinar qué son los datos confidenciales de carácter comercial o industrial. Otras normas establecen la confidencialidad de los datos en diferentes materias. Aquí la confidencialidad sólo hace referencia a la confidencialidad de los datos de carácter comercial o industrial. Aunque como se ha dicho se trata de un concepto jurídico indeterminado, el de confidencialidad, que además debe aplicarse exclusivamente a los datos de carácter comercial o industrial y no de otro tipo. La razón del precepto es obvia. Es necesario garantizar la libre competencia en una economía de mercado y la actividad empresarial no se puede ver perjudicada por el acceso a unos datos que dan a las empresas precisamente el carácter o ese componente de competencia.

El problema está en determinar cuándo se da un supuesto de este tipo, ya que inicialmente hay que decir que la negativa de la información por este motivo debería justificarse expresamente. Para ello, aunque todavía no existe, debería establecerse un procedimiento rápido y eficaz para que se dé esta justificación. Es decir, si la empresa se niega a dar una determinada información por entender que está en este supuesto, que esa negativa se tramite debidamente, a través de un procedimiento en el que la autoridad pública determine finalmente si esa negativa al acceso está justificada o no por esta causa. Un procedimiento rápido y eficaz en esta materia constituiría un elemento justificativo de la limitación. En todo caso no se olvide que la autoridad pública puede imponer a la empresa que niega el acceso a la información su obligación de facilitarla, siendo la negativa a la entrega de esa información sancionable.

8.13. El respeto al derecho de propiedad intelectual o industrial

Esta excepción es lógica y viene impuesta por la propia normativa reguladora de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Las leyes que regulan estos derechos garantizan su secreto y se trata de derechos subjetivos perfectos, cuyos titulares están facultados para defenderse frente al acceso al conocimiento de los bienes jurídicos protegidos por esos derechos y que se entienda afectan a los mismos.

Aquí se establece una excepción de los derechos de propiedad intelectual e industrial, debiendo tenerse en cuenta que por una parte estaría la normativa reguladora de la propiedad intelectual propiamente dicha y por otra parte la protección de aquellos derechos de carácter industrial como los vinculados por patentes, marcas, etc. El alcance de esta limitación derivará obviamente del significado que tienen esos derechos. La protección de estos derechos no tiene sentido cuando el titular de los mismos haya consentido su divulgación.

8.14. La confidencialidad de los datos de carácter personal

Esta norma persigue garantizar la intimidad de las personas. Para ello no realiza una simple afirmación general, sino que remite el contenido de esa intimidad a lo que establezca la normativa específica reguladora de la misma, constituida por la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Hay que remitirse en esta cuestión por tanto a lo que establezca la normativa reguladora del derecho a la intimidad prevista en la norma citada.

Los ciudadanos, con carácter general, disponen de una serie de derechos de acceso a los registros y archivos administrativos, regulados en la Ley 30/1992. Conforme a este texto legal, el acceso a los documentos de carácter nominativo que, sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo (art. 37.3 Ley 30/1992).

El acceso a la información ambiental no puede afectar negativamente a los derechos de propiedad intelectual e industrial, a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, al carácter confidencial de los datos personales.

El tratamiento de los datos de carácter personal referidos a las personas jurídicas y al personal que trabaja a su servicio no está sometido a la Ley Orgánica mencionada. Esos datos se refieren a la identidad, domicilio o sede social de las personas jurídicas o físicas que trabajen en ellos. Sin embargo, los datos que contengan información de personas o cuestiones externas o ajenas a dichas personas jurídicas se encuentran protegidos por la legislación de datos de carácter personal. Las personas jurídicas podrían encontrarse amparadas por el derecho a la intimidad. Un ejemplo es la inviolabilidad del domicilio. Aún así, estaría, como el resto de los derechos fundamentales, limitado por el respeto de otros bienes jurídicos igualmente dignos y necesitados de protección⁸. Por ejemplo, el derecho a la intimidad debe ceder si la vida o la integridad física de las personas se encuentran en peligro.

No se tiene derecho a acceder a la localización de especies amenazadas o la localización de los lugares donde esas especies se reproducen, si el conocimiento de estos datos puede poner en peligro su propia existencia.

8.15. La protección de los intereses de terceros que hayan facilitado voluntariamente esa información

En este caso se está ante un tercero que facilita voluntariamente una información solicitada por la autoridad pública sin que esté obligado a ello por la normativa vigente. Téngase en cuenta que no debe estar obligado a facilitar la información, porque en caso contrario el precepto sería absurdo. Si se está obligado a dar la información, su entrega no puede considerarse voluntaria a los efectos de denegar el acceso a esa información. No dar el acceso a la información en este caso se justifica por la protección de ese tercero, cuya identidad por ejemplo puede no ser oportuno evidenciar. O cuando los intereses de ese tercero se quieran proteger evitando que la información que ha facilitado voluntariamente pueda ser utilizada en su contra. Estos extremos tienen que ser señalados por la propia autoridad pública, quien deberá justificar debidamente cómo esos datos se han facilitado voluntariamente sin que exista obligación jurídica para ello de acuerdo con la normativa en vigor. Lógicamente, si aquella persona que facilita voluntariamente la información consiente su divulgación la excepción pierde sentido.

8.16. La protección del medio ambiente y en especial la información sobre localización de especies amenazadas o la de los lugares de reproducción

Esta previsión legal responde a toda lógica ya que el derecho de acceso a la información ambiental no puede dar lugar a una utilización contraria precisamente a la protección del ambiente. En este sentido la regulación última establece como excepción el derecho de acceso a la protección del medio ambiente, que ejemplifica adecuadamente. Entre esas informaciones a las que no se tiene derecho a acceder está la localización de especies amenazadas o la localización de los lugares donde esas especies se reproducen, ya que el conocimiento de estos datos puede precisamente poner en peligro su propia existencia.

8.17. La denegación siempre debe interpretarse de forma restrictiva

La denegación de la información ambiental solicitada por los interesados siempre debe ser interpretada de forma restrictiva. Esto quiere decir que este derecho a la información tiene un lugar preeminente en el ordenamiento jurídico y que la conducta tanto de las autoridades públicas frente al reconocimiento, como de la interpretación que se realice de su alcance y significado, debe ser favorable al reconocimiento del derecho.

Cuando se establece el contenido de un derecho siempre se plantea el problema de la justificación o ponderación de su alcance y significado. Para que el derecho de acceso pueda estar condicionado o limitado en su alcance es preciso que en alguna norma se establezca la limitación aplicable al mismo. En segundo lugar será necesario también establecer esa limitación adecuada y proporcionada para la protección de ese bien público que se utiliza como límite al derecho de acceso.

⁸ ATC 208/2007, FJ 3º.

8.18. La información sobre emisiones al medio ambiente no se podrá denegar

Algunas limitaciones que se establecen para el derecho de acceso no juegan en todo caso. Así por ejemplo la confidencialidad de los procedimientos ante las autoridades públicas, la confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial, la confidencialidad de los datos personales, los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado esos datos sin estar obligado y la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, todas esas limitaciones no resultan de aplicación cuando se trata de facilitar el acceso a los interesados a la información relativa a emisiones en el medio ambiente. En este caso la norma ha establecido muy claramente que los solicitantes tienen derecho a conocer la información relativa a emisiones al medio ambiente sin que estas limitaciones referidas puedan constituir un límite frente al derecho de la ciudadanía (art. 13.5 Ley 27/2006).

Cuando las autoridades públicas deniegan la totalidad o una parte de la información solicitada deberán decir al solicitante los motivos que fundamentan esa denegación.

8.19. Cuando se deniega la información solicitada habrá de señalarse expresamente por la autoridad pública actuante

Cuando la autoridad pública deniega la totalidad o una parte de la información solicitada deberá decir al solicitante los motivos que fundamentan esa denegación, debiendo hacerlo además en los plazos contemplados en la norma, es decir en el plazo de un mes o en el plazo especial de dos meses, cuando el volumen y la complejidad de la información así lo justifican. Esta obligación de la autoridad pública establecida claramente en la Ley 27/2006 incide en la necesidad de que la autoridad pública cuando deniegue una información que está obligada a realizar lo haga con una justificación precisa de esa negativa. Y lo debe hacer además tanto si la negativa a facilitar la información es parcial o total.

8.20. El supuesto especial de suministro parcial de información

Está prevista la posibilidad de que la información ambiental que tengan las autoridades públicas en su poder, o en el de otro sujeto en su nombre, se pueda poner parcialmente a disposición de quien solicita esa información si resulta posible separar el texto de la información del proceso de elaboración de los documentos o materiales que todavía estén inconclusos y que por ese motivo la autoridad pública pueda denegar su acceso, o comunicaciones internas de la autoridad pública, que por su interés público no sea conveniente la revelación, o por cualquiera de los motivos de confidencialidad y todos los demás analizados en este apartado ocho. Si la autoridad pública puede total o parcialmente separar la información de toda esta casuística de situaciones, en ese caso, estaría obligada a diferenciarlo con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho por parte de los solicitantes de la información.

CAPÍTULO TERCERO

PARTICIPACIÓN

SUMARIO

1. CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	77	4. PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE	93
1.1. Real y efectiva	77	4.1. El Derecho a la participación en la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general	93
1.2. Del público	78	4.2. En materia de protección de aguas	94
1.3. Planes, programas y disposiciones de carácter general .	79	4.3. Protección contra el ruido	94
1.4. Elaboración, modificación y revisión	79	4.4. Protección de suelos	95
1.5. Los planes y programas en los que la participación debe darse necesariamente y que la Ley enuncia	80	4.5. Contaminación atmosférica	95
1.6. Participación en planes y programas en materia de aguas y en planes y programas sometidos a evaluación ambiental	80	4.6. Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos	96
1.7. En qué disposiciones generales	82	4.7. Conservación de la naturaleza y diversidad biológica ..	96
1.8. Excepciones a la participación en los procedimientos de elaboración de normas en algunos ámbitos como defensa y protección civil en casos de emergencia	82	4.8. Montes y aprovechamientos forestales	97
1.9. La particularidad de los riesgos laborales	83	4.9. Gestión de los residuos	97
2. FORMA Y MEDIOS DE LA INFORMACIÓN	84	4.10. Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas	98
2.1. Avisos al público y otros medios sobre la existencia de propuestas de planes, etc.	84	4.11. Biotecnología	99
2.2. Información pertinente e inteligible	84	4.12. Otras emisiones	99
2.3. En especial la información sobre el derecho a la participación	84	4.13. Vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente	99
2.4. Administración pública ante la que se pueden presentar los comentarios y alegaciones	85	4.14. Evaluación de impacto ambiental	100
2.5. Momento de expresar observaciones y alegaciones, cuando estén abiertas las posibilidades, antes de que se haya adoptado la decisión	85	4.15. Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia	100
2.6. El resultado de la participación debe tenerse en cuenta en la decisión	86	4.16. Otras materias que se establezcan en la normativa autonómica	100
2.7. Información al público sobre las decisiones adoptadas y motivos y consideraciones en que se basan	86	4.17. Normas de participación especiales en los planes de prevención de riesgos laborales	101
2.8. Información al público sobre el proceso de participación pública y su significado	87	4.18. Excepciones de aplicación previstos en algunas materias como defensa, seguridad pública, protección civil y casos de emergencia o salvamento de la vida humana en el mar	101
2.9. Establecimiento de aquellos miembros del público que tienen la condición de persona interesada	87	4.19. Excepciones relativas a las disposiciones no sustanciales por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen reducción de las medidas de protección	101
2.10. Las previsiones que en materia de participación contiene la Ley estatal 27/2006 no afectan a las normas autonómicas que amplían los instrumentos y el derecho de participación	87	4.20. Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que tenga como único objetivo la aprobación de planes y programas	102
3. PLANES Y PROGRAMAS EN LOS QUE TIENE LUGAR LA PARTICIPACIÓN	89	5. LA PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS EJECUTIVAS	103
3.1. Residuos	89	5.1. Evaluación de impacto ambiental de actividades	103
3.2. Pilas y acumuladores	89	5.2. Autorización ambiental integrada	103
3.3. Nitratos	89	5.3. La participación en el campo de la biotecnología	104
3.4. Envases y residuos de envases	90	5.4. Licencias de actividad	105
3.5. Calidad del aire	90	5.5. Procedimientos para el aprovechamiento del dominio público hidráulico y vertidos a dicho dominio	105
3.6. Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica	91	5.6. Producción y gestión de residuos	105
3.7. Especialidades en materia de aguas	91	5.7. Dominio público marítimo-terrestre	106
3.8. Participación en procedimientos de evaluación de planes y programas	92		
3.9. Planes exceptuados de la participación	92		

1. CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN

La participación es una categoría jurídica recogida con diferente alcance y contenido en normas muy diversas, teniendo en unos casos la naturaleza de principio y en otros de derecho subjetivo. Su frecuente utilización no significa que sea una categoría jurídica que encuentre aplicación normalmente. Algunas veces no deja de ser una cláusula de estilo, cuya inaplicación no tiene consecuencias jurídicas. Por esta razón el Convenio de Aarhus se preocupa en señalar que la participación debe cumplir determinadas condiciones o requisitos para poder ser conceptualizada como tal, empezando por el carácter real y efectivo de la misma.

1.1. Real y efectiva

Conforme al considerando tercero de la Directiva 2003/35, que recoge precisamente el dictado del Convenio de Aarhus, la participación real del público en la adopción de las decisiones le debe permitir la expresión de opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio. Se contribuye así a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales, pudiendo lograrse a su vez un mayor respaldo del público a las decisiones adoptadas. La participación real puede analizarse desde diferentes perspectivas. En primer lugar, ha de concederse la oportunidad a los ciudadanos para que aleguen lo que estimen conveniente en un procedimiento en el que se incide sobre los elementos del medio físico. En segundo lugar, la implantación de un mecanismo de participación puede contribuir a la concienciación ciudadana acerca de los problemas que entraña la intervención del ser humano en el entorno. Tercero y último, una participación real exige proporcionar al público la información necesaria para la defensa de sus derechos e intereses.

En cuanto a la participación efectiva, cabe reseñar que el legislador no introduce meros cauces formales para la expresión de las opiniones o sugerencias, sino que la decisión, el plan o la norma medioambiental han de tener en cuenta, en la mayor medida posible, los resultados del trámite de participación, aspecto este último que contempla la Ley expresamente. Además, se informará al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública. Eso significa que la no admisión de ciertas alegaciones exige una motivación explícita por parte de la Administración encargada de aprobar el Plan o programa.

La efectividad de la participación se configura como uno de los pilares básicos del sistema democrático. El Tribunal Constitucional ha destacado como objetivo de los trámites participativos, como el de información pública o las consultas populares, la necesidad de dotar de cierta legitimidad popular a la actividad administrativa. Los ciudadanos han de conceder un respaldo a las decisiones públicas en materia ambiental⁹.

Por otra parte, la norma extiende estos dos caracteres propios de la participación a los procedimientos que tienen por objeto la aprobación de planes y programas y aquéllos en que se otorgan autorizaciones ambientales.

Los requisitos mínimos que deberán hacer cumplir las Administraciones públicas al tramitar los correspondientes procedimientos son:

- **Informar debidamente tanto sobre la materia objeto de decisión como del derecho a participar y de la forma en que se puede ejercer.**
- **Oír a las personas interesadas y tener en cuenta su opinión en fases tempranas del procedimiento**
- **Justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en que se ha desarrollado el trámite de participación.**

⁹ STC 119/1995, FJ 4.

Cualquier persona tiene derecho a participar y, además, si ostenta intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión, reúne además la condición de persona interesada, lo que en algunos niveles de participación ofrece derechos adicionales.

En cualquier caso, las entidades sin ánimo de lucro que tengan como fin la protección del medio ambiente tienen la condición de persona interesada.

Se consideran interesadas todas las personas físicas o jurídicas en las que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992 y cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006.

La participación real y efectiva ha de ponerse en práctica en los siguientes procedimientos administrativos donde se aprueban:

1. Planes y programas.
2. Disposiciones de carácter general relativas al medio ambiente.
3. Actividades concretas relacionadas con el medio ambiente, como pueden ser la evaluación de impacto ambiental de proyectos, las autorizaciones ambientales integradas, licencias de actividad, etc.

Tres son, por tanto, los ámbitos supuestos en los cuales se pueden especificar las características de la participación:

- a) La elaboración, modificación y revisión de planes y programas.
- b) La elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general.
- c) La participación en actividades administrativas ejecutivas.

El carácter real y efectivo de la participación se pone de manifiesto en la nueva Ley sobre evaluación conjunta de Planes y Programas, en la que se contempla un trámite de consultas ubicado en el proceso de evaluación ambiental previo a la redacción de un proyecto o avance de plan. La previsión de un cauce de este tipo en fases tempranas de la tramitación de un plan conlleva mejorar la posición de los ciudadanos en el procedimiento, al conocer con antelación suficiente la voluntad de la autoridad pública y los pormenores de una futura decisión.

1.2. Del público

El Convenio de Aarhus distingue entre público en general y público interesado. En cuanto al primero, se entiende como una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas. Por lo que se refiere al segundo, que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Se entiende que poseen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno (art. 2.4 y 5).

En la Ley 27/2006 el público se identifica con cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación, definición que resulta similar a la contemplada por el Convenio. Ahora bien, en el apartado relativo a las personas interesadas, el texto legal delimita con precisión los contornos de las personas y entidades comprendidas en este concepto. En concreto, se consideran interesadas todas las personas físicas o jurídicas en las que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992 y cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006.

Por una parte, ha de aplicarse el precepto que contempla la condición de interesado en cualquier procedimiento administrativo. Por otra, se consideran interesadas las personas jurídicas que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. Estas últimas han de haber sido constituidas legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y deben ejercer de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. Además, según sus estatutos, deben desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Las ONGs han recibido un reconocimiento expreso por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, calificando su misión como esencial en las sociedades democráticas¹⁰. Si se aplica en su literalidad el Convenio de Aarhus, no parece desprenderse dificultad alguna en que ONGs, que no llevan a cabo sus actividades en el ámbito territorial afectado por el plan o la actuación, puedan participar en el procedimiento.

¹⁰ STEDH 27 de mayo de 2004, *Aizsardzibas v. Letonia*, ap. 42.

En el caso vasco hay que subrayar que la acción pública se reconoce a favor de toda persona, lo que hace que el Convenio de Aarhus no signifique realmente avances en esta materia en el ordenamiento jurídico vasco.

1.3. Planes, programas y disposiciones de carácter general

Los planes son modelos sistemáticos de una actuación pública o privada, que se elaboran anticipadamente para dirigirla y encauzarla. Esas intervenciones han de referirse a aspectos que afectan al medio ambiente, tal y como se recoge en la posterior enumeración. En ocasiones, los planes revisten una naturaleza jurídica reglamentaria, equiparándose con la expresión «disposiciones de carácter general». Por ejemplo, los planes urbanísticos regulan los usos del suelo en un ámbito territorial, recogiendo una serie de preceptos de obligado cumplimiento para autoridades públicas y propietarios. A veces, en cambio, el plan puede contener guías u orientaciones que carecen de un carácter vinculante. En esa línea, los llamados Planes Nacionales de Residuos, contemplados como actuación en la que pueden ejercerse los derechos de participación incluidos por la Ley 27/2006, no han sido considerados por el Tribunal Constitucional como norma jurídica, por lo que podría afirmarse que recogen modelos de coordinación interinstitucional o indicaciones para la elaboración de planes de residuos en el ámbito autonómico.

Los programas consisten en una serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto. Un ejemplo ilustrativo lo configuran los programas en materia hidrológica, impulsados por las autoridades públicas, que promueven actuaciones para el aprovechamiento eficiente del agua. Este instrumento presenta un carácter flexible y su desarrollo es gradual, de modo que permita adaptar sus contenidos a los cambios y necesidades que puedan surgir en cada cuenca. Otros casos que pueden citarse son los programas de lucha contra la polución o de gestión de residuos.

Los planes, programas y disposiciones han de estar relacionados con el medio ambiente, lo que no significa que deban tener un impacto sobre el medio ambiente. La relación de un plan o programa con el medio ambiente ha de establecerse en función de la definición propia de medio ambiente. En cualquier caso, esta duda trata de esclarecerla la Ley 27/2006 en posteriores preceptos, en los que precisa los planes y disposiciones cuyos procedimientos de elaboración están sujetos a los derechos de participación.

Sintetizando la normativa que regula estos planes y programas se puede decir que la participación se puede dar en los siguientes supuestos:

1. Cuando la Ley 27/2006 enuncia los planes y programas en los que necesariamente debe darse la participación de acuerdo con el procedimiento regulado en la misma (art. 17.1 Ley 27/2006).
2. Se remite a las previsiones específicas reguladoras de la participación que se encuentran en la normativa de aguas, así como a los planes y programas necesitados de evaluación de los efectos ambientales en el medio ambiente (art. 17.2 Ley 27/2006).
3. Se excluyen los planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

Los planes y programas deben cumplir los requisitos de la participación en las diferentes fases de elaboración, modificación y revisión que se hayan previsto.

1.4. Elaboración, modificación y revisión

Los derechos de participación previstos en la Ley 27/2006 pueden ser ejercidos en las diferentes vicisitudes por las que atraviesa un plan o una norma. La Ley cita la elaboración, modificación y revisión, aunque luego no define con precisión estos términos. En realidad el legislador al utilizarlos ha querido solamente señalar que la participación es necesaria en las diferentes fases de producción de las normas, sin que los nombres que se den a esas fases o situaciones puedan ser utilizados para negar la participación. Sería fraude

Las autoridades públicas deben determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada, deben informar al público sobre las propuestas de planes, programas o normas y deben poner a disposición del público la información pertinente sobre dichas propuestas, así como la información relativa al derecho a la participación y a la administración pública competente a la que pueden formular alegaciones.

La Ley 27/2006 somete a su legislación específica la participación del público en planes y programas en materia de aguas, así como en aquellos otros afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.

de ley acudir a una forma de denominación del proceso de producción de planes y programas para afirmar que en ese caso no es exigible la participación.

1.5. Los planes y programas en los que la participación debe darse necesariamente y que la Ley enuncia

Las Administraciones públicas se asegurarán de que se observan las garantías de participación en los planes y programas que se enuncian en la Ley 27/2006 específicamente. En concreto, los referidos a los siguientes aspectos:

- a) Residuos.
- b) Pilas y acumuladores.
- c) Nitratos.
- d) Envases y residuos de envases.
- e) Calidad del aire.
- f) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Esta enunciación específica puede plantear algunos problemas interpretativos. Así, la Ley dice que la participación se regulará por su normativa específica en los casos de aguas y en los planes y programas que deban someterse a evaluación conjunta de impacto ambiental. La cuestión que puede suscitarse es la de si quedan planes y programas que ni están enunciados, ni deben someterse a evaluación conjunta de impacto ambiental, ni son en materia de aguas. En este caso, no encontraría aplicación la Ley 27/2006, aunque sí la normativa reguladora de la participación en la materia de que trate o la general administrativa.

En cuanto a la participación en materia de aguas, la Ley 62/2003 añade una disposición adicional al Texto Refundido de la Ley de Aguas¹¹, que fija los plazos para la participación pública. Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la revisión o aprobación de un plan hidrológico, deberá presentarse un calendario y un programa de trabajo para la elaboración del plan, indicando las fórmulas de consulta que vayan a adoptarse en cada caso. Dos años antes de iniciar el procedimiento se presentará un esquema provisional de los temas de importancia que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas. Un año antes de la revisión o aprobación del plan deberán estar a disposición los ejemplares del proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca. El plazo para la presentación de observaciones por escrito deberá ser, como mínimo, de seis meses.

Dada la complejidad técnica que revisten algunas normas o, incluso, los proyectos técnicos, la labor divulgativa e informativa resulta decisiva.

1.6. Participación en planes y programas en materia de aguas y en planes y programas sometidos a evaluación ambiental

Los organismos de cuenca o autoridades públicas competentes deberán formular el proyecto de organización y procedimiento que se va a seguir para hacer efectiva la participación pública¹². El proceso de elaboración de los planes hidrológicos debería incorporar los requerimientos establecidos en la Ley 27/2006, en particular aquéllos referentes al suministro activo de información sustantiva para el proceso de planificación¹³. Sin embargo, los planes hidrológicos serán objeto del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, con lo que se amplía la tutela de la participación sensiblemente¹⁴, al introducirse las fases informativas mencionadas. De este modo, se distinguen las fases de información pública, consulta pública y participación activa en la elaboración.

¹¹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

¹² Art. 72.2 Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica. A partir de ahora RPH.

¹³ Art. 73 RPH.

¹⁴ Art. 71.6 RPH.

Dada la complejidad técnica que revisten algunas normas o, incluso, los proyectos técnicos, la labor divulgativa e informativa resulta decisiva. En la consulta pública, además, el Reglamento establece que han de ser accesibles en soporte papel y digital. Por otra parte, la participación activa se extiende no a los ciudadanos y asociaciones que haya determinado previamente la autoridad pública, sino al público en general. De este modo, se concede la posibilidad de constituir foros o grupos de trabajo en los que participen personas de reconocido prestigio y experiencia en la materia, que asesoren el proceso de elaboración junto a las partes interesadas.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco hay que tener en cuenta la Ley 1/2006, de aguas, y la normativa complementaria (véase apartado 4.2)

Por lo que se refiere a la evaluación conjunta de planes y programas, la Ley 9/2006, ya mencionada, establece la necesidad de que la legislación reguladora de los planes y programas introduzca en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales. Entre los trámites previstos se halla la celebración de consultas, cuyo resultado se adjuntará al expediente de evaluación, así como la publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa (art. 7.1 Ley 9/2006).

La fase de consultas sobre la versión preliminar del plan o programa implica la puesta a disposición del público y la consulta a las autoridades públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones (art. 10.1 Ley 9/2006). En la memoria ambiental, que tiene por objeto analizar el proceso de evaluación, se valorará el resultado de las consultas realizadas (art. 12 Ley 9/2006). Ya se ha comentado con anterioridad que los Planes no sujetos a la Ley 27/2006 encontrarían cabida en el procedimiento de evaluación conjunta y que, en algunos casos, podrían existir coincidencias. No se olvide que en los supuestos de evaluación conjunta la regulación de la participación aplicable sería la prevista en la Ley 9/2006 y en el Decreto vasco 183/2003.

El momento en que el público puede recibir información resulta clave para ejercer una participación efectiva. Al margen de que en Aarhus se desprende la necesidad de comenzar la participación en fases tempranas, si el proyecto se conoce con la suficiente antelación, se incrementarán las posibilidades de informarse y asesorarse mejor por parte del público. De alguna forma, tampoco se acierta a comprender por qué parece concluirse la existencia de un régimen diferenciado, dependiendo del carácter de los planes, teniendo en cuenta las exigencias que, desde Aarhus, se imponen para una participación real y efectiva.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, son sometidos al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, los siguientes planes (art. 3 Decreto del Gobierno Vasco 183/2003):

- a) Planes Territoriales Parciales.
- b) Planes Territoriales Sectoriales y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial. Aquí podrían incluirse los planes territoriales dictados por las instituciones de los territorios históricos en materias de su competencia. Por ejemplo, las carreteras.
- c) Planes Generales de Ordenación Urbana y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
- d) Normas subsidiarias del planeamiento y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
- e) Planes especiales y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.

También somete a la evaluación conjunta de impacto todos los planes referidos a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, o la utilización del suelo y de los recursos naturales y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación vigente en la materia (art. 4 Decreto 183/2003 Gobierno Vasco). Más abajo se hará una referencia a todos los planes objeto de evaluación conjunta.

Si el proyecto se conoce con la suficiente antelación, se incrementarán las posibilidades de informarse y asesorarse mejor por parte del público.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta la regulación que, en materia de participación en los procedimientos de aprobación de este tipo de planes, establece la Ley 2/2006, del Parlamento Vasco, del Suelo (art. 95 y ss.). En concreto, se le obliga al ayuntamiento a la elaboración de un programa de participación del público, que se presentará junto con la iniciativa o el proyecto inicial. Esta exigencia se ha previsto para los procedimientos para la aprobación de planes generales de ordenación, planes parciales y planes especiales, excepto los Planes especiales de ordenación urbana. Este mecanismo participativo debe articularse con el período de información pública en la evaluación conjunta de los planes.

La norma aplicable, en todo caso, cuando se trata de la participación en materia ambiental, es la Ley 27/2006.

En todo lo que no sea contradictorio deberá aplicarse la norma reguladora de la participación contenida en la Ley de medio ambiente vasca y en las normas ambientales sectoriales.

La normativa reguladora de la elaboración de disposiciones generales también debe encontrar aplicación en aquellos aspectos no cubiertos por la normativa anterior.

1.7. En qué disposiciones generales

Convendría entender que las normas sometidas a las garantías de participación se limitan a aquellas que no poseen rango de Ley. Los trámites de elaboración y aprobación de las Leyes se hallan previstos en los reglamentos de las cámaras legislativas del Estado o de las Comunidades Autónomas o con la regulación de los procedimientos de elaboración de las normas generales, como es el caso de la ley vasca (Ley 8/2003).

La participación en la elaboración, modificación o revisión de normas generales puede encontrarse en normas de diferente contenido según el tipo de norma de que se trate, pudiendo distinguirse los siguientes supuestos:

1. la participación en general, prevista en la elaboración de todo tipo de normas,
2. la participación específica en materia ambiental, cuando se trata de disposiciones relativas a esta materia, regulada en la Ley 27/2006,
3. la participación prevista en normas autonómicas sectoriales o en la ley de medio ambiente vasca.

En la aplicación de estas normas hay que tener en cuenta lo siguiente:

1. la norma que encuentra aplicación en todo caso, cuando se trata de la participación en materia ambiental, es la Ley 27/2006,
2. al interpretar esta Ley debe hacerse de acuerdo con el Convenio de Aarhus y la normativa ambiental dictada en su desarrollo,
3. en todo lo que no sea contradictorio deberá aplicarse la norma reguladora de la participación contenida en la Ley de medio ambiente vasca y en las normas ambientales sectoriales, y
4. la normativa reguladora de la elaboración de disposiciones generales también debe encontrar aplicación en aquellos aspectos no cubiertos por la normativa anterior.

1.8. Excepciones a la participación en los procedimientos de elaboración de normas en algunos ámbitos como defensa y protección civil en casos de emergencia

Esta excepción se refiere a la participación en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que regulen materias relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o con el salvamento de la vida humana en el mar. Es preciso destacar el carácter exclusivo de la reglamentación, pues si falta esa nota no opera la excepción.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca el Gobierno Vasco es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil a quien le corresponde la aprobación de los siguientes planes y disposiciones (art. 4 Ley 1/1996, del Parlamento Vasco):

- a) El Plan de Protección Civil de Euskadi y los planes especiales.
- b) Las disposiciones de carácter general que se elaboren en materia de protección civil.
- c) Fijar las directrices esenciales de la política de prevención y autoprotección.

Los territorios históricos participan en la ejecución de la protección civil, dentro del ámbito de sus propias competencias, correspondiéndoles (art. 6 Ley 1/1996):

- a) Elaborar y aprobar el Plan de Protección Civil de su territorio histórico en armonía con lo que disponga el Plan de Protección Civil de Euskadi.
- b) Ejecutar la legislación y el desarrollo normativo emanado de las instituciones comunes en materia de defensa contra incendios.

Los municipios también pueden aprobar planes específicos en materia de protección civil o elaborar y ejecutar programas municipales de previsión y prevención en armonía con las indicaciones de los programas de otras administraciones (art. 7 Ley 1/1996, del Parlamento Vasco).

En todos estos casos en el procedimiento para aprobar estas disposiciones generales o planes no se aplicarán las garantías establecidas en la Ley 27/2006.

1.9. La particularidad de los riesgos laborales

Ciertas materias, relacionadas estrechamente con la protección ambiental, también comportan una actividad peligrosa para los trabajadores que desempeñan su labor en ciertos ámbitos. Por ejemplo, las sustancias químicas pueden producir efectos nocivos en la salud e integridad física de los operarios, al margen de que su emisión pueda entrañar un peligro para el medio ambiente. La Ley 27/2006 pretende deslindar ambas cuestiones, remitiéndose a la normativa específica en materia de riesgos laborales para regular la tramitación de procedimientos destinados a la elaboración de normas en ese ámbito.

Así, la Ley 13/1995, de prevención de riesgos laborales, señala que la política de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (art. 5.1). Se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan (art. 6.1). La elaboración de la política preventiva cuenta con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Por tanto, el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, conducentes a mejorar el nivel de seguridad y salud de los trabajadores, no pertenece al ámbito objetivo de aplicación de la Ley 27/2006. Esto significa que, en caso de que pretenda aprobarse una norma reguladora del uso y la producción de sustancias químicas, por ejemplo, su tramitación se realizará conforme a las garantías de participación de aquella Ley, siempre que no contemplen aspectos relacionados con la seguridad y la salud de los trabajadores que las manipulan o emplean.

En el procedimiento para aprobar las disposiciones generales que regulen materias relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o con el salvamento de la vida humana en el mar no se aplicarán las garantías establecidas en la Ley 27/2006.

Se deben proporcionar los medios adecuados para que los ciudadanos se hallen en unas óptimas condiciones para participar.

Se debe poner a disposición del público información comprensible sobre las repercusiones ambientales de las propuestas.

2. FORMA Y MEDIOS DE LA INFORMACIÓN

2.1. Avisos al público y otros medios sobre la existencia de propuestas de planes, etc.

La participación activa en el procedimiento viene condicionada por la posibilidad de que el público acceda a la información precisa acerca de la actuación pública que se proyecta a través de una planificación. De ahí, que se exija a la autoridad pública competente la implantación de avisos al público. Ahora bien, esta expresión resulta demasiado general y no indica qué medios han de emplearse para la difusión de la propuesta. La Ley 27/2006 apostilla, además, que han de emplearse otros medios apropiados como los electrónicos, cuando se disponga de ellos.

El adjetivo «apropiados» significa que han de ser lo suficientemente idóneos para que el público pueda conocer las propuestas. Por ello, al margen de los clásicos anuncios en los boletines oficiales o en los periódicos de mayor tirada, el uso de Internet o, incluso, jornadas abiertas al público, organizadas por la misma autoridad pública, podrían contribuir a dotar de contenido a este precepto. El fin último es proporcionar los medios adecuados para que los ciudadanos se hallen en unas óptimas condiciones para participar. Estas exigencias son inherentes al principio de transparencia y accesibilidad de la información que propugna el Convenio de Aarhus (art. 5.2).

El acceso a la documentación y al expediente será mejor, en tanto en cuanto la propia autoridad pública proporcione la información acerca de los formatos en los que se encuentra, los lugares donde puede consultarla, los medios de que disponen para obtenerla y, por último, el procedimiento que ha de tramitarse para el acceso a la información. En la actualidad los soportes electrónicos constituyen un medio de fácil y flexible uso para los ciudadanos. La Ley introduce como salvedad «cuando se disponga de ellos», lo que exige un esfuerzo, por parte de la autoridad pública, de engancharse al tren de la Sociedad de la Información.

2.2. Información pertinente e inteligible

La información, que ha de ser accesible, debe ser adecuada, en el sentido de que se limitará a los aspectos de los planes y programas que tengan un impacto en el medio ambiente. Al respecto, se plantea el problema de aclarar cuál es el contenido de la información que prevé la Ley 27/2006. Al margen de la redacción del plan, programa o disposición de carácter general, el público ha de conocer y comprender los efectos medioambientales que comportan aquellas medidas. Por ejemplo, no podría facilitarse una información pertinente, si se presentara ante el público un proyecto del plan de residuos sin hacer expresa referencia a las consecuencias que acarrea la gestión que se propone. Por ejemplo, el empleo de incineradoras por la emisión de gases, el impacto que supone la instalación de más empresas dedicadas al reciclaje, etc.

Por otra parte, los textos legales y los planes contienen habitualmente términos y expresiones, ya sean jurídicos o técnicos, cuyo sentido no alcanzan a comprender los ciudadanos. Al objeto de que la información sea inteligible, la autoridad pública debería proporcionar unos medios de consulta al ciudadano a través de los que pudiera plantear dudas en torno a términos confusos para su conocimiento. En ese sentido, podría resultar conveniente organizar unas jornadas de exposición al público, en las que participasen las diferentes disciplinas que desempeñan labores en la gestión del territorio, como arquitectos, economistas, geógrafos, biólogos y juristas.

2.3. En especial la información sobre el derecho a la participación

Pese al reconocimiento de un derecho, no puede ignorarse que el sujeto del mismo ha de conocer los cauces o los mecanismos que permiten su ejercicio. En este punto tampoco se ajustaría a la Ley el hecho de facilitar al público el texto en su literalidad, dadas las

previsibles dificultades de comprensión que podría encontrar un ciudadano no entendido en cuestiones jurídicas.

Debería ponerse de manifiesto ese estrecho vínculo que une a la información y a la participación. Se percibe, en ese sentido, una carencia en el texto legal, al no remitirse, en materia de participación, a su artículo 5, que prevé una serie de obligaciones que recaen sobre la autoridad pública, en materia de información. Las autoridades públicas no deben contemplar la participación como un problema. Al contrario, las autoridades públicas deben incidir en la educación de la ciudadanía, facilitándoles información y formación sobre la importancia y necesidad de la participación. Las autoridades públicas no deben asumir un papel pasivo cuando se trata de la participación. Al contrario, deben no sólo facilitar el ejercicio del derecho sino promoverlo, informando del significado de la participación y de los medios existentes para permitirla.

En esta actividad cabría destacar el deber de asesorar al ciudadano e informarle del modo en que puede ejercer su derecho. El reconocimiento de un derecho a ser informado sobre el procedimiento de participación, sin que se precisen los contornos de ese derecho, podría eximir a la autoridad pública de los deberes de asesoramiento y asistencia que, en cambio, son garantías para el derecho de acceso a la información.

Las autoridades públicas deben no sólo facilitar el ejercicio del derecho sino promoverlo, informando del significado de la participación y de los medios existentes para permitirla.

2.4. Administración pública ante la que se pueden presentar los comentarios y alegaciones

Entre los objetos de información se incluye facilitar la autoridad pública o el lugar en el que pueden presentarse las observaciones. En este punto pueden presentarse dos hipótesis. En primer lugar, si se ha señalado con claridad la autoridad pública ante la que puede participar el ciudadano, pero este último las presenta en otra autoridad pública por razones personales que le impiden entrar en contacto con aquélla o por cualquier otra circunstancia. En este supuesto debería aplicarse, en aras de la cooperación y colaboración entre Administraciones públicas, el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, en virtud del cual, los escritos, comunicaciones y solicitudes de los ciudadanos podrán presentarse en los registros de cualquier órgano que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas y a la de la Administración Local si, al respecto, se hubiera suscrito el oportuno convenio entre Administraciones.

2.5. Momento de expresar observaciones y alegaciones, cuando estén abiertas las posibilidades, antes de que se haya adoptado la decisión

En este apartado la Ley 27/2006 no parece señalar con demasiada precisión la fase del procedimiento en que se abre la participación ciudadana. En la Ley 9/2006 se establece el momento en el que procede abrir el período de consultas y el trámite de su integración posterior en la memoria ambiental. El texto legal tan sólo propone una referencia temporal vaga, aunque muy significativa, como es el momento anterior a la toma de decisiones.

El otro elemento temporal que muestra algún indicio respecto al momento de la participación consiste en la fase o período en que estén abiertas las posibilidades. En este punto el legislador, acogiendo los términos de Aarhus, adopta unas expresiones demasiado vagas, si se analizan algunos procedimientos de aprobación de planes y programas. En el fondo hasta la aprobación definitiva de un plan y, salvo el informe de alguna autoridad pública establecido por Ley, pueden introducirse reformas o cambios en el proyecto de avance, con lo que, en expresión de la Ley, estarían abiertas las posibilidades. Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 27/2006, éste puede ser un aspecto cuya regulación sea precisada por las Comunidades Autónomas.

En el caso de la aprobación de normas, el momento en que podría reconocerse el derecho de participación sería posterior al proyecto redactado por los técnicos de las Administraciones públicas correspondientes. La Ley podría exceptuar los supuestos en que se

Se debe garantizar el derecho del público a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o norma.

Tener debidamente en cuenta los resultados de la participación debe entenderse como la necesidad de exponer las razones por las que no se han atendido ciertos intereses en beneficio de otros, siguiendo un criterio coherente y razonable.

permitiera acceder al expediente en fases anteriores a la redacción del proyecto. Sin embargo, no se establece expresamente ese momento, pudiendo posponerse la consulta y la participación a la redacción del proyecto.

Una interpretación finalista del Convenio de Aarhus apunta a la posibilidad de presentar alegaciones en fases tempranas del procedimiento, es decir, cuando la propuesta se encuentra en un período de elaboración y de examinar las diferentes alternativas. Anticiparse al momento en que comienzan a perfilarse y definirse los proyectos permite que los ciudadanos examinen y valoren las propuestas más detenidamente, recabando, si es necesario, la opinión de expertos y el apoyo de asociaciones privadas. En eso consistiría el auténtico cambio cualitativo que promueve Aarhus, rechazando los reducidos plazos de información pública en momentos en que los proyectos están prácticamente perfilados en sus líneas maestras.

2.6. El resultado de la participación debe tenerse en cuenta en la decisión

Entre los presupuestos esenciales del Convenio de Aarhus figura, sin duda, la necesidad de dotar de legitimidad las decisiones públicas en materia medioambiental, dado el impacto que medidas agresivas contra elementos del medio físico pueden generar en el bienestar, la salud y el futuro de las generaciones venideras. Por ello, se ha creído conveniente que el Plan sea reflejo de las inquietudes y observaciones del público. El problema estriba en la multitud de intereses que arrastra la actuación contenida en un plan. Agricultores, sindicatos, empresarios, asociaciones ecologistas, partidos políticos, propietarios y otras entidades plantean proyectos diferentes, inspirados en modelos económicos, sociales y culturales distintos.

Alcanzar un consenso aceptable entre todos aquellos sectores, mediante un instrumento de planificación o una norma, se presenta una labor de casi imposible ejecución. Por ello, la expresión «tener en cuenta los resultados de la participación» no debería interpretarse en un sentido absoluto, de modo que el plan o la disposición satisfagan plenamente los intereses de las diferentes sensibilidades. Convendría entenderla como la necesidad de exponer las razones por las que no se han atendido ciertos intereses en beneficio de otros, siguiendo un criterio coherente y razonable.

No puede olvidarse aquí el papel que desempeña la Administración como entidad que goza de unas potestades administrativas discrecionales y que pone en marcha políticas públicas. El ente público debe ponderar los bienes e intereses en presencia con arreglo a ciertas directrices o líneas políticas propias. Ahora bien, en su manera de operar no puede apartarse de la voluntad popular a la que sirve, en último término, como un instrumento más. El sentido de la expresión recogida en la Ley expresa un límite infranqueable por parte de los poderes públicos. Por ejemplo, la presentación de un documento de alegaciones, respaldado por un número considerable de personas en proporción al ámbito territorial, debería recibir una respuesta efectiva de la autoridad pública a través del plan o la norma de que se trate.

2.7. Información al público sobre las decisiones adoptadas y motivos y consideraciones en que se basan

Una vez que se ha adoptado una decisión, han de exponerse los motivos que le han llevado al órgano promotor del plan o la norma a adoptar aquélla. De todo ello parece deducirse que la autoridad pública procede a elaborar una motivación, sin detenerse a examinar cada una de las observaciones por separado. La Ley se apartaría así del clásico trámite de información pública, en virtud del cual, quienes presenten alegaciones tienen derecho a obtener de la autoridad pública una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales (art. 86.3 Ley 30/1992).

No es lo mismo motivar una decisión que explicar pormenorizadamente las razones que han movido al órgano a apartarse de lo alegado por cada uno los participantes.

En cuanto a los formatos en que debe presentarse la información, no deberían diferir de los que ya se señalaron anteriormente para la difusión de la propuesta. Aquí cabría poner de relieve la utilización de herramientas informáticas que permiten almacenar gran cantidad de información en bases de datos. En cualquier caso, si la decisión o la disposición es demasiado extensa como para notificarla personalmente a los que han intervenido en el procedimiento, al menos debería indicárseles el lugar, el modo o la dirección electrónica en que pueden acceder a esa información.

2.8. Información al público sobre el proceso de participación pública y su significado

No parece desprenderse con claridad el sentido de este apartado. Podría referirse, en un sentido más formal, a que la autoridad pública debería elaborar un documento en el que se expusieran los diferentes pasos por los que ha atravesado el proceso y las incidencias más significativas en cada uno de ellos. Desde una perspectiva más material, cabría entender que ha de recogerse, a modo de informe, el grado de participación, los principales agentes que han intervenido, las inquietudes y observaciones más comunes o la incidencia de factores sociopolíticos.

La alusión al significado de esa participación parece algo más confusa. Podría hacerse referencia a unas conclusiones generales en torno a las cuestiones materiales y a las incidencias que han sucedido durante el trámite de participación. Este estudio adquiriría un matiz sociológico, cuyos puntos fundamentales también han de ser inteligibles para el público. El objetivo consistiría en mostrar el grado de respaldo o apoyo de la decisión finalmente adoptada, teniendo en cuenta los diferentes intereses en presencia. De este modo, en el expediente deberían constar tres tipos de documentación: una, el contenido íntegro de la decisión; dos, la motivación específica; y, tres, el informe sobre los aspectos formales y materiales del proceso, donde podría tener cabida este último apartado.

2.9. Establecimiento de aquellos miembros del público que tienen la condición de persona interesada

En primer lugar, todas las personas físicas o jurídicas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992 reúnen la condición de interesado. Por tanto, aquí cabe acoger a aquéllas que sean titulares de derechos subjetivos, como los propietarios o titulares de derechos reales, y a los que posean intereses legítimos. Al respecto, ha de hacerse la sentencia 219/2005, del Tribunal Constitucional, que realiza una interpretación amplia de la condición de interesado, si bien a los efectos del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. En segundo lugar, la Ley 27/2006 considera interesadas a las personas físicas o las jurídicas sin ánimo de lucro previstas en el artículo 23.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco no debe olvidarse que existe acción pública en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo. Esto quiere decir que la legitimación para intervenir en cualquier tipo de proceso en materia ambiental se reconoce a toda persona sin requerirse tener un interés concreto ni tampoco la condición de ciudadanía. En este sentido la Ley 27/2006 no tiene una importancia significativa en el ordenamiento jurídico vasco, aunque su mera existencia constituye un elemento o componente fundamental en el avance que la participación, la transparencia y el acceso a la justicia tiene por influencia del Derecho comunitario.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco existe acción pública en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo.

2.10. Las previsiones que en materia de participación contiene la Ley estatal 27/2006 no afectan a las normas autonómicas que amplían los instrumentos y el derecho de participación

La normativa sectorial contiene una regulación de la participación normalmente menos desarrollada que la prevista en la Ley 27/2006. En algunos casos pueden sin embargo observarse instrumentos innovadores, como sucede en materia urbanística.

El contenido del plan o la norma, su impacto ambiental, la repercusión en la vida y la salud de las personas son, entre otros, variables en función de las cuales ha de ampliarse o reducirse el concepto de sujeto con derecho a participar.

En el ámbito urbanístico local, cuando se aprueba el acuerdo de formulación del correspondiente plan o instrumento urbanístico o, en su caso, en el trámite de admisión del presentado ante la administración competente para su tramitación, se determinarán las medidas y actuaciones precisas para fomentar la coordinación administrativa y el programa de participación ciudadana en el proceso de su elaboración, tramitación y aprobación (art. 84.4 Ley 2/2006, del Parlamento Vasco). En él se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración (art. 108.1 Ley 2/2006). Pueden introducirse instrumentos de participación no previstos en la Ley 27/2006, como las consultas populares sometidas al régimen jurídico específico que para su celebración se contiene en la normativa de régimen local.

Como ya se ha comentado en otros apartados, la legislación autonómica podría remover todas las limitaciones antedichas, introduciendo un concepto más amplio de interesado. Esta última cláusula pone de manifiesto en qué medida los procesos participativos difieren de tal modo en función de la materia sobre la que versan, que una definición exhaustiva del sujeto con derecho a la participación podría no ajustarse demasiado bien a los requisitos de legitimidad propugnados por el Convenio de Aarhus. Por ejemplo, los planes de residuos radiactivos, que pueden afectar a la salud y a la integridad física de cualquier persona que resida en un ámbito territorial próximo a donde se depositan, no pueden equipararse a los planes relativos a envases, que no repercuten en bienes jurídicos tan esenciales como aquéllos.

El contenido del plan o la norma, su impacto ambiental, la repercusión en la vida y la salud de las personas son, entre otros, variables en función de las cuales ha de ampliarse o reducirse el concepto de sujeto con derecho a participar. Estas necesidades primordiales desde el punto de vista ambiental han de anteponerse a cualquier intento de agilizar el proceso o dejarlo, por sus características, en manos de los técnicos. En último término, el mayor o menor grado de participación viene condicionado por la mayor o menor gravedad de las cuestiones que entra a regular el plan o la norma en cuestión.

Ese criterio también podría trasladarse a otros derechos de participación que figuran en el texto de la Ley 27/2006. El legislador ha optado por establecer una lista de mínimos que otras normas podrían modular, debido a las diferencias que pueden surgir entre unos planes o normas y otro tipo de actuaciones.

3. PLANES Y PROGRAMAS EN LOS QUE TIENE LUGAR LA PARTICIPACIÓN

Los planes y programas en los que tiene lugar la participación están enunciados expresamente por la Ley 27/2006. La enunciación es taxativa, es decir, que la Ley exige la participación solamente en las materias enunciadas. En otros términos, que la enunciación no es ejemplificativa. Esto no impide que la normativa autonómica amplíe el ámbito material en el que resulta aplicable esta regulación. Al contrario, es lógico que esa ampliación se produzca, ya que el principio general debería ser precisamente el de facilitar la participación lo más posible. Cabría preguntarse entonces qué motivos le han llevado al legislador a realizar una enumeración de las materias.

Los planes y programas en los que tiene lugar la participación están enunciados expresamente por la Ley 27/2006.

La normativa autonómica puede ampliar el ámbito material en el que resulta aplicable esta regulación.

3.1. Residuos

Los procedimientos para la elaboración de los planes de residuos incluidos en la Ley del Estado 10/1998 han de incluir las garantías en materia de participación a que se refiere la Ley 27/2006. Su revisión se realiza cada cuatro años y pueden ser desarrollados a través de convenios con las Comunidades Autónomas. Éstas pueden dictar sus planes autonómicos en esta materia.

En la Comunidad Autónoma vasca la Ley 3/1998 de medio ambiente prevé que las Administraciones públicas elaborarán planes de residuos que contendrán, entre otras, especificaciones relativas a objetivos a cumplimentar, estrategias a desarrollar, creación de infraestructuras y sistemas de financiación (art. 70). Esta planificación ha de aprobarse de acuerdo con las garantías que, en materia de participación, prevé la Ley 27/2006. En este ámbito cabría distinguir la planificación en materia de residuos sólidos urbanos y residuos peligrosos y otras tipologías de residuos. En todos estos aspectos el órgano ambiental puede aprobar los correspondientes planes garantizando la participación en el sentido previsto en la Ley 27/2006, sin olvidar que algunos de estos planes estarán sometidos a la evaluación conjunta de impacto ambiental.

En materia de residuos urbanos corresponde a los órganos forales de los territorios históricos planificar el marco de gestión de residuos sólidos urbanos en cada Territorio Histórico a través de los correspondientes planes forales (art. 74 Ley 3/1998). Los ayuntamientos están facultados para dictar una planificación específica en materia de residuos sólidos urbanos, que se aprobarán a través de ordenanzas municipales. Éstas deben observar las previsiones establecidas por las Comunidades Autónomas y los órganos forales de los territorios históricos. En el procedimiento para la elaboración de ambos tipos de planes (forales y municipales) han de aplicarse las disposiciones contenidas en la Ley 27/2006.

3.2. Pilas y acumuladores

El Estado también ha regulado de forma más detallada ciertos tipos de residuos, como las pilas y los acumuladores. En la normativa se establece la posibilidad de que las Administraciones autonómicas aprueben, como una medida de prevención, diferentes programas para la concienciación en torno al uso de estos residuos (art. 13 Real Decreto 106/2008). También podrían aprobarse programas que tengan por objeto la organización de sistemas eficaces de recogida selectiva. La elaboración de este tipo de programas también debería sujetarse a las garantías de la Ley 27/2006.

3.3. Nitratos

La regulación ha establecido algunas previsiones en relación con el impacto de los nitratos en otros elementos del medio físico, como las aguas o en zonas vulnerables. El Real Decreto 261/1996, regulador de la contaminación por nitratos, establece que en las zonas designadas como vulnerables, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas establecerán programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación

La forma de articular el derecho a la participación se deberá adecuar al tipo de procedimiento de que se trate y tener en cuenta, además de los condicionantes exigidos por la Ley 27/2006, los que puedan resultar exigibles por la normativa sectorial de aplicación, tratando en todo momento de hacer compatibles las distintas normativas, de evitar duplicidades y de utilizar las tecnologías de la información.

Los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica deben ser elaborados y modificados garantizando la participación pública, en los términos previstos en la Ley 27/2006

causada por los nitratos de origen agrario. La importancia de esta cuestión estriba en evitar la contaminación de las aguas procedentes de sustancias fertilizantes destinadas al cultivo.

En la Comunidad Autónoma Vasca resulta aplicable el Decreto 390/1998, del Gobierno Vasco, por el que se dictan normas para la declaración de zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria. El órgano ambiental puede dictar planes de actuación para la protección de las aguas ante posibles vertidos de estas sustancias. En su elaboración se garantizará la participación de los órganos forales competentes (art. 1.2.). En concreto, el plan de actuación vigente se aprobó por la orden de 15 de octubre de 2008. En el procedimiento de revisión de estos planes rige la Ley 27/2006 en materia de participación ciudadana.

3.4. Envases y residuos de envases

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente puede aprobar o revisar un Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados, integrando los programas elaborados por las Comunidades Autónomas. El Programa Nacional se incluirá en el Plan Nacional de Gestión de Residuos Urbanos y tendrá validez para todo el territorio nacional (art. 17 Ley del Estado, 11/1997). La modificación, revisión y elaboración de los planes debe tener en cuenta las previsiones que establece la Ley 27/2006 en materia de participación.

Los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, los de las Entidades locales, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas, deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y de residuos de envases (art. 17 Ley 11/1997). Esta planificación debe elaborarse de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2006 en materia de participación ciudadana. Nuevamente recordar que algunos de estos planes pueden estar sometidos a evaluación conjunta de impacto ambiental.

El Real Decreto 782/1998 señala que las Comunidades Autónomas determinarán los mecanismos de participación de las entidades locales y de los consumidores y usuarios en el seguimiento de la ejecución de sus respectivos programas autonómicos, que integrarán el Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados (art. 17.3). La Comunidad Autónoma Vasca todavía no ha recogido en ninguna normativa el procedimiento para la aprobación de este tipo de planes, con lo que en futuras regulaciones habrán de tener en cuenta la necesidad de incorporar las garantías en materia de participación contempladas en la Ley 27/2006.

3.5. Calidad del aire

Con arreglo a la Ley 34/2007, del Estado, el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, a fin de cumplir la normativa comunitaria y los compromisos que se deriven de los acuerdos internacionales de los que España sea parte, está facultada para aprobar los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos. Estos planes y programas fijan objetivos específicos, las medidas necesarias para la consecución de los mismos y el procedimiento para su revisión, y serán elaborados y actualizados con la participación de las Comunidades Autónomas (art. 16.1).

Las Comunidades Autónomas pueden adoptar otros planes que tengan por objeto el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial (art. 16.2 Ley 34/2007), tanto de mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos, como de acción a corto plazo, en los que se determinen medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta.

Las entidades locales pueden elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de estos planes y programas se deberá tener en cuen-

ta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas. Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones deben adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica. Estos planes condicionan los diferentes instrumentos del planeamiento urbanístico e, incluso, pueden prever prescripciones de obligado cumplimiento para los ciudadanos (art. 16.2 Ley 34/2007).

La Ley del Medio ambiente del País Vasco prevé la necesidad de adoptar acciones para la definición y el establecimiento de los objetivos de calidad del aire para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos sobre la salud humana, el sosiego público y el medio ambiente en su conjunto. Asimismo, aquellas medidas deben establecer criterios para la evaluación y para la obtención de la información acerca de los niveles de calidad (art. 31 Ley 3/1998, del Parlamento Vasco). De acuerdo con la Ley de medio ambiente vasca podrán establecer programas de control de los focos emisores a fin de vigilar y garantizar el cumplimiento de los límites de emisión aplicables, programas de actuación para resolver situaciones de contaminación del aire episódicas o de emergencia que supongan riesgo de superación de los valores límite o de los umbrales de alerta (art. 33.1 Ley 3/1998).

En la elaboración de estos planes la Ley estatal hace una remisión general a la Ley 27/2006 en materia de participación. Por tanto, ya sean las Comunidades Autónomas, los municipios o el Estado han de seguir las pautas establecidas en dicho texto legal para garantizar la participación del público.

3.6. Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica

Las Comunidades Autónomas podrían desarrollar ciertos aspectos, como ha sucedido en la Ley vasca del suelo y los programas de participación que han de incluirse en el proyecto inicial. Éstos podrían proponer, incluso, el planteamiento de consultas populares. Si bien los planes urbanísticos no figuran entre los que han de aplicarse aquellas garantías, en este punto la Comunidad Autónoma Vasca ha ampliado de alguna forma el abanico de materias, lo que se ajustaría a lo dispuesto por la Ley.

3.7. Especialidades en materia de aguas

Se ha comentado anteriormente que se exceptúa la aplicación de la Ley 27/2006 a los procedimientos en materia de aguas, en especial para la aprobación de los planes hidrológicos. Cabe hacer la correspondiente remisión al Reglamento de Planificación Hidrológica. Dos años antes de iniciar el procedimiento se presentará un esquema provisional de los temas de importancia que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas. Un año antes de la revisión o aprobación del plan deberán estar a disposición los ejemplares del proyecto de Plan Hidrológico de Cuenca. El plazo para la presentación de observaciones por escrito deberá ser, como mínimo, de seis meses.

Corresponde a los organismos de cuenca o Administraciones públicas competentes formular el proyecto de organización y procedimiento que se va a seguir para hacer efectiva la participación pública¹⁵.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca la Ley 1/2006 contempla toda la planificación hidrológica correspondiente a la demarcación hidrográfica de Euskadi. Asimismo, prevé una serie de programas de medidas para la protección de las aguas. En el Decreto 33/2003 se regula el procedimiento para la elaboración y la revisión del Plan Hidrológico de las cuencas internas de la Comunidad Autónoma Vasca (art. 4).

Pese a que es un reglamento anterior a la Ley, todavía resulta aplicable en todo aquello que no resulte contrario a ella. En concreto, se establece un trámite de información pú-

El proceso de elaboración de los planes hidrológicos debe incorporar los requerimientos establecidos en la Ley 27/2006, en particular aquellos referentes al suministro actvdo de información sustantiva para el proceso de la planificación.

¹⁵ Art. 72.2 Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica. A partir de ahora RPH.

blica durante dos meses. En cuanto a los programas de medidas y los planes hidrológicos de detalle, el procedimiento para su elaboración ha de someterse a las normas generales sobre el procedimiento para la elaboración de disposiciones en la Comunidad Autónoma Vasca (Ley 8/2003, del Parlamento Vasco). Estos últimos instrumentos han sido incorporados recientemente por la Ley de aguas de 2006, de modo que el procedimiento para su elaboración ha de recogerse en un reglamento posterior de desarrollo que todavía no ha sido aprobado.

En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales en materia de aguas, como aquellos que se refieren a la protección de los ríos y arroyos, el procedimiento para su elaboración se prevé en la Ley 4/1990, del Parlamento Vasco de Ordenación del Territorio (art. 17). En aquel procedimiento no se incluye ningún tipo de trámite de información pública, aunque resultaría de aplicación la normativa sobre evaluación conjunta de impacto ambiental.

En el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, la consulta al público interesado la debe realizar el promotor del plan o programa.

3.8. Participación en procedimientos de evaluación de planes y programas

La normativa sobre evaluación conjunta de planes y programas establece un trámite de consulta al público, que se llevará a cabo tras la redacción del informe de sostenibilidad ambiental. Este trámite tiene por objeto la puesta a disposición de aquel informe a las autoridades públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones.

El órgano promotor elaborará la propuesta de plan o programa tomando en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas, y la memoria ambiental (art. 13). En otras palabras, la propuesta debe reflejar las inquietudes de la ciudadanía respecto a su ejecución y puesta en funcionamiento.

Los planes y programas que deben ser objeto de evaluación conjunta de impacto ambiental son aquellos que se elaboren con respecto a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, o la utilización del suelo y de los recursos naturales y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación vigente en la materia (art. 4 Decreto 183/2003 Gobierno Vasco).

3.9. Planes exceptuados de la participación

Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006 los Planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia. El legislador ha tomado en consideración la posibilidad de que un mismo plan incorpore algunas materias no vinculadas a la defensa nacional. Por ello, ha precisado que, para aplicar la excepción, los planes y programas tengan aquel único y exclusivo objeto.

En cuanto a la protección civil, se definen como situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y de grave riesgo para la seguridad pública que no pueden ser confundidas con la actividad administrativa ordinaria encaminada a la protección de personas y bienes en situaciones de normalidad social¹⁶.

En la Comunidad Autónoma Vasca tanto el Gobierno vasco como los órganos forales de los territorios históricos pueden aprobar planes en esta materia dentro de sus respectivas competencias (arts. 4 y 6 Ley 1/1996, del parlamento Vasco). Esta planificación queda excluida del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, sujetándose a la normativa propia en materia de protección civil. De forma subsidiaria cabría aplicar las normas que regulan el procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general. En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca la Ley 8/2003 y para el territorio histórico de Bizkaia la Norma Foral 3/1987.

¹⁶ STC 130/1990, FJ 7°.

4. PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE

4.1. El Derecho a la participación en la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general

La aprobación de disposiciones de carácter general debe tramitarse conforme a un procedimiento previsto en la normativa correspondiente a cada una de las administraciones públicas. En esa normativa se reconocen diferentes formas de participación de la ciudadanía, como la audiencia a las personas interesadas. En esos trámites de audiencia han de reconocerse las garantías que, en materia medioambiental, señala la Ley 27/2006.

En el ámbito de la Administración del Estado se aplica la Ley 50/1997, del Gobierno. Una vez que se haya aprobado el proyecto de reglamento, se otorga un período de audiencia a los interesados, a fin de que expongan las alegaciones que crean convenientes (art. 24).

En la Comunidad Autónoma Vasca se ha aprobado la Ley 8/2003, que permite abrir un trámite de audiencia a los interesados o a sus asociaciones representativas. Asimismo, puede decidir la apertura de un trámite de información pública, cuando el carácter de las disposiciones así lo aconseje (art. 8).

En el caso de las Diputaciones Forales, las normas de organización y funcionamiento del territorio histórico de Bizkaia no contemplan ningún tipo de trámite de audiencia (art. 53 Norma Foral 3/1987), si bien se han implantado mecanismos para llevar a cabo la iniciativa legislativa popular en el territorio de Gipuzkoa (Norma Foral 7/2007). En este último territorio se ha reconocido la posibilidad de participar en la elaboración de disposiciones en la Norma Foral 6/2005. Se ha incluido el trámite de audiencia, una vez que los diferentes órganos aprueben el proyecto [art. 70 d)]. En el territorio de Álava tampoco se establece ningún tipo de participación mediante una audiencia a las personas interesadas (art. 68 Norma Foral 52/1992). En estos casos debe tenerse en cuenta que los procedimientos se desarrollan ante las Juntas Generales.

Las entidades locales deben aprobar sus disposiciones con arreglo al procedimiento previsto en la Ley 7/1985, de bases del Régimen Local. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales (art. 70 bis Ley 7/1985). Asimismo, se les concede a los ciudadanos la posibilidad de presentar iniciativas de ordenanzas municipales, conforme al procedimiento establecido en la Ley 7/1985 (art. 70 bis.2). Con carácter general, el ayuntamiento debe impulsar un trámite de información pública, al objeto de que los ciudadanos presenten las alegaciones que crean convenientes (art. 47 Ley 7/1985). Respecto a estos procedimientos en el ámbito local, no pueden olvidarse el reglamento de funcionamiento propio de cada entidad local y el reglamento de organización y funcionamiento de las entidades locales.

Todos estos procedimientos deben someterse a las garantías y derechos que, en materia de participación, recoge la Ley 27/2006, respecto a la elaboración de disposiciones de carácter general. Dichas garantías se concretan en cuatro exigencias:

- a) La puesta a disposición del público de la información relativa al proyecto de disposición o norma de carácter general.
- b) Durante la tramitación del procedimiento para aprobar las disposiciones debería permitirse una participación temprana, que esté abierta a todas las posibilidades. Eso significa que debería permitirse la modificación de un proyecto de norma con anterioridad a su aprobación definitiva.
- c) Antes de adoptar cualquier decisión definitiva correspondiente a la norma o disposición, debe otorgarse un plazo para presentar observaciones o alegaciones.
- d) Una vez que se ha aprobado definitivamente la norma, la Administración ha de incluir una memoria o anejo en el que se expongan los motivos por los que se ha optado por unas alternativas u observaciones y se han excluido otras.

La aprobación de disposiciones de carácter general debe tramitarse conforme a un procedimiento previsto en la normativa correspondiente a cada una de las administraciones públicas. En el procedimiento deben incorporarse las garantías y derechos que, en materia de participación, recoge la Ley 27/2006.

Los órganos sustantivos, es decir, aquellos que aprueban definitivamente la propuesta de norma, son los encargados de hacer cumplir las garantías y derechos que se establecen en materia de participación.

En cada uno de los procedimientos en que se aprueben disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente, deberían preverse trámites que se adecuen a las citadas exigencias. Para ello, podrían aprobarse normas de procedimiento generales para la elaboración de disposiciones de carácter general en materia ambiental, o bien en cada uno de los sectores pueden contemplarse los procedimientos específicos para el reconocimiento de las garantías en materia de participación. Los órganos sustantivos, es decir, aquellos que aprueban definitivamente la propuesta de norma, son los encargados de hacer cumplir las garantías y derechos que se establecen en materia de participación.

La Ley Vasca del Agua recoge entre sus principios el de la participación de las personas y entidades usuarias en la elaboración de la política del agua.

4.2. En materia de protección de aguas

El desarrollo de la legislación comunitaria en esta materia, o bien la aplicación directa a través de reglamentos obliga a aplicar directamente el Convenio de Aarhus para la participación en la elaboración de normas comunitarias relativas al agua. En caso de que el Derecho comunitario haya entrado a regular los aspectos esenciales en determinadas materias relativas al agua, la participación ha de ceñirse a los aspectos que desarrollan la Directiva y que hayan sido incluidos en normas internas.

En la normativa vigente tan sólo se han recogido reglas de participación en materia de planificación hidrológica. No obstante, esta materia ya ha sido objeto de examen en el apartado 3, al tratarse de planes correspondientes a la regulación del agua. A continuación cabe aludir a las materias que pueden ser reguladas a través de reglamentos que se someten a los preceptos que, en materia de participación, regula la Ley 27/2006.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca la Ley 1/2006 tan sólo prevé los planes que debe adoptar la Administración vasca en materia de aguas. Esta Ley debe entenderse desarrollada por el Decreto 33/2003 en esta materia. No se hace ninguna referencia al procedimiento específico para la aprobación de disposiciones en esta materia. Deben citarse aquellas materias que pueden entrar a regular las administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca, como el abastecimiento, el saneamiento, la depuración de aguas residuales y el riego (art. 33 y ss. Ley 1/2006). Para la aprobación de todas esas normas debe seguirse el procedimiento correspondiente a la aprobación de disposiciones de carácter general que rige en cada una de las administraciones públicas.

Entre esas materias pueden destacarse las siguientes:

- El dominio público hidráulico.
- Funcionamiento del registro de aguas.
- Calidad de las aguas, tanto las relativas al baño, como aquellas que se destinan al consumo humano.
- Depuración y saneamiento de las aguas.
- Abastecimiento y riego.
- Protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

4.3. Protección contra el ruido

En la normativa sobre la protección contra el ruido no se ha previsto un procedimiento específico para la elaboración de las disposiciones en esta materia. Por ello, han de aplicarse las normas reguladoras de los procedimientos para la aprobación de disposiciones de carácter general, correspondientes a cada una de las administraciones públicas. Éstas pueden dictar reglamentos en las siguientes materias:

- Evaluación y gestión del ruido ambiental.
- Zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.
- Emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas al aire libre.
- Umbrales y los requisitos de protección de los edificios contra el ruido.

En aquellas materias en las que no se haya previsto un procedimiento específico para la elaboración de las disposiciones, han de aplicarse las normas reguladoras de los procedimientos para la aprobación de disposiciones de carácter general.

- Ruidos que se derivan de instalaciones aeroportuarias.
- Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido.
- Potencia acústica admisible para determinadas máquinas y aparatos.

Corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias. Asimismo, las corporaciones locales deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo. Así, los ayuntamientos también deben respetar los derechos de participación, incluidos en la Ley 27/2006, en los procedimientos de elaboración y aprobación de ordenanzas que incluyan unos umbrales determinados.

4.4. Protección de suelos

Esta materia abarca todas aquellas disposiciones destinadas a la prevención y corrección de los suelos contaminados. En ese sentido, se ha establecido, por la vía reglamentaria, la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Sin embargo, ni en la normativa estatal ni en la vasca se han aprobado procedimientos específicos que incluyan trámites participativos para la aprobación de disposiciones de carácter general en este sector en concreto.

Al margen del reglamento del Estado, regulador de las actividades potencialmente contaminantes, cabe aludir a otras materias que pueden ser objeto de desarrollo reglamentario:

- La gestión de las actividades de limpieza.
- Sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo.
- Contenido y alcance de las investigaciones a realizar sobre la calidad del suelo.
- Normativa de desarrollo de las leyes en materia de protección del suelo, en la que pueden incluirse las ordenanzas municipales sobre edificabilidad y estudios de detalle, que incluyan volumetría de los edificios.

4.5. Contaminación atmosférica

Las cuestiones decisivas se han regulado por normas que se hallan fuera del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, como son Directivas o, en su caso, una Ley. La elaboración de los Reglamentos, en algunos casos transcripciones literales de los textos comunitarios, puede someterse a las garantías de participación, pero únicamente en los aspectos competenciales o de procedimiento para la redacción de los correspondientes planes, dado que el resto de materias han sido previamente contempladas en el Derecho Comunitario. Sin embargo, las normas comunitarias también han de sujetarse a las garantías que prevé el Convenio de Aarhus en materia de participación.

La Ley 32/2007 no prevé un procedimiento específico para la aprobación de normas en materia de protección de la atmósfera. Por ello, ha de aplicarse el procedimiento correspondiente a la Administración pública que sea competente para la aprobación de la norma en concreto. Pueden dictarse reglamentos y disposiciones de carácter general en las siguientes materias:

- Evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con determinadas sustancias.
- Evaluación del ozono en el aire ambiente.
- Incineración de residuos.
- Contaminación producida por determinados productos químicos.

La Ley 8/2003 garantiza la audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas.

La obligatoriedad en el trámite de audiencia conlleva que su incumplimiento acarree la nulidad de la disposición en cuestión.

4.6. Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos

La Ley 4/1990, de ordenación del territorio del País Vasco y la Ley 2/2006 vasca del suelo establecen los marcos generales en materia de ordenación del territorio y utilización de los suelos. Sin embargo, ninguna de ellas ha incorporado procedimientos específicos para la elaboración de disposiciones de carácter general en la materia. Por tanto, debería seguirse el procedimiento general establecido en la Ley 8/2003 para la elaboración de la normativa por parte del Gobierno Vasco. Podrían aprobarse normas reglamentarias en las siguientes materias:

- Condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.
- Apoyo a actuaciones integrales de revitalización urbana en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco y de la Ley del Suelo.
- Directrices de ordenación del territorio.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca se incluyó, dentro de las directrices de ordenación territorial, aprobadas por Decreto, una matriz de usos del suelo, que presenta auténticos preceptos vinculantes a cumplir por las autoridades públicas en las diferentes tareas de planificación municipal y supramunicipal. Al aprobarse por Decreto, resultarían perfectamente aplicables las garantías de participación establecidas en la Ley 27/2006.

Los municipios pueden aprobar ordenanzas que complementen lo dispuesto en el planeamiento general:

- Normas urbanísticas de desarrollo del plan general (art. 66 Ley 2/2006).
- Los estudios de detalle tienen por objeto completar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada en cualquier clase de suelo. La necesidad o conveniencia de la complementación o adaptación deberá justificarse por los propios estudios de detalle, cuando su redacción no esté prevista por el planeamiento (art. 73 Ley 2/2006). Para la aprobación de estas normas han de cumplirse los trámites establecidos en la Ley de bases del régimen local y en los reglamentos de organización propios de cada una de las entidades locales, que han de incluir, como ya se ha mencionado, un período de audiencia pública. Estos procedimientos deben observar las garantías previstas en la Ley 27/2006.

En aquellos reglamentos que transcriban casi literalmente textos comunitarios o internacionales las garantías de participación sólo pueden aplicarse a aspectos competenciales o de procedimiento.

4.7. Conservación de la naturaleza y diversidad biológica

La Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad no ha incorporado ningún procedimiento específico para la elaboración de disposiciones de carácter general en esta materia. Tampoco la Ley vasca 16/1994 ha incluido un procedimiento específico o un trámite en concreto, en los que se reconozca la participación del público. Así, ha de cumplirse la normativa reguladora de los procedimientos para la elaboración y aprobación de normas en cada una de las administraciones competentes para dictar normas en esta materia. En estos procedimientos deben hacerse cumplir las garantías que, en materia de participación, prevé la Ley 27/2006.

En concreto, en esas normas podrían regularse las siguientes cuestiones:

- Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres.
- Protección de determinadas especies.
- Aprobación de catálogos de especies amenazadas.
- Organización y funcionamiento del Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Restauración del espacio natural.

- Desarrollo de las leyes reguladoras de espacios pertenecientes a la reserva de la biosfera, tal y como sucede para Urdaibai.
- Biotopos protegidos. Su elaboración y modificación debería someterse a las garantías que, en materia de participación, establece la Ley 27/2006.
- Declaración de parques naturales.

Algunos espacios naturales protegidos se hallan sometidos a instrumentos internacionales que, aunque gozan de cierta flexibilidad, contemplan preceptos vinculantes para los Estados. Por ejemplo, la prohibición de desclasificar áreas protegidas en humedales internacionales o reservas de la biosfera. En estos casos la virtualidad de la Ley, a los efectos de participar en la elaboración de dichos instrumentos, parece bastante limitada.

Los lugares de interés comunitario son seleccionados por la Comisión Europea. Una vez publicada la lista, esos espacios han de ser declarados zonas de especial conservación por las Comunidades Autónomas. El procedimiento para su aprobación debería ajustarse a la tramitación de cualquier reglamento. Aún así, no se ha hecho mención expresa al respecto en ninguna norma, lo que podría suscitar alguna duda sobre la verdadera naturaleza jurídica de la declaración.

La planificación posterior, relativa al uso y gestión de esos espacios o a la ordenación de los recursos naturales, quedaría en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2006, sobre evaluación conjunta, en el caso de procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, y el Decreto vasco 183/2003, si es un procedimiento tramitado en la Comunidad Autónoma Vasca.

4.8. Montes y aprovechamientos forestales

La legislación de montes no incluye un procedimiento específico, en el que se incluya la participación del público en esta materia. Por tanto, los procedimientos generales de aprobación de las normas en cada una de las administraciones han de reconocer las garantías de la Ley 27/2006 en materia de participación. Las disposiciones de carácter general en esta materia pueden referirse al desarrollo de la Ley 43/2003, de montes.

Al tratarse de una competencia que corresponde a los órganos forales, las disposiciones no poseen un rango legal. Sin embargo, podría plantearse el problema de articular las garantías previstas en la Ley 27/2006 con los procedimientos para la aprobación de las normas en el ámbito foral. Piénsese que muchas se tramitan en las Juntas Generales y será complicado que éstas puedan cumplir los requisitos de la Ley en materia de difusión de la información. Asimismo, tampoco resultará sencillo observar el mandato de la participación temprana, dado que los anteproyectos de normas no necesariamente se publican ni se abre un trámite para presentar alegaciones. Aún así, deberían introducirse los derechos de participación en esta materia. Cada una de las instituciones Forales dispone de una Norma Foral en materia de montes, por lo que cualquier modificación o revisión debería contar con las garantías de la Ley 27/2006.

4.9. Gestión de los residuos

En la Ley 10/1998, del Estado, no se establece un procedimiento participativo en la elaboración y aprobación de normas relativas a la gestión de residuos. Como en el resto de materias, regiría la normativa que regula la organización y funcionamiento de la Administración que aprueba definitivamente la norma, sea estatal, autonómica o local. Dicho procedimiento debe ajustarse a las garantías y derechos que prevé la Ley 27/2006. Diversos reglamentos han previsto mecanismos de gestión diversos en función del tipo de residuos. Entre las materias que pueden regularse por la vía reglamentaria pueden citarse las siguientes:

- Operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.
- Eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

Cualquier modificación o revisión de una Norma Foral en materia de montes, debe contar con las garantías de participación de la Ley 27/2006.

La Ley de Bases del Régimen Local establece que la aprobación de las Ordenanzas locales debe incluir en el procedimiento Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

- Incineración de residuos.
- Envases y Residuos de Envases.
- Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios.
- Residuos Tóxicos y Peligrosos.
- Aceites industriales usados.
- Eliminación y gestión de determinadas sustancias y productos.
- Gestión de residuos correspondientes a máquinas o vehículos de motor.
- Gestión de residuos sanitarios.
- Gestión de residuos inertes.

La Ley vasca de medio ambiente habilita a las autoridades públicas para la constitución de un servicio público para la gestión de determinados residuos en régimen de monopolio. Por tanto, en caso de que un municipio pretenda reservar la actividad al sector público en exclusiva, ha de contar con la declaración de servicio público de titularidad local, emitida por la Comunidad Autónoma que corresponda (art. 12 Ley 10/1998).

Asimismo, el Ayuntamiento habrá de aprobar las condiciones que regirán la prestación del servicio: tipo de gestión, directa o indirecta, creación de una empresa de titularidad local, un régimen de economía mixta, etc. También podrán aprobar las ordenanzas relativas a la recogida de residuos, como la recogida de basuras. Además, la reserva de la actividad, consagrada en el art. 86.3 Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, es compatible con la presencia de otros operadores en el mercado, cumpliendo, de este modo, la normativa comunitaria sobre libre competencia. El procedimiento de aprobación de esas normas debería someterse a la ley 27/2006, al margen de que deba observar el procedimiento regulado en la Ley de Bases del Régimen Local, en el reglamento de organización propio de la entidad local y en el reglamento de organización y funcionamiento de las entidades locales.

Las sustancias y los usos de las mismas se hallan reguladas en el ámbito europeo y el proceso de participación debe ajustarse a los parámetros del Convenio de Aarhus.

4.10. Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas

En esta materia se aprecia la influencia normativa comunitaria, no sólo por las políticas medioambientales, sino también por la libre circulación de mercancías en el ámbito de la Unión Europea. La normativa fundamental en materia de productos está contenida en el REACH (Reglamento 1907/2006). En el ámbito de la Unión Europea este Reglamento regula exhaustivamente el régimen jurídico de los productos químicos, estableciendo una serie de obligaciones de diverso tipo, entre ellas algunas relativas a la información, transparencia y participación. Dada la naturaleza jurídica de la norma, son aplicables directamente. Antes de limitar los usos de las sustancias químicas, la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos debe invitar a todas las partes interesadas a presentar observaciones en un plazo de tres meses a partir de la fecha de publicación, especialmente sobre los usos que deberían quedar exentos de la autorización obligatoria.

Dado que las sustancias y los usos de las mismas se hallan reguladas en el ámbito europeo, el proceso de participación debería ajustarse a los parámetros del Convenio de Aarhus. La normativa interna está constituida por la Ley 26/1984, de protección de consumidores y usuarios y la Ley 14/1986, General de Sanidad. En ninguna de esas normas de cabecera o en las de rango reglamentario se incluye procedimiento específico alguno para la aprobación de una normativa en esta materia o, en su caso, cualquier trámite participativo para su elaboración. En estos casos se aplica la normativa correspondiente al procedimiento para la aprobación de disposiciones en cada una de las administraciones públicas. Todos ellos deben incorporar las garantías en materia de participación de la Ley 27/2006.

En cuanto a las materias objeto de regulación reglamentaria, ya se han aprobado algunas normas en el ámbito estatal. Pueden versar sobre los siguientes aspectos:

- Procedimientos de notificación de sustancias nuevas ante la autoridad competente, así como otros requisitos para la clasificación y comercialización de las sustancias.
- Clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

- Limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.
- Regulación sobre biocidas y plaguicidas.

4.11. Biotecnología

Al margen de los instrumentos internacionales, la normativa referida a los productos genéticamente modificados procede de la Unión Europea. Así, el Reglamento 1830/2003 regula la trazabilidad y el etiquetado de los productos genéticamente modificados. El sistema de creación y asignación de identificadores únicos lo regula el Reglamento 65/2004. En ellas no se establece un procedimiento en concreto para la aprobación de normas, ni trámites de participación al público. En el primer reglamento sí se prevén mecanismos de información al público.

Como se analizará posteriormente, la Ley 9/2003 contempla un trámite de información pública en los procedimientos para autorizar la comercialización de productos. Sin embargo, no se hace ninguna referencia a la aprobación de disposiciones generales en la materia. Por tanto, se aplican los procedimientos correspondientes a la organización y funcionamiento de las administraciones competentes en la materia. En su tramitación se tendrán en cuenta las garantías que prevé la Ley 27/2006 en materia de participación.

Las vías de participación ciudadana, en esta materia, por tanto, se hallan bastante limitadas, toda vez que son los procedimientos de autorización los que pueden incidir sobre la materia medioambiental. En este ámbito ha de prestarse especial atención a los diferentes sectores implicados, como agricultores, ganaderos, empresarios agrícolas, ecologistas y a los científicos, dadas las múltiples disciplinas que engloba el régimen de los productos genéticamente modificados.

4.12. Otras emisiones

En este apartado podrían incluirse las emisiones de gases no aludidas anteriormente en materia de contaminación atmosférica. Esta expresión tan amplia permite incorporar los requisitos de participación establecidos por la Ley 27/2006 a supuestos muy variados, siempre que el legislador considere que las sustancias resulten especialmente nocivas para la atmósfera o para la salud de las personas. Ninguna norma ha incorporado trámite participativo alguno para este tipo de emisiones. Ha de seguirse el procedimiento que corresponda a cada Administración pública para la aprobación de la disposición en cuestión, que debe adecuarse a las garantías de la Ley 27/2006.

Respecto a las materias que pueden ser objeto de regulación, pueden citarse las siguientes:

- Restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria.
- Incineración de residuos.
- Prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto.
- Limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.

El procedimiento para la aprobación de esta normativa debería incorporar las garantías establecidas por la Ley 27/2006 en materia de participación. Aún así, también ha de pensarse en las discrepancias científicas en torno a los efectos de las radiaciones en el momento en que se pone a disposición al público la información respecto al proyecto de norma a adoptar.

4.13. Vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente

Las normas que regulan estas actividades no contemplan un trámite participativo para la aprobación de disposiciones de carácter general. Por tanto, deben aplicarse las ga-

Las vías de participación ciudadana en materia de biotecnología se hallan bastante limitadas ya que la normativa procede de la Unión Europea.

Las regulaciones autonómicas pueden ampliar las garantías de participación establecidas en la legislación básica estatal.

rantías de la Ley 27/2006 en cada uno de los procedimientos tramitados por las administraciones competentes. En el caso de los vertidos y liberación de sustancias, le correspondería al órgano ambiental del Gobierno Vasco o al mismo Consejo de Gobierno aprobar definitivamente la disposición de que se trate.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, se ha aprobado el Decreto 196/1997, por el que se establece el procedimiento para el otorgamiento de Autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre y de vertido desde tierra al mar.

4.14. Evaluación de impacto ambiental

El desarrollo del Real Decreto Legislativo 1/2008 debe llevarse a cabo por medio de disposiciones de carácter general. El Real Decreto Legislativo mencionado no prevé ninguna especialidad respecto a la participación en esta materia, y tampoco recoge ningún tipo de procedimiento para elaborar disposiciones que desarrollen las normas con rango de Ley que se dicten en esta materia. Por tanto, se aplicará la Ley 50/1997, del Estado, que regula el funcionamiento de esta Administración para la elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general.

Respecto a la legislación autonómica vasca, tampoco se ha contemplado ningún trámite participativo en concreto para la aprobación de disposiciones en esta materia. La Comunidad Autónoma Vasca podría dictar una normativa propia de desarrollo de la legislación básica del Estado, recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2008. Por tanto, se aplicaría la Ley 8/2003, relativa al procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general por parte de la Administración autonómica vasca. En concreto, debería contemplarse específicamente la posibilidad de desarrollar la Ley 3/1998, de medio ambiente en esta materia.

La Ley 3/1998, de Medio Ambiente, que establece tres tipos de evaluaciones de impacto (art. 43):

- a) Evaluación conjunta de impacto ambiental, destinada a valorar los efectos que sobre el medio ambiente se deriven de la aplicación de un plan, de acuerdo con el procedimiento que se desarrollará reglamentariamente.
- b) Evaluación individualizada de impacto ambiental, destinada a valorar los efectos de la ejecución de un proyecto sobre el medio ambiente de acuerdo con el procedimiento contemplado en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y su normativa de desarrollo.
- c) Evaluación simplificada de impacto ambiental, destinada a valorar los efectos que sobre el medio ambiente se deriven de la ejecución de un proyecto de menor incidencia en el entorno y respecto del cual la detección o corrección de impactos ambientales pueda ser simple.

La Comunidad Autónoma Vasca podría dictar una normativa propia de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia ambiental en cuya tramitación deberían incorporarse las garantías de participación de la Ley 27/2006.

4.15. Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia

Si bien no se ha efectuado ningún desarrollo reglamentario en esta materia, han de tenerse presentes siempre las regulaciones autonómicas, que podrían ampliar las garantías de participación ya establecidas. Por ejemplo, se espera el desarrollo de la Ley vasca del suelo en los aspectos relativos al procedimiento para la aprobación de planes. En ellos se recogerán más detalles acerca del contenido de los programas de participación y los mecanismos de información que ha de poner en marcha la Administración para la elaboración de un plan general o un plan parcial.

4.16. Otras materias que se establezcan en la normativa autonómica

En este punto se pone de manifiesto la regulación de mínimos que opera la Ley 27/2006, respecto a los derechos de participación. No puede olvidarse la competencia auto-

nómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia medioambiental. Del mismo modo, tampoco cabría ignorar que, al tratarse de procedimientos administrativos, dirigidos a la elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general, también entraría en juego la competencia en materia de autoorganización, lo que conlleva prever con más detalle los pasos y cauces procedimentales. En cualquier caso, el carácter básico de la legislación del Estado impide la situación contraria, es decir, deberían respetarse los derechos de participación, incluidos en la Ley 27/2006, en los procedimientos de aprobación de disposiciones de carácter general en las materias recogidas en ese texto legal.

4.17. Normas de participación especiales en los planes de prevención de riesgos laborales

Hubo anteriormente ocasión de comentar que se aplicará la Ley 37/1995 en la regulación de los procedimientos que tienen por objeto la aprobación de planes y programas en este ámbito. Por tanto, se entienden excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006 también en el supuesto de procedimientos para la aprobación de normas en este ámbito.

Cuando una disposición de carácter general adopte como finalidad la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, no podrán invocarse las garantías de participación en materia de medio ambiente. Esta confluencia de materias podría suceder de forma más habitual de lo que se cree. Por ejemplo, cuando los trabajadores desempeñen sus labores en zonas expuestas a emisiones radiactivas o manipulen sustancias químicas peligrosas para su salud.

4.18. Excepciones de aplicación previstos en algunas materias como defensa, seguridad pública, protección civil y casos de emergencia o salvamento de la vida humana en el mar

En este punto deviene obligatoria la remisión al punto 1.8. y la problemática que plantea la legislación en materia de protección civil y defensa nacional, habiendo delimitado el Tribunal Constitucional las correspondientes materias. Al tratarse de intereses que se superponen a la normativa ambiental, ya sea por razones de seguridad pública o por situaciones de emergencia, el legislador no ha creído conveniente añadirles garantías en materia de participación.

No obstante, ha de desprenderse de forma evidente que las normas se destinan exclusivamente a la defensa nacional o a las situaciones de emergencia y protección civil. Si en alguna de estas normas figurara cualquier precepto relacionado con cualquiera de las materias aludidas, podría plantearse la duda en torno a la aplicación de las garantías en materia de participación. En ese caso, que no resulta nada fácil que suceda, le corresponde al órgano encargado de aprobar el reglamento comprobar si se ha entrado a regular alguna de aquellas materias.

4.19. Excepciones relativas a las disposiciones no sustanciales por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen reducción de las medidas de protección

Entre los ejemplos de normas que quedarían fuera de la Ley 27/2006 podría citarse la reestructuración de órganos en el seno del Ministerio de Medio Ambiente o la consejería autonómica de ese ramo. La atribución de determinadas competencias a un órgano administrativo, la emisión de circulares, destinadas a fijar protocolos de actuación del personal al servicio de la autoridad pública, incluso los aspectos relativos a la formación interna del empleado público podrían ser cuestiones que, aún reguladas en normas específicas, no se ajusten al calificativo de sustancial.

Las excepciones para aplicar las garantías de participación de la Ley 27/2006 son para aquellas normas que se destinan exclusivamente a la defensa nacional o a las situaciones de emergencia y protección civil o que regulan el marco jurídico de las materias correspondientes a la potestad de autoorganización de las autoridades públicas.

De este modo, los procedimientos, por los que se aprueban normas que regulan el marco jurídico de las materias correspondientes a la potestad de autoorganización de la autoridad pública, no deben incluir las garantías de participación previstas en la Ley 27/2006. Ahora bien, si estas normas implican una reducción de las medidas de protección para el medio ambiente, inmediatamente habrán de ponerse en marcha los mecanismos incluidos en la Ley. Por ejemplo, la regulación de un determinado procedimiento con incidencia en cuestiones medioambientales, como la autorización ambiental o evaluación de impacto, puede suprimir algún informe técnico que antes era preceptivo, lo que influiría en la resolución final sobre evaluación.

En el supuesto en que exista alguna duda en torno a la aplicación de la Ley 27/2006, siempre se resuelve aplicando la norma más favorable al ciudadano.

4.20. Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que tenga como único objetivo la aprobación de planes y programas

La planificación en determinadas materias puede revestirse a través de una determinada norma, como los reglamentos. Así sucede en los planes urbanísticos o en los planes de ordenación de recursos naturales. En esos supuestos el legislador excluye los derechos de participación en el procedimiento para la aprobación de esos planes. Este planteamiento cobra sentido desde el momento en que la Ley 9/2006, sobre evaluación conjunta, contempla un trámite temprano de consultas, incluyendo la obligación de poner a disposición del público la información en torno a la propuesta del plan. Al margen de ello, el proceso de planificación de algunas materias se sujeta a las garantías de participación de la Ley 27/2006, tal y como se ha examinado en apartados anteriores.

Al considerarse reglamentos y, por tanto, disposiciones de carácter general, podría afirmarse que siempre encontraría aplicación la ley 27/2006, con independencia de lo que digan normas específicas que regulen la elaboración de planes. La razón estriba en que, en el supuesto en que exista alguna duda en torno a la aplicación de la Ley 27/2006, siempre se resuelve aplicando la norma más favorable al ciudadano.

5. LA PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS EJECUTIVAS

En este apartado se muestran las garantías que prevé la Ley en materia de participación respecto de ciertas actividades con incidencia ambiental por parte de los ciudadanos. La Administración supervisa la ejecución de ciertos proyectos mediante una evaluación previa de impacto ambiental. Asimismo, cuando el particular solicita una autorización para la ubicación de ciertas instalaciones, o para realizar vertidos, la Administración pretende comprobar que la autorización de esa actividad no supone un perjuicio grave para el entorno. Asimismo, los municipios impulsan los procedimientos de concesión de licencias de actividad, que condicionan la apertura de instalaciones y la ejecución de otras actividades. En todos esos procedimientos pueden introducirse trámites que tengan por objeto la participación del público.

Pueden distinguirse hasta seis tipos de procedimientos:

- a) Procedimientos de evaluación de impacto ambiental.
- b) Procedimientos para la obtención de la autorización ambiental integrada.
- c) Los procedimientos en el campo de la biotecnología.
- d) Los procedimientos en el ámbito local para la concesión de la licencia de actividad.
- e) Procedimientos por los que se otorga la autorización de vertidos a aguas.
- f) Procedimientos por los que se obtiene la autorización de producción y gestión de residuos.
- g) Procedimientos en materia de costas

5.1. Evaluación de impacto ambiental de actividades

La Administración competente para resolver en el procedimiento de que se trate debe elaborar un estudio de impacto ambiental. Ese estudio debe someterse, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan. Dicho trámite se evacuará en aquellas fases del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto sujeto a autorización y sometido a evaluación de impacto ambiental y tendrá una duración no inferior a 30 días (art. 9.1 Real Decreto Legislativo 1/2008).

Se aprecia que el Real Decreto Legislativo ha incorporado una de las garantías de Aarhus, relativas a la participación temprana. Del mismo modo, también en esa norma se menciona la necesidad de que en el trámite de información pública el órgano competente para resolver sobre el proyecto informe al público acerca de ciertas cuestiones, como el tipo de proyecto que se pretende autorizar, el estudio de impacto previo, el lugar donde pueden encontrar la información o las modalidades de participación (art. 9.3 RDL 1/2008). Al prever un trámite de información pública, no se limita la participación exclusivamente a las personas interesadas o a aquellas que indica la Ley.

En caso de que el órgano competente para autorizar el proyecto no inicie el trámite de información pública, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental debe iniciarse de nuevo, ya que las actuaciones llevadas a cabo con motivo de la evaluación quedarán archivadas (art. 10 RDL 1/2008).

5.2. Autorización ambiental integrada

Las actividades que se considera que tienen un alto poder contaminante están sometidas a una legislación específica, de *prevención y control integrado de la contaminación* (IPPC), que se basa en prevenir la contaminación actuando preferentemente en la fuente y persigue que las actividades gestionen prudentemente los recursos y reduzcan al máximo los residuos y las emisiones a la atmósfera, a las aguas y a los suelos.

Si el órgano que autoriza el proyecto no somete el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública en el plazo fijado por el órgano ambiental, el expediente se archivará, siendo necesario, en su caso, iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental.

El órgano ambiental debe promover la participación real y efectiva de las personas interesadas cuando conceda la autorización ambiental integrada de nuevas instalaciones, cuando se realice cualquier cambio sustancial en la instalación o en la renovación o modificación de la autorización ambiental integrada.

La autorización ambiental integrada tiene como objetivo proteger al medio ambiente en su conjunto, aplicando los principios de prevención y control ambiental de una forma integrada, con el fin de impedir la transferencia de contaminación de un medio a otro. Para ello impone específicamente para cada instalación valores límite en todos los vectores ambientales (atmósfera, aguas, ruidos, residuos, suelos), así como planes de vigilancia al respecto. Se le llama integrada, porque contiene en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos, de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica.

Asimismo, se somete a autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anexo 1 de la Ley 16/2002.

En el procedimiento para el otorgamiento de la autorización, el órgano ambiental encargado de resolver debe abrir un período de información pública. Cualquier persona, sin necesidad de ostentar ningún tipo de interés, puede consultar el expediente y presentar alegaciones en un mismo trámite. El objetivo consiste en poner en conocimiento de los ciudadanos la apertura de un procedimiento por el que una persona física o jurídica realizará en el futuro emisiones a la atmósfera, vertidos a las aguas y al suelo y modificación o implantación de instalaciones.

El anexo 5 de la Ley 16/2002, sobre prevención y control integrados de la contaminación, define los elementos que han de ser puestos a disposición del público durante el trámite de información pública:

- La solicitud y su contenido.
- El hecho de que la solicitud pueda estar sometida a la evaluación de impacto ambiental de proyectos.
- La identificación del órgano competente para resolver.
- La naturaleza jurídica de la resolución.
- Los detalles relativos a la modificación de la autorización.
- Las fechas, medios y lugares donde se facilitará la información.
- Las modalidades de participación de las personas interesadas, que deben ser determinadas por el órgano autonómico competente.

En un intento de promover una mayor transparencia, se obliga al órgano ambiental a la publicación de la resolución por la que se concede la autorización, así como el contenido de ésta. En concreto, han de recogerse en una memoria los principales motivos y consideraciones en los que se basa la resolución administrativa, incluyendo la información relativa al proceso de participación (art. 23.4 Ley 16/2002). En ese sentido, el órgano ambiental puede acumular las alegaciones que tengan un contenido similar a efectos de contestarlas conjuntamente, tal y como establece el art. 86 Ley 30/1992.

5.3. La participación en el campo de la biotecnología

Las personas que se propongan realizar una liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente deberán solicitar la autorización a la Administración competente (art. 12.1 Ley 9/2003). Una vez presentada la solicitud, junto a otros documentos adicionales exigidos por la Ley (estudio técnico y evaluación de riesgos), el órgano ambiental debe abrir un período de información pública, que consistirá en recabar las observaciones en torno a la posibilidad de que se liberen los organismos modificados (art. 12.2). El trámite de información pública abarca un plazo de 30 días (art. 25.4 Real Decreto 178/2004).

Respecto a las garantías de participación, la Ley no considera confidencial la información relativa a las liberaciones voluntarias realizadas, las autorizaciones de comercialización otorgadas, la relación de los organismos modificados a los que se les haya otorgado la autorización para ser comercializados, los informes de evaluación, los resultados de los

La participación pública en los procedimientos administrativos para la concesión de autorizaciones debe canalizarse a través de los procedimientos recogidos en la normativa sectorial respectiva: aguas, residuos, autorización ambiental integrada, calidad del aire, etc.

La gran mayoría de estos procedimientos articulan la participación a través del establecimiento de trámites obligatorios de información pública en los procedimientos de concesión de autorizaciones.

controles realizados y los informes de expertos. Toda esta documentación será puesta a disposición del público, así como la descripción de los organismos modificados genéticamente (art. 20.2 y 3). Estas cuestiones han de difundirse durante el trámite de información pública (art. 25.4 Real Decreto 178/2004).

5.4. Licencias de actividad

La licencia municipal que faculta para la implantación de una actividad clasificada, así como para su ampliación o reforma, se denominará licencia de actividad y se atenderá en su formalización a lo especificado en los siguientes apartados y en la normativa de desarrollo que se dicte (art. 56 Ley 3/1998, del Parlamento Vasco).

Salvo que proceda la denegación expresa de la licencia de actividad por razones de competencia municipal basadas en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales, el Alcalde o Alcaldesa someterá el expediente relativo a la solicitud de establecimiento de actividad a exposición pública en el Boletín Oficial del Territorio Histórico y la notificará personalmente a los vecinos inmediatos al lugar donde haya de emplazarse. El periodo de exposición pública es de 15 días, al objeto de que puedan presentarse alegaciones por quienes se consideren afectados (art. 58.1 y 2).

Como se aprecia, en este trámite de información pública pueden participar únicamente quienes se consideran afectados. En esta cuestión rige el art. 86 de la Ley 30/1992, en el sentido de que la Administración, en este caso, el Alcalde, debe dar respuesta a las alegaciones presentadas por los afectados. Por ello, debería ponerse a disposición de aquellos que lo soliciten la resolución por la que se otorga la licencia de actividad.

5.5. Procedimientos para el aprovechamiento del dominio público hidráulico y vertidos a dicho dominio.

Una vez presentadas las solicitudes de ocupación, se publicará un anuncio en los boletines oficiales de las provincias donde se vaya a realizar el aprovechamiento. En él se pondrá en conocimiento del público que el proyecto para la ocupación o el aprovechamiento se somete a un trámite de información pública. El plazo nunca será inferior a veinte días. Aquellos que se consideren perjudicados podrán examinar el expediente y documentos técnicos que obran en poder del Organismo de Cuenca y presentar las alegaciones pertinentes (art. 109 Real Decreto 849/1986, aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca le corresponde a la Agencia Vasca del Agua intervenir en la protección del dominio público hidráulico, en especial, el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas, así como la vigilancia e inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora en esta materia (art. 4 Decreto 240/2007).

En cuanto a la tramitación de solicitudes de autorización de vertidos, se exige un trámite de información pública por un plazo de 30 días, mediante un anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia (art. 247 Real Decreto 849/1986).

5.6. Producción y gestión de residuos

La legislación básica en materia de residuos no prevé ningún tipo de trámite de información pública en los procedimientos de autorización de producción y gestión de residuos. Sin embargo, eso no significa que no deban introducirse mecanismos participativos en una materia de esta relevancia.

La Ley vasca de medio ambiente no desarrolla el procedimiento para el otorgamiento de la autorización correspondiente en materia de gestión y producción. Sin embargo, no puede olvidarse que en la mayoría de las ocasiones estas actividades están sometidas a li-

La legislación básica en materia de residuos no prevé ningún tipo de trámite de información pública en los procedimientos de autorización de producción y gestión de residuos.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones estas actividades están sometidas a licencia de actividad, autorización ambiental integrada y, además en muchos casos, al trámite de evaluación de impacto ambiental, procedimientos en los que sí hay reguladas obligaciones referentes a participación pública.

Con independencia de la publicación en los boletines oficiales y diarios de los correspondientes anuncios, en la formalización del trámite de información pública se debe promover también la utilización de las tecnologías de la información y la telemática.

cencia o, en su caso, a la preceptiva autorización ambiental integrada. Los proyectos que tengan por objeto la gestión de los residuos también se sujetan al procedimiento de evaluación de impacto de proyectos. Como se ha comentado anteriormente, en todos estos procedimientos se prevén trámites de información pública.

5.7. Dominio público marítimo-terrestre

En el caso de que la Administración pretenda ejercer su potestad administrativa de deslinde entre los espacios de dominio público y aquellos de propiedad privada, se ha previsto un trámite de información pública. Cuando el proyecto de deslinde suponga modificación sustancial de la delimitación provisional realizada previamente, se abrirá un nuevo período de información pública, así como de audiencia a los propietarios colindantes afectados (art. 25 Real Decreto 1471/1989).

Para la realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos, el Servicio Periférico de Costas formulará el correspondiente proyecto y lo someterá a información pública durante treinta días y a informe de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento. La aprobación del mismo llevará implícita la declaración de necesidad de ocupación, procediéndose a continuación conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa (art. 53.2 Real Decreto 1471/1989).

El proyecto de obras para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre también se somete a información pública, salvo que se trate de instalaciones de defensa o de seguridad (art. 86 Real Decreto 1471/1989). En el caso de la adjudicación de concesiones para la ocupación del dominio público marítimo terrestre, los proyectos se expondrán a información pública (art. 154.3 Real Decreto 1471/1989).

CAPÍTULO CUARTO

SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA

SUMARIO

1. REGULACIÓN JURÍDICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA ...	109	5. LA POSIBILIDAD DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES	117
2. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO GENERAL EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y EN LAS NORMAS AMBIENTALES.....	111	6. LOS PROCESOS AMBIENTALES Y LA FINANCIACIÓN DE SU COSTE.....	119
2.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos.....	111	7. VÍAS NO JURISDICCIONALES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS VINCULADOS CON EL MEDIO AMBIENTE.....	120
2.2. Instrumentos internacionales y derecho comunitario en materia ambiental	111		
3. EL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL Y SUS LIMITACIONES ..	113		
4. LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA CUANDO NO SE FACILITA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN O A LA PARTICIPACIÓN EN CUESTIONES AMBIENTALES.....	114		
4.1. Procedimientos en los que se solicita información ambiental en poder de las administraciones	114		
4.2. La información en poder de entidades privadas.....	115		
4.3. La exigencia del derecho de participación	115		

1. REGULACIÓN JURÍDICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

La impugnación de la actividad administrativa relacionada con la materia ambiental encuentra su fundamento en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en la Constitución y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como el derecho a un proceso equitativo. El problema, no obstante, estriba en determinar quiénes pueden ejercer este derecho ante una vulneración puntual de las normas ambientales.

El Texto Constitucional reconoce la protección judicial a los ciudadanos con derechos o intereses legítimos en un determinado asunto. Eso significa que deberían excluirse todos aquellos ciudadanos que ostenten un interés difuso. Ahora bien, se concibe la protección del medio ambiente como una cuestión que atañe en general a todas las personas que viven en el planeta o, al menos, a todas aquellas que habitan en un entorno cercano al lugar donde se ha violado la norma ambiental. No puede resultar extraño que la normativa tienda a ampliar el círculo de personas que puedan impetrar el auxilio de la justicia, a fin de que ésta le otorgue cierta protección a los elementos del medio físico.

La Ley vasca de medio ambiente ha establecido expresamente el carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de lo establecido en ella, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional¹⁷.

La Ley 27/2006, en cambio, matiza el concepto de la acción pública reconocido en las leyes autonómicas, aludiendo a la expresión «acción popular». Mientras que en la Ley vasca se admite que todo ciudadano puede dirigirse contra la Administración, en el texto estatal se delimita claramente quiénes pueden acceder a la justicia en caso de que las autoridades públicas vulneren lo dispuesto en la normativa ambiental.

Cabría preguntarse si ambas normas, la estatal y la autonómica, pueden aplicarse sin que pueda haber contradicción alguna entre ellas. Al respecto, no puede olvidarse que la legislación autonómica desarrolla la básica en la materia medioambiental, de acuerdo con el artículo 149.1.23^a de la Constitución.

Más allá de los ámbitos competenciales, cabría comentar que la tutela ambiental se ha venido reconociendo de forma progresiva a un mayor número de ciudadanos. El fundamento de las acciones populares contra la actuación de la Administración no se halla en la existencia de un derecho al medio ambiente de los ciudadanos, sino en el derecho a pedir a la Administración que cumpla y haga cumplir la normativa en esta materia. Piénsese que el impacto ambiental de ciertas actividades podría alcanzar a personas que ni tan siquiera ostentan un interés legítimo en el proceso en cuestión.

La Ley vasca del suelo contempla una acción pública para exigir de las administraciones públicas y de los sujetos privados el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística. En concreto, subraya especialmente el hecho de que la legitimación no es necesaria para obtener la tutela de los tribunales¹⁸. También podrían citarse otras normas, como las relativas a la protección de las costas¹⁹. En todos esos ámbitos no podría restringirse el derecho de acceso a los Tribunales a través de una acción pública, porque afectan a ámbitos

La Ley vasca de medio ambiente ha establecido expresamente el carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de lo establecido en ella, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional.

¹⁷ Art. 3.4 Ley 3/1998, del País Vasco de Medio Ambiente.

¹⁸ Art. 8 Ley 2/2006, del Suelo vasca.

¹⁹ Art. 109.1 Ley 25/1988, de Costas.

sectoriales que amplían las garantías de los ciudadanos para exigir la tutela ambiental. Por tanto, si intervienen las administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca, podría ejercerse la acción popular que reconoce la Ley vasca de medio ambiente, sin las limitaciones y requisitos que establece la Ley 27/2006.

2. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO GENERAL EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y EN LAS NORMAS AMBIENTALES

2.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos

Con carácter general, el Convenio Europeo de Derechos Humanos contempla el derecho de acceso a la justicia como el derecho a un proceso equitativo. Eso significa que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y resuelta dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley²⁰. Éste decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación penal que fuera dirigida contra ella. Las dos vertientes de este Derecho se hallan conformadas, en primer lugar, por la facultad de ser oído, es decir, de acceder a los Tribunales y, en segundo lugar, por la necesidad de que aquéllos adopten una resolución motivada que resuelva la controversia a través de un proceso dotado de todas las garantías.

Como puede apreciarse, el Convenio Europeo limita el ejercicio del derecho a un proceso equitativo para aquellos ciudadanos con derechos y obligaciones, excluyendo conceptos como el interés legítimo, que, por ejemplo, sí contempla el artículo 24.1 de la Constitución. Al no consagrarse en aquel Convenio un derecho general al medio ambiente, podría pensarse que no cabe el amparo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cuestiones medioambientales.

Sin embargo, en diversos pronunciamientos relacionados con el medio ambiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha vinculado la vulneración de la normativa ambiental con la posibilidad de que diversos derechos fundamentales también puedan ser lesionados. Por ejemplo, el derecho a la vida privada y familiar puede conculcarse por el establecimiento de una planta de residuos, que desprende ruidos y olores que afectan al bienestar general de diversas familias. Además en estos supuestos el Tribunal entiende vulnerado el derecho, más allá de que el ayuntamiento en cuestión haya actuado de conformidad con el Derecho interno²¹.

2.2. Instrumentos internacionales y derecho comunitario en materia ambiental

El Convenio de Aarhus, por su parte, permite a las personas acudir ante los Tribunales o a cualquier otro organismo independiente si creen que su derecho de acceso a la información o a la participación en cuestiones ambientales ha sido vulnerado²². Esto no significa que se reconozca una acción pública para impugnar las decisiones administrativas en materia ambiental.

Con arreglo a Aarhus, se exige acreditar un interés suficiente o lesión de un derecho, según la legislación interna, para acceder a la justicia. Aún así, sostiene que ha de realizarse una interpretación amplia de la legitimación y que las ONGs han de ostentar la condición de público interesado. En concreto, tanto para impugnar cuestiones relativas al derecho de participación, como las que se refieren al incumplimiento de la normativa ambiental por la Administración, se exige la condición de interesado y en el último caso se realiza una remisión expresa a la legislación interna de los Estados firmantes.

También la normativa comunitaria ha implantado una regulación en materia de acceso a la justicia, sólo que en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y aquellos que se deriven del otorgamiento de autorizaciones ambientales²³. Reconoce el de-

En diversos pronunciamientos relacionados con el medio ambiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha vinculado la vulneración de la normativa ambiental con la posibilidad de que diversos derechos fundamentales también puedan ser lesionados.

El Convenio de Aarhus permite a las personas acudir ante los Tribunales o a cualquier otro organismo independiente si creen que su derecho de acceso a la información o a la participación en cuestiones ambientales ha sido vulnerado.

²⁰ Art. 6.1. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

²¹ STEDH 9-12-2004, *López Ostra y otros contra España*.

²² Art. 9 Convenio de Aarhus.

²³ Art. 4 Dir. 2003/35.

recho a todos los que hayan solicitado información con arreglo a la normativa comunitaria. Para la exigencia del derecho de participación, se exige a todos los Estados facilitar a todos los interesados la posibilidad de presentar un recurso ante los órganos jurisdiccionales. Respecto a las decisiones administrativas adoptadas en materia ambiental, también se precisa la condición de interesado.

Las organizaciones no gubernamentales deberán tener reconocido su interés para poder impugnar cualquier menoscabo del derecho de participación, ya que los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho²⁴.

²⁴ Modificación del art. 15 bis de la Directiva 96/19, sobre prevención y control integrados de la contaminación.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL Y SUS LIMITACIONES

El ciudadano ha de poseer un interés legítimo o ser titular de un derecho para presentar recurso ante los tribunales. Los intereses difusos, en cambio, son aquellos que no se hallan vinculados a un interés o un derecho de una persona en concreto, sino a los fines solidarios o colectivos que persigue un ciudadano o una entidad. En el caso de la tutela ambiental la principal problemática a la que se enfrentan los ciudadanos se halla en la complejidad técnica y científica de muchos fenómenos que afectan al mar, al suelo o a la atmósfera. Por ello, se precisa la constante colaboración, asistencia y apoyo de personas especializadas en esta materia. Todo ello podría obtenerse a través de las ONGs.

A tenor de la Ley 27/2006, pueden ejercer la acción popular las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

La Ley 27/2006 reduce el círculo de personas que pueden impugnar decisiones administrativas ante los tribunales de justicia. Ésta es la principal limitación que presenta la Ley. Este texto perfila claramente la naturaleza y el carácter de las personas jurídicas que pueden plantear recursos y exigir la tutela judicial. De hecho, en los procedimientos administrativos se desarrolla lo ya dispuesto por la Ley 30/1992, respecto a la condición de interesadas de las asociaciones representativas de intereses colectivos. En este punto la misma Ley despeja las dudas en torno a qué asociaciones pueden intervenir en aquel procedimiento como personas interesadas. Recuérdese que la Ley vasca establece la acción pública, no resultando aplicables las disposiciones de la Ley 27/2006, que son más limitadas.

La Ley 27/2006 reduce el círculo de personas que pueden impugnar decisiones administrativas ante los tribunales de justicia. Ley vasca establece la acción pública, no resultando aplicables las disposiciones de la Ley 27/2006, que son más limitadas.

Si la Administración no entrega la información en el plazo que marca la Ley el solicitante debe presentar una reclamación ante el órgano obligado a facilitar la información. Si éste no atiende la solicitud en el plazo de tres meses, podrá presentar recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

4. LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA CUANDO NO SE FACILITA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN O A LA PARTICIPACIÓN EN CUESTIONES AMBIENTALES

El legislador prevé la posibilidad de emplear los recursos en la vía administrativa por parte de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere al derecho de acceso a la información ambiental, como en aquellos asuntos relativos al derecho de participación en aquella materia²⁵. Asimismo, la Ley realiza una remisión expresa a la Ley 30/1992, reguladora del procedimiento administrativo común.

4.1 Procedimientos en los que se solicita información ambiental en poder de las administraciones

Cualquier persona puede solicitar ante la Administración cualquier dato o documento de carácter ambiental. Por ello, cualquier ciudadano que hubiera solicitado la información podría obtener la tutela de los tribunales. Recuérdese que la solicitud debe precisar con detalle qué datos o documentación se requieren a la Administración. En la petición tampoco pueden omitirse datos tan importantes como el domicilio a efectos de notificaciones.

El solicitante debería cumplimentar un documento que, en muchas ocasiones, viene formalizado previamente. Debe presentarlo ante la Administración pública encargada del expediente en concreto.

El problema consiste en determinar qué clase de procedimiento ha de tramitarse para que pueda exigirse algo a la Administración a través de los tribunales. El acceso a la información se configura como un derecho cuyos contornos se hayan ya precisados en la Ley 27/2006. Además, la denegación tan sólo puede justificarse por causas objetivas previstas en la Ley. Por tanto, la Administración se halla obligada a facilitar la información, salvo que concurra alguno de esos motivos. Entre ellos podría aludirse a la protección de datos personales, el derecho a la intimidad o el secreto comercial o industrial.

Tras dar entrada a la solicitud en el registro correspondiente, se plantean dos hipótesis: una, la Administración no entrega la documentación en el plazo que fija la Ley (uno o dos meses, según los casos), contados a partir de la recepción de la solicitud. No se aplica el régimen de silencio administrativo, porque aquélla no está obligada a resolver, sino que debe entregar la documentación. Al configurarse una obligación por Ley, en estos casos procedería acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa para exigir una prestación determinada a la Administración. En concreto, el solicitante debe presentar una reclamación ante el órgano obligado a facilitar la información. Si éste no atiende la solicitud en el plazo de tres meses, podrá presentar el ciudadano recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración²⁶.

La segunda se refiere al caso en que la Administración le deniegue expresamente el acceso a través de una resolución. En ella expone los motivos legales por los que no puede recibir la información, como la protección de la intimidad de otras personas, cuyas identidades figuran en el documento solicitado. En este punto cabría aplicar el régimen general de los recursos administrativos. Si el acto no agota la vía administrativa, el solicitante podría interponer un recurso de alzada ante el superior jerárquico. Si la agota, tendría vía directa para impugnar la resolución a través de la jurisdicción contencioso-administrativa o podría interponer un recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto²⁷. En todos estos casos se aplicará el régimen de recursos y silencio administrativo que prevé la Ley 30/1992²⁸(arts. 107 y ss.).

²⁵ Art. 20 Ley 27/2006.

²⁶ Art. 29 Ley 29/1998.

²⁷ Art. 109 y ss. Ley 30/1992.

²⁸ Art. 107 y ss.

4.2. La información en poder de entidades privadas

A los efectos de lo previsto en la Ley 27/2006, tienen la condición de autoridad pública, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones²⁹. Eso significa que el derecho de acceso puede ejercerse también sobre entidades de naturaleza privada, siempre que cumplan funciones públicas.

Uno de los ejemplos más ilustrativos es el de una empresa que presta servicios públicos, como el transporte de viajeros. Entre ella y la Administración subsiste un vínculo contractual procedente de la concesión del servicio público. La autoridad pública puede ejercer potestades sobre la compañía, de acuerdo con la legislación de contratos administrativos. En otras palabras, se halla bajo su autoridad y supervisión.

Podría suceder que la información estuviera en poder de las entidades privadas. El ciudadano debería, en primer lugar, solicitar ante la entidad privada la información. En segundo término, aquélla decidiría si la entrega o no, en su totalidad o parcialmente, alegando los motivos de excepción que prevé la Ley. Si el solicitante no recibe la información pedida en el plazo de dos meses (máximo o un mes en general), u obtiene una documentación falsa, por ejemplo, puede interponer una reclamación directa ante la Administración que ejerza la autoridad sobre la compañía en cuestión³⁰.

La Administración debe pronunciarse acerca de la procedencia o no de la solicitud y de si ha cumplido o no la compañía su obligación de facilitar la información.

Pueden suceder dos hipótesis:

- a) Resuelve acerca de la petición y el ciudadano no está conforme: se entiende agotada la vía administrativa, por lo que la persona que reclama podrá presentar un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente a la notificación.
- b) Resuelve la reclamación y el ciudadano que solicita la información entiende que la resolución es correcta y está de acuerdo con ella. Este acto administrativo, recaído en el procedimiento, es directamente ejecutivo en el plazo que prevea la legislación autonómica para los procedimientos en los que sea competente. En aquellos que se tramitan ante la Administración del Estado el plazo será de seis meses, contados a partir de la notificación de la resolución al solicitante³¹.

En caso de que la compañía de que se trata no facilite la información en ese período de tiempo, la Ley habilita a la Administración para imponer multas coercitivas, al objeto de ejecutar la resolución administrativa³². Su importe viene determinado por lo previsto en la normativa autonómica o estatal. En este último caso, la Disposición Adicional décima de la Ley fija una cantidad máxima de 6.000 € a satisfacer por cada día de incumplimiento. En función del procedimiento se atiende a la normativa estatal o autonómica. La Administración dispone en estos casos de un amplio margen de apreciación para fijar la cuantía. Ahora bien, ha de tener en cuenta caso por caso el interés público afectado por la inobservancia de los actos dictados por la Administración.

4.3. La exigencia del derecho de participación

Este procedimiento varía sustancialmente respecto al anterior por el carácter del sujeto que puede iniciarlo. A diferencia del acceso a la información, para ejercer el derecho de participación la Ley 27/2006 define las condiciones que deben cumplir las personas para

Si la Administración deniega expresamente la información a través de una resolución, si el acto no agota la vía administrativa, el solicitante podría interponer un recurso de alzada ante el superior jerárquico. Si la agota, tendría vía directa para impugnar la resolución a través de la jurisdicción contencioso-administrativa o podría interponer un recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto.

Para ejercer el derecho de participación la Ley 27/2006 define las condiciones que deben cumplir las personas para intervenir en los procedimientos regulados. Eso significa que cualquier persona no puede presentar un recurso administrativo o contencioso.

²⁹ Art. 2.4.2 Ley 27/2006.

³⁰ Art. 21.1 Ley 27/2006.

³¹ DA 10ª Ley 27/2006.

³² Art. 21.2 Ley 27/2006.

Si la Administración le impide a una persona participar en los procedimientos para elaborar planes o aprobar normas ambientales, el ciudadano siempre dispondrá de las vías de recurso administrativas y jurisdiccionales para impugnar el acto administrativo por el que se le deniegue el derecho.

intervenir en los procedimientos regulados. Eso significa que cualquier persona no puede presentar un recurso administrativo o contencioso. Tan sólo pueden participar en los procedimientos de elaboración de disposiciones, planes o programas, además de los titulares de derechos o intereses legítimos, aquellas asociaciones que cumplan los requisitos mencionados anteriormente para el ejercicio de la llamada «acción popular». Así, sólo podrían ejercer el derecho a la participación las asociaciones ecologistas que hayan llevado a cabo su actividad durante dos o más años en un mismo ámbito territorial y que no tengan ánimo de lucro, según sus estatutos.

La Administración puede vulnerar diferentes derechos en materia de participación: desde la ausencia de contestación o motivación a las alegaciones planteadas, hasta impedir la presentación de alegaciones. La persona que participa tiene derecho a hacerlo, sin necesidad de que la Administración le autorice a ello o deba resolver. La autoridad pública tan sólo podría no admitir la intervención, cuando compruebe que no se cumplen los requisitos legales para intervenir en el procedimiento. La diferencia en el caso de la participación consiste en que todo ciudadano puede presentar alegaciones, salvo que le Administración no le oponga ninguna traba para ello, o en la resolución final no motive por qué se ha apartado de las observaciones presentadas. En la información, en cambio, le corresponde a la Administración, no al ciudadano, poner a disposición de aquél todo aquello que haya pedido.

Si la Administración le impide a una persona participar en los procedimientos para elaborar planes o aprobar normas ambientales, el ciudadano siempre dispondrá de las vías de recurso administrativas y jurisdiccionales para impugnar el acto administrativo por el que se le deniegue el derecho.

Si el acto administrativo no agota la vía administrativa, el interesado podrá presentar recurso de alzada.

Si el acto agota la vía administrativa podría presentar el recurso potestativo de reposición o el recurso contencioso-administrativo, de conformidad con los preceptos que recoge la Ley 30/1992 en materia de recursos. Cuando se haya dictado la norma y ésta no recoja las alegaciones del ciudadano o no exponga los motivos por los que no se aviene a ellas, siempre puede acudir a la vía jurisdiccional para impugnarlas, tal y como se comentará con posterioridad. Al tratarse de normas jurídicas, se entiende que sólo cabe su control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

5. LA POSIBILIDAD DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

La finalidad de las medidas cautelares estriba en garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el proceso. Su adopción se fundamenta en el derecho a la tutela judicial efectiva, de modo que el recurso contencioso-administrativo no impida el reconocimiento y el restablecimiento de los derechos que pudiera contemplar la sentencia en la vía jurisdiccional.

En materia ambiental adquieren una enorme importancia, debido a que las actividades con impacto en los elementos del medio físico podrían producir consecuencias irreversibles en caso de que no fueran paralizadas o suspendidas. Se requiere, por tanto, la intervención judicial de la forma más rápida posible. Piénsese en la tala de bosques o en los desmontes imprescindibles para la construcción de infraestructuras. La ejecución inmediata de estas actividades podría ocasionar un perjuicio irreparable, si con posterioridad la resolución judicial se opone a la construcción de la infraestructura o propone una modificación del proyecto en aras de la protección ambiental.

La autoridad judicial ha de ponderar los intereses en juego. Por una parte, el interés público que se deriva de la actividad en cuestión. Por ejemplo, la construcción de una infraestructura se presenta como una actividad administrativa de fomento, que tiene por objeto impulsar la actividad económica y social de la sociedad. Por otro lado, también debería examinarse qué repercusión causa esa actividad en los elementos del medio físico, suelo, mar, agua o atmósfera. Su protección forma parte también de un indudable interés público. Caso por caso el órgano jurisdiccional debería valorar cuál de ellos resulta predominante en función de los perjuicios que podrían ocasionar.

Si bien los jueces y tribunales no pueden prejuzgar el fondo del asunto, la jurisprudencia ha sostenido que la apariencia de buen derecho podría conducir a suspender un acto administrativo por el que se autoriza una actividad con incidencia en el medio ambiente. Al tratarse de un examen rápido de la cuestión, la autoridad judicial podría decidir que, a primera vista o de forma evidente, la Administración no ha actuado conforme a derecho. Así, concluiría que es preciso paralizar la eficacia de un acto, pues, de lo contrario, podría causarse un perjuicio irreparable a la persona afectada por la implantación de una infraestructura³³.

Han de adoptarse con audiencia de las partes, salvo que, por razones de urgencia, se decida imponer unas medidas llamadas «provisionalísimas». Estas últimas han de ser confirmadas o revocadas en el plazo de 3 días³⁴. En el momento de valorar si han de ordenarse las medidas cautelares, el órgano jurisdiccional ha de tener en cuenta el principio de prevención, evitando en la medida de lo posible un daño ambiental derivado de una actuación sobre el territorio.

Aún así, la repercusión en el interés público de la suspensión obliga a realizar un examen más detenido del problema en cuestión. Por ello, se han propuesto algunos criterios que han de inspirar al órgano judicial para que éste proceda a la suspensión:

- a) La suspensión tiene por objeto alcanzar la finalidad del objeto del proceso.
- b) Deben probarse concluyentemente los perjuicios que podría causar la ejecución de la medida.
- c) El carácter irreparable de los perjuicios ocasionados por el proyecto en cuestión.
- d) El acto administrativo adolece manifiestamente de un vicio de nulidad de pleno derecho.

Dado el indudable interés público en juego, se ha propugnado la necesidad de que la suspensión sea concedida de forma automática hasta que no se resuelva el recurso interpuesto. El derecho al medio ambiente adecuado que recoge la Constitución no se configura como un derecho de directa aplicación. Sin embargo, se considera un principio rector que informa la práctica judicial, por lo que los jueces y tribunales deberían adecuar sus resoluciones a la presencia de este principio reconocido en la Constitución.

La finalidad de las medidas cautelares estriba en garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el proceso. Su adopción se fundamenta en el derecho a la tutela judicial efectiva, de modo que el recurso contencioso-administrativo no impida el reconocimiento y el restablecimiento de los derechos que pudiera contemplar la sentencia en la vía jurisdiccional.

³³ Entre otras, STS 20-12-1990, RA, 10412, FD 8º.

³⁴ Art. 135 Ley 29/1998.

La autoridad judicial ha de ponderar los intereses en juego. Por una parte, el interés público que se deriva de la actividad en cuestión. Por otro lado, también deberá examinarse qué repercusión causa esa actividad en los elementos del medio físico, suelo, mar, agua o atmósfera, ya que su protección forma parte también de un indudable interés público. Caso por caso el órgano jurisdiccional debería valorar cuál de ellos resulta predominante en función de los perjuicios que podrían ocasionar.

De todo ello se desprende que la suspensión de la ejecución del acto administrativo, que permite una determinada actividad con impacto ambiental, representa una medida cautelar de primer orden. Cuando la resolución agote la vía administrativa, la suspensión podrá prolongarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre que existiera previamente una medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a aquélla. Si se solicita la suspensión en el recurso, se mantendrá hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial³⁵.

Se suscita el problema derivado de la construcción de grandes infraestructuras que poseen una notable incidencia ambiental. Desde un punto de vista político resulta muy complicado paralizar las obras, dadas las indudables expectativas que ha podido generar en sectores de la sociedad que podrían verse beneficiados por las dotaciones. Así, piénsese en el caso de una carretera en el sector del transporte, que puede mejorar los servicios que presta, al habilitarse una vía más rápida y con menor afluencia de tráfico. Por ello, pese a la normativa y a los intentos doctrinales por lograr una suspensión inmediata en beneficio del medio ambiente, lo cierto es que en la práctica será muy difícil garantizar la paralización de un proyecto.

Se ha considerado la posibilidad de dar cauce a otro tipo de medidas cautelares que permitan asegurar de una manera indirecta los posibles perjuicios que pudieran derivarse de la actuación con incidencia ambiental. Se han venido denominando «contramedidas», que consisten fundamentalmente en asegurar el pago de las indemnizaciones que pudieran reparar el daño causado por la suspensión de la ejecución de un proyecto. En concreto, se exigirá una caución o fianza suficiente que garantice el pago de las cantidades necesarias para hacer frente a la reparación de los perjuicios causados³⁶. Entre ellos podría aludirse aquí al llamado daño emergente, es decir, a los daños ocasionados directamente por la suspensión, sobre todo los que deben soportar los contratistas por el retraso en los plazos. Asimismo, debe apreciarse todo aquello que perderían las personas que precisan de la infraestructura para llevar a cabo su actividad (lucro cesante).

Ante proyectos de una considerable magnitud, las fianzas que reclama la autoridad judicial exceden de la capacidad económica de muchas personas y entidades afectadas por la ejecución del proyecto. Así, podría pensarse en pequeños agricultores, particulares, ganaderos o asociaciones ecologistas, que no pueden disponer de las ingentes cantidades de dinero exigidas para paralizar obras de tan relevante calado. Por ello, imponer fianzas de cantidades desproporcionadas también podría obstaculizar la solicitud de la suspensión y, aunque sea de forma indirecta, también la tutela judicial efectiva.

³⁵ Art. 111.4 Ley 30/1992.

³⁶ Art. 133 Ley 29/1998.

6. LOS PROCESOS AMBIENTALES Y LA FINANCIACIÓN DE SU COSTE

Las asociaciones ecologistas son beneficiarias de la asistencia jurídica gratuita.

Uno de los principales obstáculos en el acceso a los mecanismos de justicia ambiental procede de los enormes costes económicos que acarrea litigar contra la Administración. Además, no puede olvidarse que, salvo que estén afectados propietarios o el sector agrícola o ganadero, la defensa del medio ambiente no viene representada por particulares en concreto que asuman los gastos derivados del proceso. La mayoría de las asociaciones ecologistas tampoco disponen de los medios personales y materiales para plantar cara a la Administración ante los tribunales. Todo ello termina por disuadirles de la defensa de los intereses ambientales.

Esta problemática ha pretendido ser solucionada por la Ley 27/2006, concediendo a las asociaciones ecologistas que cumplan los requisitos del artículo 23 relativo a la acción popular, ya mencionados, la asistencia jurídica gratuita en los términos que establece la Ley³⁷. De acuerdo con el Convenio de Aarhus, los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer los derechos necesarios para la participación ambiental. Los procedimientos en materia de participación y las acciones relativas a la infracción del derecho ambiental deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos³⁸, lo que invita a considerar la necesidad de asistir económicamente a las asociaciones y ciudadanos, al objeto de la tutela ambiental ante los tribunales.

El texto de Aarhus insiste en la imposibilidad de que las personas que ejerzan sus derechos en materia ambiental sean penalizadas, perseguidas o sometidas a medidas vejatorias por sus actos. Ahora bien, los tribunales internos pueden imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial. El procedimiento administrativo, por ejemplo, es gratuito, sin perjuicio de que las pruebas propuestas por los interesados deban ser liquidadas por ellos mismos³⁹. En el proceso contencioso-administrativo, en cambio, es precisa la asistencia letrada y la representación por procurador, al margen de las necesarias actuaciones propias de un proceso, como la presentación de pruebas. Todo ello exige asumir unos gastos que no suelen ser demasiado reducidos.

El legislador ha decidido convertir en beneficiarios de la asistencia gratuita a las asociaciones ecologistas, lo cual puede comprenderse teniendo en cuenta que este tipo de ONGs no puede tener ánimo de lucro. Ahora bien, en esa norma no se hace mención a los gastos procesales imprescindibles para llevar a cabo una defensa apropiada. Es el caso de las fianzas. Éstas revisten cierta importancia, sobre todo en los supuestos en que el ciudadano pretende suspender el acto administrativo. Por ello, la cuantía de las fianzas debería adecuarse a la capacidad económica del sujeto que litiga, planteándose la posibilidad de no exigirles a aquellos que disfruten del beneficio de la justicia gratuita.

³⁷ Art. 23.2 Ley 27/2006.

³⁸ Art. 9.4 Convenio de Aarhus.

³⁹ Art. 81.3 Ley 30/1992.

Después de haber reclamado ante la administración implicada y no haber obtenido respuesta o solución se podrá acudir al Ararteko, institución independiente y gratuita, cuya función es defender a las personas frente a las instituciones públicas.

Como tanto la legislación estatal como la autonómica en materia de acceso a la información y participación pública en materia ambiental traspone Directivas europeas, los ciudadanos europeos y las personas residentes o domiciliadas en un estado miembro pueden acudir a las vías de control del cumplimiento del derecho comunitario: petición ante el Parlamento Europeo y queja o denuncia ante la Comisión Europea.

7. VÍAS NO JURISDICCIONALES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS VINCULADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

Como en cualquier supuesto en que la Administración o los poderes públicos no funcionan correctamente, los ciudadanos siempre pueden trasladar sus quejas ante el Defensor del Pueblo. Para ello no se exigen especiales requisitos legales y formales. Aquella institución debe dar cuenta anualmente de su gestión ante las Cortes Generales. Para ello, debe redactar un informe que presentará a aquéllas cuando se hallen reunidas en el período ordinario de sesiones⁴⁰.

Respecto a la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional para la resolución por éste de los recursos de amparo, el Alto Tribunal ha venido negando sistemáticamente que el derecho al medio ambiente adecuado sea fundamental y, por tanto, no ha admitido las demandas fundadas en la vulneración de tal derecho. Ahora bien, eso no significa que el Tribunal Constitucional no haya dirimido controversias relativas al medio ambiente. En esos casos se alegaba la vulneración de derechos como la vida, la integridad física o la inviolabilidad del domicilio.

Al tratarse de una normativa cuyo origen se encuentra en Directivas comunitarias, los ciudadanos europeos y las personas residentes o domiciliadas en un Estado miembro pueden acudir a las vías de control del cumplimiento del Derecho Comunitario, como son la petición ante el Parlamento Europeo y la queja ante la Comisión Europea.

Los ciudadanos de Estados miembros de la Unión y sus residentes pueden presentar peticiones y quejas ante el Parlamento Europeo respecto de acciones u omisiones de los Estados miembros que infrinjan la legislación comunitaria europea. Incluso pueden referirse a asuntos relacionados con el medio ambiente⁴¹.

La Comisión Europea, como institución encargada de salvaguardar los tratados, es competente para examinar las quejas de los ciudadanos de la Unión, así como de los residentes en su territorio. El Tratado le atribuye la facultad de interponer recursos por incumplimiento de los tratados ante el Tribunal de Justicia. En ellos puede poner de manifiesto que un Estado no ha actuado conforme al Derecho Comunitario. La Comisión puede instar las actuaciones necesarias ante el Tribunal de Justicia como consecuencia de las quejas que hayan podido manifestarle los ciudadanos de la Unión.

De hecho, aquellas quejas han permitido que la Comisión requiera al Estado denunciado para que ajuste su actuación a la normativa comunitaria. También podría promover una inspección que podría desembocar en la elaboración de un dictamen motivado previo a la interposición de un recurso por incumplimiento de la legislación ambiental.

La investigación por parte de la Comisión Europea, previa denuncia de los ciudadanos, podría conducir a la apertura de un procedimiento sancionador por infracción de la normativa ambiental comunitaria contra el Estado presunto responsable. De este modo, podría afirmarse que la actividad de ciudadanos y asociaciones ecologistas ante las instancias europeas podría servir como un instrumento disuasorio para los Estados de su actividad administrativa, contraria a la normativa respecto a actuaciones de particulares con impacto ambiental.

La incoación de un expediente sancionador no comporta automáticamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan intervenir en la tramitación como interesados. Su condición de denunciante no les permitiría ejercer los derechos propios de una persona interesada en un procedimiento, como el de presentar alegaciones o pruebas, consultar el expediente, interponer recursos contra la resolución de la Comisión o contestar aquellos que pudieran presentar los Estados contra la resolución sancionadora de aquella institución Europea.

⁴⁰ Art. 32.1 Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo.

⁴¹ Art. 194 del Tratado de la Unión Europea.

ANEXO

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

SUMARIO

1. MARCO GENERAL	123	3. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL	126
2. INFORMACIÓN AMBIENTAL	124	3.1. Normas sectoriales que establecen la elaboración o evaluación de los planes y programas relacionados con las materias enumeradas en el artículo 17 de la Ley 27/2006	126
2.1. Obligaciones de difusión de información ambiental previstas en la Ley 27/2006 y otras normas sectoriales	124	3.2. Normas que regulan la participación del público en planes y programas en materia de aguas y en los afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente	127

1. MARCO GENERAL

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 medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. [BOE 16.02.2005](#).

Directiva 2003/4 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. [DOUE L 41, 14.02.2003](#).

Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. [DOUE L 156, 25.06.2003](#).

LEY 27/2006 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). [BOE 19.07.2006](#).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. [BOE 26.01.2008](#).

Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. [BOE 27.11.1992](#).

Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco. [BOPV 27.03.1998](#).

Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. [BOPV 30.12.2003](#).

2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

2.1. Obligaciones de difusión de información ambiental previstas en la Ley 27/2006 y otras normas sectoriales

Materias	Normas
Textos legislativos sobre el medio ambiente o relacionados con la materia	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.1.)
Políticas, programas y planes relativos al medio ambiente y sus evaluaciones ambientales	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.2.)
Informes sobre la aplicación de la legislación o la política ambiental	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.3.)
Informes sobre el estado del medio ambiente	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.4. y art. 8)
Datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.5.)
Autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente (o una referencia al lugar donde se pueden solicitar o encontrar)	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.6.)
Acuerdos en materia de medio ambiente (o una referencia al lugar donde se pueden solicitar o encontrar)	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.6.)
Estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente (o una referencia al lugar donde se pueden solicitar o encontrar)	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. BOE 19.07 2006 (art. 7.7.)
Amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente	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. BOE 19.07 2006 (art. 9) REAL DECRETO 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. BOE 20.07.1999 (art. 13)

Materias	Normas
Calidad del aire	LEY 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. BOE 16.11.2007 (art. 8)
	REAL DECRETO 1796/2003, de 26 de diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente. BOE 13.01.2004 (art. 6)
	REAL DECRETO 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono. BOE 30.10.2002 (art. 11)
Calidad de las aguas de baño	REAL DECRETO 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño. BOE 26.10.2007 (art. 13)
Organismos modificados genéticamente	REAL DECRETO 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. BOE 31.01.2004 (art. 49)
Residuos	REAL DECRETO 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. BOE 01.05.1998 (art. 16)
	REAL DECRETO 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos. BOE 14.06.2003 (art. 19)
	REAL DECRETO 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE 12.02.2008 (art. 19)
Ruido	LEY 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. BOE 18.11.2003 (art. 5)
	REAL DECRETO 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. BOE 17.12.2005 (art. 4)
Emisiones y transferencias de contaminantes	Reglamento (CE) n o 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006 , relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo. DOUE L 33.04.02.2006 (art.10)
	REAL DECRETO 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas. BOE 21.04.2007
Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)	Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). DOUE L 114 24.04.2001 (art. 12)

3. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL

3.1. Normas sectoriales que establecen la elaboración o evaluación de los planes y programas relacionados con las materias enumeradas en el artículo 17 de la Ley 27/2006

Materias	Normas	
	Estado	Comunidad Autónoma Vasca
Residuos	<p>LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006.</p> <p>LEY 10/1998, de 21 de abril, de residuos. BOE 22.04.1998 (art. 5)</p> <p>REAL DECRETO 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. BOE 13.02.2008 (art.14)</p>	<p>DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003.</p> <p>LEY 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. BOPV 27.03.1998 (art. 70 y 77)</p>
Pilas y acumuladores	<p>LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006.</p>	<p>DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003.</p>
Nitratos	<p>LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006.</p>	<p>DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003.</p>
Envases y residuos de envases	<p>LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006.</p> <p>LEY 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases. BOE 25.04.1997 (art. 17)</p> <p>REAL DECRETO 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. BOE 01.05.1998 (art.3)</p>	<p>DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003.</p> <p>LEY 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. BOPV 27.03.1998 (art. 70 y 77)</p>
Calidad del aire	<p>LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006.</p> <p>LEY 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. BOE 16.11.2007 (art. 12 y 16).</p>	<p>DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003.</p> <p>LEY 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. BOPV 27.03.1998 (art. 31 y 33).</p>

3. 2. Normas que regulan la participación del público en planes y programas en materia de aguas y en los afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente

Materias	Normas	
	Estado	Comunidad Autónoma Vasca
Aguas	REAL DECRETO 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica, BOE 7.07.2007 (art. 72 a 75).	LEY 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, BOPV 19.07.2006 . DECRETO 33/2003, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo del Agua del País Vasco y se regula el procedimiento de tramitación del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOPV 5.03.2003 .
Evaluación conjunta	LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE 29.04.2006 .	DECRETO 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. BOPV 4.09.2003 .

Se pueden consultar las referencias actualizadas de legislación sobre medio ambiente en  ingurumena.net

Eusko Jurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

ISBN 978-84-457-2989-2



P.V.P.: 12 €