

Nº 8
Cuarto trimestre 2016

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 8. Diciembre 2016

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Próximamente disponible en SMARTECA y VLEX

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. David Larios Risco

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. Jaime Pintos Santiago

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

D. Isaac Martín Delgado

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

Gabilex
Nº 8
Diciembre 2016
www.gabilex.jccm.es



Castilla-La Mancha



SUMARIO

ARTÍCULOS DOCTRINALES

EDITORIAL: "EL PROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO"10
El Consejo de Redacción

"HACIA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: EL USO DEL DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN"14
D^a Teresa Medina Arnáiz

"EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL"
Seis notas prácticas y una dificultad superada en parte.....40
D. Manuel Peláez Muras

"DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA"82
D. Alberto Campos Jiménez

"LAS ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN TRAS LA MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE RESOLUCIÓN"112
D. Julio Díaz-Maroto Maqueda

"LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL"152

D. Roberto Moreno García

“LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA
MANCHA: ANTECEDENTES Y SUJETOS OBLIGADOS DEL
ARTÍCULO 4”.....184

D. Carlos-Mª Rodríguez Sánchez

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 163/2016 DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE 3 DE OCTUBRE DE
2016: FORMA DE PROCEDER DE LOS ÓRGANOS
JUDICIALES EN PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS ANTE
LA ALEGACIÓN DE FALTA DE ACUERDO PARA EL
EJERCICIO DE ACCIONES”.....220

D. Roberto Mayor Gómez

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 723/2016 DE LA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA
MANCHA (SECCIÓN 2ª), DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2016:
VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA A
TRAVÉS DE EMPRESA PRIVADA DE CORREO
POSTAL”.....228

D. Roberto Mayor Gómez

BASES DE LA
PUBLICACIÓN.....238

"EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Seis notas prácticas y una dificultad superada en parte

D. Manuel Peláez Muras

Cuerpo Superior Jurídico de la Administración de
Castilla-La Mancha (en excedencia)

Técnico Jurídico de la Comisión Nacional del Mercado de
Valores¹

Fecha de finalización del trabajo: noviembre 2016

RESUMEN

Fuera de los órganos con competencias específicas en materia de medio ambiente, seguramente el derecho de todas las personas a acceder a la información ambiental sea un gran desconocido. Plenamente vigente la Ley

¹ Son bienvenidos todo tipo de comentarios en manuelpelaezmuras@gmail.com.

Las opiniones expresadas en este escrito reflejan exclusivamente el criterio del autor y no deben ser atribuidas a la Comisión Nacional del Mercado de Valores.



estatal de Transparencia y a punto de aprobarse una Ley autonómica en la misma materia, parece oportuno recordar algunos perfiles básicos de ese derecho que, en muchos aspectos, precede —y todavía supera— al régimen general de transparencia y acceso a la información pública.

En concreto este trabajo aporta tres notas prácticas muy básicas dirigidas a los compañeros que tengan que lidiar con solicitudes de acceso a información ambiental (punto II), a saber: las solicitudes de acceso a la información ambiental se estiman por silencio administrativo en un plazo brevísimo; todos los órganos de la Administración Pública están sujetos a la Ley de Información Ambiental, tengan o no competencias sustantivas en la materia; cualquier persona, interesada o no, tiene derecho a acceder a esta información.

Además, se aborda la problemática de las tasas exigibles por la entrega de información ambiental, tema en el que, según se defiende, Castilla-La Mancha se encontraba en una situación dudosa —en realidad, todavía no superada del todo— hasta hace bien poco, concluyendo con otros tres consejos prácticos también en este ámbito (puntos V y VI). Para ello, nos parece oportuno repasar antes algunos conceptos y principios básicos sobre la situación del derecho internacional y europeo en el ámbito doméstico (puntos III y IV: primacía, interpretación conforme, desplazamiento e inaplicación de las normas nacionales contrarias a las europeas).

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente, información pública, silencio administrativo, tasas.

ABSTRACT

Aside from the bodies which hold substantial competences in environment, the right for everybody to access environmental information is probably a great unknown. Once the national Transparency Law is in full

force and Castilla-La Mancha is on the verge of passing its own Transparency Law, it seems convenient to recall certain basic features of the above cited right, which in many ways precedes —and goes beyond— the general regime on transparency and public access to information.

More specifically this paper provides, three very basic, practical indications for colleagues who have to deal with requests for access to environmental information (point II), i.e.: requests shall be considered accepted if no express reply is given within a very short timeframe; all of the bodies and organs of the public administration are under the Environmental Information Act, whether they have substantive competences in environment or not; any person is entitled to have access, regardless of their having a specific interest in the matter.

Further, this paper addresses the problem of the fees applicable to the delivery of environmental information, an issue where, as the author claims, Castilla-La Mancha has been in a dubious situation until quite recently —in fact, not yet completely overcome— and concludes with three additional practical advises as to the fees (points V and VI). To this end, we deem it appropriate to review before certain basic concepts about the status of International and European law within the domestic sphere (points III and IV: primacy, interpretation in conformity with Union Law, setting aside and inapplicability of conflicting national rules).

KEYWORDS

Environment, public information, failure to respond requests, fees.

SUMARIO



I. Introducción. El derecho de acceso a la información ambiental: protección “multinivel” y concurrencia de órdenes normativos

II. Notas prácticas fundamentales sobre el ejercicio de este derecho

1. Las solicitudes de acceso a la información ambiental se estiman por silencio administrativo en sólo un mes

2. Todos los órganos de la Administración, ambientales o no, están sujetos a la Ley de Acceso a la Información Ambiental

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información ambiental, tengan o no la condición de interesados

III. El valor del convenio de Aarhus en el derecho nacional y de la unión

IV. El valor de la directiva de acceso a la información ambiental en el derecho interno

V. Las contradicciones entre la Ley de Tasas y la Directiva y el Convenio

VI. La superación de las contradicciones con la Ley 3/2016... ¿o no?

VII. Consejos prácticos en relación con las tasas

1. Intentar la entrega en formato o por canales electrónicos

2. No exigir las tasas con carácter previo, pero informar sobre las mismas

3. Interpretación estricta del hecho imponible

I. INTRODUCCIÓN. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: PROTECCIÓN “MULTINIVEL” Y CONCURRENCIA DE ÓRDENES NORMATIVOS

Por una serie de razones que se comprenden casi intuitivamente y no es cuestión de exponer en detalle ahora, garantizar y facilitar el acceso a la información ambiental en poder de las Administraciones públicas por parte de los medios de comunicación social, de las organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente y de los ciudadanos en general es crucial para proteger el medio ambiente.

TRIAS PRATS lo resume muy bien (2012:395):

«[...] el acceso a la información ambiental no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un instrumento orientado a la consecución de una multiplicidad de objetivos inmediatos (transparencia, control, participación, etc.). Y por encima de todo eso, más aún, orientado a la consecución del objetivo último y principal: la protección del medio ambiente.»

En la regulación de este derecho se siente especialmente lo que la Academia ha dado en llamar protección “multinivel”, expresión con la que no quiere expresarse otra cosa que la circunstancia de que varias normas, emanadas de diferentes instancias jurídico-políticas, concurren a regular y tutelar un mismo derecho².

² Para una aproximación al concepto de gobernanza multinivel en general v. PIATTONI, Simona (2009). «Multilevel Governance: a Historical and Conceptual Analysis» *Journal of European Integration*, 31:2, 163-180.

Desde una perspectiva más jurídica, PERNICE, Ingolf (2012). «La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización.» Madrid. CEU Ediciones.



En efecto, en el acceso a la información ambiental en poder de la Administración de la Junta de Comunidades confluyen una multiplicidad de normas procedentes de cuatro niveles o instancias territoriales distintas — internacional general, europeo, nacional y autonómico. Esas normas son, principalmente, las siguientes:

i) Normas de derecho internacional

- Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas 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 (Convenio de Aarhus)³, que ha sido suscrito tanto por el Reino de España como por la entonces Comunidad Europea⁴.

Finalmente, en cuanto a la protección multinivel de los derechos humanos, cfr. URUEÑA, René (2013). «¿Protección multinivel de los derechos humanos en américa latina? Oportunidades, desafíos y riesgos.» En BANDEIRA GALINDO, George Rodrigo; URUEÑA, René; TORRES PÉREZ, Aida (coord.). Protección Multinivel de Derechos Humanos. Manual. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.17-21.

³ BOE de 16/2/2005 y DOUE de 17/05/2005.

⁴ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comunidad Europea ha desaparecido. Queda sustituida por la Unión Europea, a la que se reconoce personalidad jurídica propia, como organización que agrupa los antiguos “tres pilares” del proceso de construcción europea (el pilar comunitario de las políticas supranacionales o “comunitarizadas” que gestionaba la CE y los dos pilares intergubernamentales: Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación Judicial y Policial en materia Penal). De las tres Comunidades Europeas originarias, CEE/CE, CECA y CEEA/Euratom hoy sólo existe la última (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se había

ii) Normas de la Unión Europea

- Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo⁵.

iii) Normas nacionales

- La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

- Además, es de aplicación supletoria la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (DA primera.2 y 3).

iv) Normas autonómicas

- Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias.

- Además, se encuentra en trámite parlamentario una Ley de Transparencia propia que, al igual que la estatal,

extinguido ya en 2002, integrándose en la CE al haberse constituido por un periodo de sólo 50 años).

⁵ Esta Directiva se completa, para los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación del público y acceso a la justicia), con la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE



sería de aplicación supletoria en el ámbito de la información medioambiental⁶.

Por otra parte, hay que tener en cuenta las disposiciones sobre régimen jurídico y procedimiento aplicables en la Administración de la Junta de Comunidades. Al dar respuesta a solicitudes de acceso a la información ambiental, la Administración autonómica ejerce una potestad administrativa y, para ello, debe tramitar un procedimiento administrativo que desemboque en un acto decisorio o resolución (la que concede o deniega, en todo o en parte, el acceso a la información solicitada)⁷.

⁶ DA octava del Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Publicado en el BOCCLM de 3 de octubre de 2016.

⁷ Lógicamente, la sustanciación previa de un procedimiento, y demás requisitos formales, pierde importancia en la medida en que la decisión, formalizada o no, sea positiva, dando acceso efectivo a toda la información solicitada. A modo de ejemplo, sería absurdo tramitar un procedimiento y emitir una resolución ante la solicitud de quien se presenta en las oficinas de una Dirección Provincial de Agricultura pidiendo que se le facilite una copia de las normas de uso y gestión de un parque natural. ¡Esas normas son públicas! El funcionario responsable debe facilitárselas sin más trámite. Lo mismo vale para cualquier otra información ya procesada y lista para entregar al público (cartas de servicios, normas legales, folletos).

Sin embargo, fuera de casos tan obvios como los indicados, hay que obrar con cautela. Es posible que al acceso se contrapongan otros intereses jurídicos públicos (confidencialidad de ciertos procedimientos de adopción de decisiones, la misma protección del medio ambiente que podría verse turbada si, por ejemplo, se revelase donde habitan ciertas especies protegidas, exponiéndolas a la caza furtiva) o intereses de terceros (v.gr., expedientes de instalaciones que contengan algún elemento protegido por el secreto comercial o industrial), que deben ser oídos y tenidos en cuenta, en todo caso, en el seno de un procedimiento

A este respecto, el artículo 10.1 de la Ley 27/2006 determina que las solicitudes de información “se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto”, pero como hasta la fecha no se ha regulado un procedimiento especial ni a nivel estatal ni en nuestra Comunidad autónoma, será aplicable el procedimiento administrativo común y demás normas de la legislación general de régimen y procedimiento en todo cuanto no prevean las disposiciones especiales (Convenio, Directiva, Ley de acceso a la información ambiental, Leyes de transparencia y de tasas). Por tanto, a las normas enumeradas más arriba debemos añadir, por lo menos, estas otras cuatro:

i) Normas estatales

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

(No obstante, para las solicitudes presentadas antes del 2 de octubre de 2016, seguiría rigiendo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la DT tercera de la LPA 2015.)

ii) Normas autonómicas

- Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

formal (art. 8, 53 e) y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).



I. NOTAS PRÁCTICAS FUNDAMENTALES SOBRE EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO

La práctica administrativa revela dos equívocos habituales a la hora de enfrentarse a solicitudes de acceso a la información ambiental: la Ley de Acceso a la Información Ambiental sólo se aplica a las Autoridades ambientales (falso) y sólo pueden acceder a la información ambiental los interesados (falso también). Además, la normativa reguladora de estas solicitudes presenta un aspecto que es del mayor interés para las personas responsables de gestionar las solicitudes: *las solicitudes de acceso a la información ambiental se estiman por silencio administrativo en el plazo de un mes.*

1. Las solicitudes de acceso a la información ambiental se estiman por silencio administrativo en sólo un mes

Seguramente ésta es la cuestión que más debe preocupar a los gestores de las solicitudes, ya que un descuido puede dar lugar, en un plazo especialmente corto —sólo un mes, y dos de manera excepcional— a que deba entregarse la información a quien (o en lo que) no se debía porque con ello van a padecer en exceso los intereses de la Administración o de terceros o la propia defensa y protección del medio ambiente (v. art. 13 de la Ley).

El plazo máximo de duración del procedimiento es de “un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla”, con carácter general (art. 10.2 c) 1º). Únicamente si “el

volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado” ese plazo podría ampliarse hasta un total global de dos meses, pero “en este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes [dentro del mismo plazo original de un mes que computa desde la presentación, debe entenderse], de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican” (art. 10.2 c) 2º).

En cuanto al sentido del silencio administrativo, es positivo en virtud de la regla general de la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 24) por el simple hecho de que ninguna norma con rango de ley, ni estatal ni autonómica, establece otra cosa.

Ahora bien, cumple aclarar que tampoco estaría facultada la Comunidad Autónoma para aprobar una ley o decreto-legislativo que atribuyese efectos negativos a este tipo de solicitudes. El silencio (valga la redundancia) de la Ley 27/2006 sobre el sentido del silencio administrativo no es una simple omisión, sino que es deliberado y buscaba, precisamente, que tuviera efectos positivos según las reglas generales y tanto se viola la legislación básica cuando se establecen regulaciones contrarias a su tenor literal como cuando se aprueban prescripciones que «impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal» (STC 243/1994, de 21 de Julio, FJ 3).

En este sentido, la frase final del artículo 4.1 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, predecesora de la vigente Ley 27/2006, establecía que “si venciese este plazo sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entenderá desestimada”. No obstante, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del



orden social, suprimió esa referencia con la finalidad expresa de suprimir el silencio negativo (exposición de motivos, apartado VI *in fine*). De ahí pasa directamente a la Ley vigente.

2. Todos los órganos de la Administración, ambientales o no, están sujetos a la Ley de Acceso a la Información Ambiental

Un equívoco muy habitual parte de considerar que sólo disponen de información ambiental los órganos administrativos a los que se atribuye de manera específica la defensa, protección o gestión de los recursos naturales, es decir, y por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, los órganos de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, según la estructura establecida por el Decreto del Presidente 46/2015, de 5 de julio. La información obrante en otras dependencias administrativas no sería de naturaleza ambiental y escaparía a la disciplina de la Ley 27/2006.

De esto se seguiría que la Ley de Acceso a la Información Ambiental sólo alcanza a esos órganos.

Pues bien, de entrada, es evidente que también otros departamentos y ramas de la Administración poseen información sobre el estado de los recursos naturales o sobre las medidas que afectan a esos recursos. Por dar sólo algunos ejemplos, los órganos y servicios de la Consejería de Fomento tienen información sobre obras públicas y otras infraestructuras de clara incidencia ambiental (proyectos de carreteras e infraestructuras

hidráulicas, instalaciones de radiocomunicación⁸), lo mismo que los de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo (instalaciones de producción y transporte de energía). Hasta departamentos aparentemente tan “inocuos” para el medio ambiente como la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas⁹ e, incluso, la Vicepresidencia¹⁰ pueden poseer información ambiental. En este sentido, es totalmente indiferente que el órgano al que se dirija una solicitud de acceso a información ambiental carezca de competencias en materia de medio ambiente. La Ley de Acceso a la Información Ambiental se aplica, y el derecho de acceso a dicha información puede ejercerse, en relación con toda aquella información ambiental que se encuentre a disposición de cualquier órgano de la Administración regional, aunque

⁸ V. Ley 8/2001, de 28 de junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha.

⁹ De acuerdo con el Decreto 82/2015, de 14 de julio, entre otras atribuciones con incidencia sobre el medio ambiente, esta Consejería administra el Fondo Regional de Cooperación local, que financia inversiones en obras y equipamientos municipales (v. art. 78 y ss. de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha), gestiona el parque móvil de la Junta y tiene ciertas potestades horizontales sobre todo el patrimonio y la contratación pública de la Administración regional.

¹⁰ Conforme al Decreto 80/2015, de 14 de julio, la Dirección General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, adscrita a la Vicepresidencia, tiene funciones de coordinación de los expedientes de infracción abiertos a España como consecuencia de incumplimientos del derecho de la Unión en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma (lo que puede incluir incumplimientos de las normas ambientales de la UE).



no sea uno de los órganos competentes en materia de medio ambiente.

Así resulta del considerando 11 de la Directiva 2003/4/CE:

«[...] la definición de autoridades públicas debe ampliarse para incluir al gobierno y a las demás administraciones públicas nacionales, regionales y locales, *tengan o no responsabilidades concretas en materia de medio ambiente.*»¹¹

Del mismo modo, el artículo 10.1, párrafo segundo de la Ley 27/2006 asigna la competencia para resolver las solicitudes de acceso a las autoridades que posean la información, sin hacer referencia alguna a su ámbito material de competencias¹².

Además, el concepto normativo de información ambiental es tan amplio que es difícil pensar en un sólo órgano administrativo que pueda “quedar a salvo” porque nunca vaya a tener información ambiental en un momento dado. De manera resumida, es ambiental toda información sobre los elementos del medio (tierra, agua,

¹¹ La cursiva es nuestra, tanto arriba como en el texto siguiente.

Igualmente, la exposición de motivos de la Ley proclama que “pretende superar algunas de las dificultades detectadas en la práctica anterior, de forma que la obligación de suministrar la información *no deriva del ejercicio de una competencia sustantiva* sino del hecho de que la información solicitada obre en poder de la autoridad a la que se ha dirigido la solicitud”.

¹² Dice así: “Se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre”

aire, espacios protegidos) y sobre los factores que puedan incidir sobre ellos (contaminación, energía, radiaciones y medidas públicas), así como sobre la salud y seguridad de las personas y el patrimonio histórico, cultural y artístico y las construcciones, en la medida en la que puedan verse afectados por cualquiera de los anteriores elementos y factores¹³.

La Ley es singularmente exhaustiva al definir las medidas de las autoridades públicas que se considera incluidas en la noción de información ambiental:

«Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.» (Art. 2.3 c.)

Nótese, por los vocablos “incluidas” y “como”, que la enumeración es simplemente enunciativa y abierta, abarcando tanto actuaciones jurídicas formalizadas (normas, planes, programas y acuerdos) como la pura actividad material o técnica. A la vista de una definición tan extensa el Tribunal de Justicia ha declarado que

«[...] el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de “información sobre medio ambiente” una definición que pudiera excluir algunas de las actividades que desarrolla la actividad pública, sirviendo el término “medidas” tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse

¹³ V. artículo 2.3 de la Ley y artículo 2.1 de la Directiva 2003/4/CE.



todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa¹⁴.»

De acuerdo con ello, constituyen información ambiental tanto las medidas que tienen efectos jurídicos directos hacia el exterior de la organización (es decir, las normas o disposiciones de carácter general y los actos administrativos definitivos o resolutorios en derecho español), como los actos preparatorios de esas medidas en tanto en cuanto puedan influir sobre la decisión final de aprobación de una de tales medidas¹⁵ (los actos de trámite).

En consecuencia, y comoquiera que prácticamente todos los documentos incluidos en un expediente administrativo (solicitud, informes, propuestas, alegaciones, etcétera) pueden, con carácter general, influir sobre la resolución final, puede afirmarse que, con el mismo carácter, *los expedientes correspondientes a los procedimientos de adopción de medidas susceptibles de tener efectos sobre el medio ambiente son objeto, en su integridad, del derecho de acceso a información ambiental* (por ejemplo, expedientes de autorizaciones ambientales, declaraciones de impacto ambiental y procedimientos sustantivos en los que se insertan, licencias de obras en zonas naturales, adjudicación de

¹⁴ Por todas, la cit. Sentencia *Mecklenburg*, de 17 de junio de 1998, asunto C-321/96, párr. 20. En esta sentencia el Tribunal aplica la derogada Directiva 90/313, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente que es sustancialmente igual a la vigente en lo que ahora nos importa.

¹⁵ En *Mecklenburg*, los informes sobre impacto paisajístico emitidos en el marco de un procedimiento de aprobación de un plan de construcción si pueden influir en la decisión de aprobación del plan.

contratos de construcción de ciertos edificios e infraestructuras, autorizaciones y licencias de caza y pesca...)¹⁶.

¹⁶ A los efectos prácticos conviene dar el mismo tratamiento incluso a los documentos que, aparentemente, no podrían tener influencia alguna sobre la decisión final, v. gr., notas interiores u oficios de simple remisión sin contenido propio, acuses de recibo de notificaciones administrativas.

Primero, porque en ocasiones puede no ser tan sencillo determinar si el documento en cuestión tiene o no esa influencia. Los acuses de recibo, por ejemplo, pueden ser determinantes si surgen dudas sobre el cómputo de los plazos. Las notas interiores y oficios pueden condicionar el contenido de la resolución final en tanto en cuanto expongan el criterio técnico o jurídico de los servicios administrativos, informen de ciertos hechos o formulen sugerencias o propuestas de actuación.

Segundo, porque, en abstracto, no se aprecia razón alguna para ocultar documentos accesorios y secundarios, pues precisamente en razón de esa accesoriedad no habría razón alguna para ocultarlos.

Tercero y último, porque sustraer estos documentos del ámbito de la Ley 27/2006 obligaría a resolver una misma solicitud de acceso a través de dos procedimientos diferentes con resultados claramente disfuncionales. Uno, con arreglo a la propia Ley 27/2006, para los documentos comprendidos en la noción de información ambiental. Y otro, para todo lo demás, conforme al régimen general de acceso a la información pública (bien el de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o bien el de las normas reguladoras del procedimiento en cuestión cuando se trate del acceso por los interesados en un procedimiento en curso a los documentos que se integren en el mismo, según la DA primera.1 de la Ley 19/2013).



La conclusión de todo ello, en fin, es que *virtualmente todos los órganos de la Administración están sujetos a la Ley de Acceso a la Información Ambiental* porque virtualmente todos pueden tener en su poder este tipo de información.

2. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información ambiental, tengan o no la condición de interesados

Otro error muy común en el que puede caerse al tramitar solicitudes de acceso a la información ambiental consiste en desestimarlas al considerar que la persona o entidad que presenta la solicitud no tiene la condición de interesada dentro del procedimiento en el que se ha generado la información pretendida, o, de manera más general, que no tiene un interés legítimo, en el sentido del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en obtener esa información¹⁷.

Una última aclaración. *Nota bene* que, por las mismas razones expuestas, no puede ser aplicable aquí la noción restringida de expediente administrativo acogida por en la Ley de Procedimiento Administrativo de 2015 (Art. 70.4: “no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”). Hemos traído a colación el *expediente* como simple recurso pedagógico. La legislación sobre acceso a la información ambiental se refiere a *información*, cualquiera que sea su soporte o formato, no a *expedientes*.

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que no toda la información en poder de la Administración procede de procedimientos

De entrada, hay que aclarar que nunca ha sido un requisito general para acceder a la información en poder de la Administración tener la condición de interesado. El artículo 105 b) CE reconoce el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos a los ciudadanos en general, y lo propio hacía el artículo 37.1 de la Ley 30/1992 en su redacción anterior a la Ley de Transparencia siempre que se tratase de acceder a expedientes de procedimientos ya terminados que no contuviesen documentos nominativos¹⁸. Sí es cierto que tener la condición de interesado se exigía para acceder a expedientes de procedimientos en curso, en general, y a los documentos de carácter nominativo en particular.

En todo caso, y por lo que respecta a la información ambiental, El artículo 3.1 a) de la Ley 27/2006 atribuye a "todos" el derecho "a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, *sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado*, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede"¹⁹. Por tanto, no es preciso que quienes desean acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas o de otros en su nombre sean titulares de intereses legítimos o de derechos (*a maiori ad minus*) en los procedimientos o en los asuntos sobre los que versa la información ambiental.

administrativos. Parte puede obtenerse, por ejemplo, en el ámbito de la función inspectora, la cual, con carácter general, y al margen de algunos sectores (inspección tributaria), no está procedimentalizada. (V., en este sentido, REBOLLO PUIG [2013: 71-77].)

¹⁸ En igual sentido, STS de 30 de marzo de 1999, FJ 3º in fine

¹⁹ Énfasis añadido.



Cuestión diferente, es que la presencia de ese interés pueda influir positivamente en el sentido de la resolución.

Y es que parece claro que la existencia de una utilidad o interés legítimo concretos en el acceso a la información, ya se aprecie de oficio o la declare y acredite razonablemente el solicitante, tiende a excluir la aplicabilidad de ciertas excepciones al acceso previstas por la Ley 27/2006.

Si pido información sobre las autorizaciones de la granja de cerdos o de la fábrica que colindan con mi vivienda o con mi finca es evidente que lo que me preocupa es mi salud y la de mi familia o la pérdida de valor de mis terrenos — intereses todos, legítimos— y que no busco obtener información confidencial de los titulares de esas instalaciones contaminantes para utilizarla de manera espuria o indebida. (El secreto comercial e industrial es uno de los motivos que, previa ponderación de los intereses en juego, pueden dar lugar a la denegación, total o parcial, del acceso a la información ambiental según lo previsto en el artículo 13 de la Ley 27/2006.)

II. EL VALOR DEL CONVENIO DE AARHUS EN EL DERECHO NACIONAL Y DE LA UNIÓN

En el Convenio de Aarhus no hará falta detenerse mucho más que para recordar que la Constitución Española proclama el principio de jerarquía normativa (art. 9.3) y establece que "los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno" y que "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados

o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (art. 96.1 CE). Además, de acuerdo con el artículo 95:

- «1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.»

De estas coordenadas normativas parece concluirse sin mucha dificultad la supralegalidad, pero infraconstitucionalidad, de los tratados internacionales. Es decir, que los tratados internacionales (y por extensión, el derecho internacional entero) tienen un rango jerárquico superior a las normas del derecho interno, sobre las que, por tanto, han de prevalecer en lo que se contradigan —supuesto que la remisión del artículo 96.1 CE a la derogación, modificación y suspensión en la forma prevista en los propios tratados o en las normas generales del derecho internacional²⁰ excluye la posibilidad de que las normas nacionales hagan cualquiera de estas cosas. Excepción hecha de la Constitución, que prevalece sobre cualquier otra norma

²⁰ V., sobre todo, el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (BOE de 12 de junio de 1980).

El 21 de marzo de 1986 se adoptó una segunda Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Sin embargo, aún no ha sido ratificado por el número mínimo de Estados necesario para que entre en vigor (35). España solo ha prestado el consentimiento en obligarse.



que se le oponga, también las de origen internacional, toda vez que la celebración de tratados contrarios a la misma exige la previa reforma constitucional y se habilita al Tribunal Constitucional para examinar la adecuación de aquéllos a ésta. En suma, como venía sosteniendo la mayoría de la doctrina internacionalista²¹ y hoy sanciona claramente el artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales:

«Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional.»

Este mismo esquema es trasladable, *mutatis mutandis*, a las relaciones entre los tratados internacionales a los que se somete la Unión Europea y el derecho europeo, ya sea porque los suscriba y ratifique la propia Unión como tal, con arreglo a las previsiones de los artículos 216 y siguientes del TFUE, ya porque los hayan suscrito los Estados miembros y la Unión asuma las competencias que deben ejercerse en el campo de los tratados en cuestión²².

²¹ *Hoc sensu*, cfr. GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA (1998: 277). Para un resumen general de la cuestión en derecho comparado y en la doctrina científica y jurisprudencial española, *ib.*, pág. 273-280.

²² Ese fue el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), dada la asunción de las funciones inherentes a la política arancelaria y comercial por la Comunidad Económica Europea de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957. Cfr. STJ *International Fruit Company*, de 12 de diciembre de 1972

De conformidad con el artículo 216.2 TFUE "los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros", habiendo declarado el Tribunal de Justicia, en línea con la tesis "monista", que las disposiciones de los tratados "forman parte integrante" del ordenamiento jurídico de la Unión desde que entran en vigor²³.

Además, ya en fecha tan temprana como 1972 el Tribunal se consideró obligado "a examinar si [la] validez [de los actos de las instituciones] puede verse afectada por su discrepancia con alguna norma de Derecho internacional"²⁴, de lo que se desprende la prevalencia de ese tipo de normas sobre el derecho derivado o secundario de la Unión (el conjunto de directivas, reglamentos, decisiones y demás actos adoptados por las instituciones de la Unión en el marco de los tratados).

Por lo tanto, también dentro del ordenamiento europeo las normas del derecho internacional son supralegales, porque prevalecen sobre las "leyes" europeas (las disposiciones subordinadas a los tratados dictadas por sus instituciones).

Y también, como en el sistema jurídico español, serían infraconstitucionales, si nos adherimos a la corriente que considera que los tratados conforman la *Constitución de*

(asuntos acumulados 21 al 24/72), párr. 10-16, especialmente 10, 11 y 15.

²³ STJ de 30 de abril de 1974, *Haegeman/Bélgica* (181/73), párr. 5.

²⁴ STJ *International Fruit Company* cit., párr. 6.



*la Unión*²⁵. Así, lo declaró el Tribunal en la Sentencia *Kadi* de 3 de septiembre de 2008²⁶: las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden tener por efecto menoscabar los principios constitucionales de los Tratados. La primacía de los acuerdos internacionales no se extiende al derecho primario.

Finalmente, de la primacía de los tratados internacionales sobre el derecho derivado se desprende que este último debe ser interpretado, en la medida de lo posible, de forma armónica con aquéllos²⁷, lo que sin duda ha de tenerse en cuenta también al interpretar y aplicar el derecho nacional²⁸. En el caso que nos ocupa esta pauta interpretativa deriva a la vez tanto de los cánones interpretativos generales (contexto, antecedentes y finalidad ex art. 3 CC), como de la remisión específica de la ley nacional al Convenio de Aarhus, ya que el objeto declarado de la Ley 27/2006,

²⁵ No obstante deficiencias democráticas aparentes si se la compara con las democracias nacionales "al uso".

Sobre el carácter constitucional del derecho primario, V. LENAERTS y VAN NUFFEL (2011:819), y SSTJ *Les Verts* (23 de abril de 1986, asunto 294/83, párr. 23), *Kadi* y *Al Barakaat International Foundation* (3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 y C-415/05, párr. 285). Hasta existen publicaciones periódicas dedicadas a esta "rama" del derecho de la Unión, como la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, editada por la Universidad de Granada y la *European Constitutional Law Review*, de Cambridge.

²⁶ Cit. en nota nº 25. Párr. 285, 308 y 309.

²⁷ Por todas, STJ de 10 de septiembre de 1996, *Comisión c. Alemania*, C-61/94, párr. 52.

²⁸ Para las disposiciones dictadas en desarrollo de tratados *non-self-executing*, v. art. 35.4 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales y, en general, RODRÍGUEZ (2015).

"por la que se desarrollan determinados derechos y obligaciones reconocidos en el Convenio" (DF cuarta), es "definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno" (E. de M., párr. 6º).

IV. EL VALOR DE LA DIRECTIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNO

Como todas las Directivas, la 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, establece una obligación de resultado, "dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios" (art. 288 TFUE, párrafo tercero).

Ahora bien, esta es la teoría, pues ya se sabe que las directivas han sufrido cierto proceso de desnaturalización, dando lugar a auténticas directivas de detalle en franca contradicción con la configuración "constitucional" de este instrumento legislativo.

No obstante, al margen de este fenómeno, puesto de manifiesto por el Consejo de Estado en varias ocasiones (por todas, 2008: 13, 50 y 177) —y una vez que se ha adoptado una norma nacional dirigida a transponer al ordenamiento doméstico la Directiva y otra de ámbito autonómico que, igualmente, despliega efectos dentro del ámbito armonizado por la Directiva— nos interesan, sobre todo, los efectos que la Directiva pueda tener a la hora de interpretar y aplicar esas normas.

Pues bien, en este punto cumple recordar que las normas nacionales dictadas en el ámbito de aplicación de una directiva deben interpretarse *secundum directivam*. En este sentido, el Tribunal de Justicia sentó en la Sentencia



*Von Colson*²⁹ la obligación del juez nacional de dar a la legislación interna adoptada en ejecución de las directivas una interpretación conforme con las exigencias del Derecho comunitario. Dicha obligación se ha ido perfilando en la jurisprudencia del Tribunal en diversos pronunciamientos, entre los que destaca la Sentencia *Marleasing*, de acuerdo con la cual, al aplicar el derecho interno, "ya sea disposiciones anteriores o posteriores a la directiva", el órgano jurisdiccional nacional está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la norma comunitaria, para efectuar una interpretación que permita alcanzar sus objetivos³⁰.

A mayores, si la interpretación de las normas nacionales de manera conforme con la Directiva deviniera de todo punto inviable con arreglo a los métodos de interpretación admitidos por el derecho nacional, el Juez nacional está obligado a inaplicar la norma nacional en favor de la europea, en aras del principio de primacía del derecho de la Unión, previo planteamiento, en su caso, de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia³¹.

Ahora bien, estas obligaciones que ha sancionado el Tribunal de Luxemburgo, ¿son exigibles en la misma medida a otros poderes del Estado? En especial, ¿deben los órganos de las Administraciones públicas llamados a aplicar las disposiciones en cuestión guiarse por estas

²⁹ STJ de 10 de abril de 1984, asunto 14/83.

³⁰ STJ e 13 de noviembre de 1990, asunto, C-106/89, párr. 8.

³¹ El *leading case* es la STJ *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, tras la cual han venido otras muchas que extraen igual consecuencia de la primacía del derecho de la Unión.

mismas técnicas de la interpretación conforme y la inaplicación de disposiciones internas?

Sobre el método de la interpretación conforme no parece que pueda plantearse duda alguna. La Administración está sometida plenamente a la ley y al derecho (art. 103.1 CE) y éste incluye tanto el derecho emanado de los órganos estatales, como el derecho emitido válidamente por las instituciones de las organizaciones internacionales o supranacionales a las que se han transferido competencias soberanas de conformidad con la propia Constitución (art. 93 CE). Además, las directivas constituyen a la vez el contexto, el antecedente y la finalidad de las normas nacionales que se dictan para transponerlas³².

¿Y la inaplicación, cabe en sede administrativa?

También, si hemos de estar a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Como dice la Sentencia *Fratelli Costanzo*, tras recordar que las obligaciones contempladas en las directivas “se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros”, sería

«[...] contradictorio considerar a los particulares legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y en contra de la Administración pública, las disposiciones de una directiva [...] y estimar, no obstante, que a la referida Administración pública no le incumbe la

³² Art. 3.1 del Código Civil:

«Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.»



obligación de aplicar la directiva y de inaplicar las disposiciones de derecho nacional que la infrinjan».³³

En conclusión, "todos los órganos de la Administración pública, incluso los no integrados en la Administración central, como puede ser el caso de un Municipio, están obligados a aplicar las disposiciones"³⁴ europeas y a inaplicar las previsiones del derecho interno que sean incompatibles con aquellas³⁵.

El Consejo de Estado ha mostrado serias dudas sobre esta doctrina, señalando los inconvenientes u obstáculos que plantea. Entre otros que, "no teniendo las autoridades administrativas la posibilidad de inaplicar leyes contrarias al texto constitucional, resulta conceptualmente inconsistente admitir dicha posibilidad cuando son contrarias al Derecho comunitario"³⁶. Ahora bien, que la Administración no tenga la posibilidad de inaplicar leyes contrarias a la Constitución sería algo que está por demostrarse. De otro modo, se incurre en la petición de principio³⁷. Pero, más importante, parece que tales dudas deben disiparse cuando el mismo Tribunal

³³ STJ de 22 de junio de 1989, asunto 103/88, párr. 30-31.

³⁴ *Ib.*, párr. 31.

³⁵ En el mismo sentido, las SSTJ *Jiménez Melgar*, de 4 de octubre de 2001, asunto C-438/99, y *CIF*, de 9 de septiembre de 2003, C-198/01.

³⁶ V. páginas 238-242 del Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español.

³⁷ DOMENECH PASCUAL ha demostrado lo contrario de manera brillante (2001).

Constitucional español ha recepcionado la doctrina del Tribunal de Luxemburgo.

En particular, la STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5, dice:

«Asimismo es pertinente traer a colación la doctrina fijada en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre (DTC 1/2004 FJ 4), en la que precisamos que la primacía no se sustenta necesariamente en la jerarquía, “sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones”, *lo que obliga al Juez nacional o a la Administración pública, en su caso, a aplicar la norma prevalente y a dejar sin efecto a la norma desplazada, aun cuando no haya sido expulsada del ordenamiento interno* (algo propio de la Unión Europea como proceso de creación de una unidad política por agregación o unión de Estados)³⁸.»

Cuestión diferente es que, por supuesto, esta posibilidad se emplee con cautela y moderación exclusivamente en los casos en los que la contradicción con la norma europea sea patente y manifiesta.

V. LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA LEY DE TASAS CASTELLANO-MANCHEGA Y LA DIRECTIVA Y EL CONVENIO DE AARHUS

Expuesto todo lo anterior, lo primero que llamaba la atención de las tasas que gravaban la entrega de

³⁸ La cursiva es nuestra.



información ambiental en la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha es que eran superiores a las exigibles por la entrega de las copias de expedientes en general.

Así, frente a una tasa general de 0,05 euros por copia desde 0 a 100 hojas (*sic*, debería decir de 1 a 100), sin especificar tamaño ni color, y por cada hoja adicional 0,10 euros, la Ley de Tasas de Castilla-La Mancha, en su redacción original, gravaba el acceso a la información ambiental en papel según la escala siguiente:

«a) Fotocopias en blanco y negro:

1. Fotocopia hoja DIN A4: 0,06 euros.
2. Fotocopia hoja DIN A3: 0,12 euros.

b) Fotocopias en color:

1. Fotocopia hoja DIN A4: 0,62 euros.
2. Fotocopia hoja DIN A3: 1,04 euros.

c) Grabación específica en CD-ROM: 2,08 euros.»³⁹

En verdad se hace muy difícil entender que razón podría haber para exigir una tasa superior por las copias tamaño A4 de documentación que contenga información ambiental (0,06 euros frente a los 0,05 de otro tipo de documentos)⁴⁰.

³⁹ Las cuantías, actualizadas a 2015, se encuentran en la Resolución de 12/01/2015, de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, por la que se da publicidad a la relación de las tasas vigentes en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con las cuantías e importes actualizados para el ejercicio 2015 (DOCM del 21).

⁴⁰ Una manera de salvar esta dificultad podría haber sido interpretar que los 0,06 euros gravan cada "hoja" e incluir fotocopias en ambas caras. Habría sido una interpretación conforme a la letra de la norma, que se refiere precisamente a la "fotocopia hoja", pero contraria a toda lógica económica, pues, como sabe cualquiera que haya fotocopiado documentos, lo más caro es el tóner, no el papel.

Por otra parte, en caso de que pudiera aplicarse la tasa general (y no parece que se pudiera, considerando el principio de especialidad normativa), el resultado no era mucho mejor, porque a partir de la copia 101 se duplicaba el precio, generando un efecto disuasorio evidente que, dentro del ámbito de la Directiva 2003/4/CE, queda proscrito.

Además, a primera vista el importe de ambas tasas parece exceder del valor de mercado de los servicios similares que prestan otras entidades del sector privado, lo cual pone en cuestión el cumplimiento del principio de equivalencia del importe de las tasas (art. 7.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; STC 85/2014, de 29 de mayo) y, lo que ahora importa más, la "razonabilidad" de las tasas, que es un requisito específicamente exigido por la Directiva 2003/4/CE.

Así, en el art. 5.2 se dice que "las autoridades públicas podrán aplicar contraprestaciones económicas por el suministro de información medioambiental, *pero el importe de las mismas deberá ser razonable*"⁴¹ y en el considerando 18:

«Las autoridades públicas deben poder cobrar por facilitar información medioambiental, pero la cantidad cobrada debe ser razonable. Esto implica que, *como regla general, la cantidad cobrada no debe exceder los costes reales de la producción del material en cuestión*. Los supuestos en que se exija el pago de un adelanto deben ser limitados. *En aquellos casos en que las autoridades públicas divulguen información medioambiental a título comercial, y siempre que ello sea necesario para*

⁴¹ Cursiva añadida.



asegurar la continuidad de los trabajos de recopilación y publicación de dicha información, se considerará razonable la aplicación de una contraprestación económica conforme a los precios de mercado.»⁴²

El aparente exceso sobre los precios de las copisterías privadas puede deberse a factores de índole organizativa y productiva (así, el pequeño tamaño y especialización de estas últimas en una sola actividad que permitiría una reducción de costes frente a las vastas dimensiones y la amplia variedad de tareas que realiza la Administración) que no vienen al caso más que para señalar que las tasas que nos ocupan pueden ajustarse al principio de equivalencia en la medida en la que, presumiblemente, incorporen todos esos mayores costes, tanto directos como indirectos, que suponga para la Administración la búsqueda, copia y entrega de la información o de los documentos incorporados a los expedientes. Y sería de esperar, que así fuese, dado que el artículo 14.1 b) de la propia Ley Regional establece que:

«En las tasas por prestación de servicios o realización de actividades, los parámetros para la determinación de las tarifas *deberán comprender tanto los gastos directos como los indirectos* que contribuyan a la determinación del coste, incluidos los financieros, amortizaciones de inmovilizado y demás gastos generales, y, en su caso, el valor agregado como consecuencia de la actividad de la Administración, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan.»⁴³

Podrán ajustarse a dicho principio, decimos.

⁴² Énfasis añadido

⁴³ Énfasis añadido

Pero difícilmente cumplirán el requisito comunitario de la razonabilidad, considerando los párrafos de la Directiva citados más arriba y que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de septiembre de 1999 (asunto C-217/97 - Comisión/Alemania) ha declarado:

«47. Pues bien, como ha subrayado el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, la finalidad de la Directiva es la de otorgar un derecho a los particulares al garantizarles la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y poner la información efectivamente al alcance de cualquier persona física o jurídica que lo solicite, sin que esté obligada a probar un interés determinado para justificar su petición. En consecuencia, *procede excluir cualquier interpretación del concepto de «importe razonable», en el sentido del artículo 5 de la Directiva, que pudiera tener un efecto disuasorio* en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a ésta.

48. De lo anterior resulta que *el concepto de «importe razonable», en el sentido de la Directiva, debe entenderse en el sentido de que no autoriza a un Estado miembro a repercutir en la persona que haya presentado una solicitud de información la totalidad de los gastos, en particular los indirectos, efectivamente ocasionados al erario público por la búsqueda de información.»*⁴⁴

⁴⁴ La sentencia aplica el artículo 5 de la Directiva 90/313/CEE, sustancialmente idéntico al 5.2 de la vigente Directiva 2003/4/CE. (En todos los casos la cursiva es nuestra.)



El hilo argumental para llegar a esta conclusión queda precisado en las siguientes conclusiones del Abogado General:

«24 El objetivo que subyace a la Directiva reviste claramente un interés general, a saber, mejorar la protección medioambiental garantizando a los particulares el derecho de acceder a la información sin tener que acreditar ningún interés directo. Habida cuenta del carácter de interés general de la información sobre medio ambiente, el acceso a ésta puede distinguirse tanto del derecho general de acceso a la información que obre en poder de las autoridades públicas, cuyas ventajas tienen un carácter más general e intangible, como del derecho de acceso a la información administrativa reservado a las personas que tengan un interés directo en su divulgación. [...] *Puesto que el acceso a la información sobre medio ambiente es de interés general, corresponde a las autoridades públicas y, en última instancia, al conjunto de los ciudadanos a través del presupuesto del Estado, soportar la parte del coste ligada al tiempo empleado y al esfuerzo realizado por los funcionarios para la puesta a disposición de la información.*

25. [...] exigir al solicitante individual que soporte lo que constituye efectivamente el costo total generado por el trámite de su solicitud equivaldría a restringir el disfrute del derecho de acceso, *de facto* si no *de iure*, a las personas que tengan un interés directo en la información, en clara infracción de la disposición que excluye la necesidad de semejante interés.»

En consecuencia, parece que tanto la tasa por suministro de información ambiental como la tasa general por suministro de copias de documentos no cumplían los requisitos de la Directiva 2003/4/CE, en la medida en la

que incorporan todos los costes, directos e indirectos, derivados del suministro de la información, tienen carácter disuasorio y pueden limitar el derecho de acceso (la ambiental porque, inexplicablemente, era superior a la exigida por la entrega de cualquier otra información salvo de la copia 101 en adelante; la general, en la medida en la que pudiera tener alguna aplicación en este ámbito, porque dobla su importe a partir de la copia 101, con lo que anima a dejar de ejercer el derecho a partir de dicho número de copias).

De opinión parecida en relación con las tasas estatales sería el ex Secretario de Estado de Medio Ambiente, cuando dijo:

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



Europea deberá establecerse una cuantía inferior para la tasa»⁴⁵.

A partir de estas premisas, en el ámbito estatal se han establecido unas tarifas considerablemente inferiores a las que nos vienen ocupando. (V. Orden PRE/1597/2014, de 5 de septiembre, por la que se establecen las cuantías y se dictan normas sobre la gestión y el cobro de la tasa por suministro de información ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, que, entre otras cuestiones, deja exentas las primera diecinueve copias y grava de la vigesimoprimera en adelante con sólo 3 céntimos cada una.)

Un punto más en el que la Ley de Tasas regional no se ajustaría a la Directiva es que permite la exigencia del pago íntegro de las mismas antes de entregar de la información (art. 40 y 241), cuando la Directiva admite simples "adelantos" que, además, deben restringirse a supuestos limitados a tenor del (considerando 18⁴⁶). No obstante, parece evidente que esta última dificultad es fácilmente sorteable mediante el simple expediente de exigir el cobro una vez se haya proporcionado la información ambiental⁴⁷.

⁴⁵ RAMOS DE ARMAS (2012:18).

⁴⁶ Transcrito más arriba.

⁴⁷ De hecho, el pago posterior debería ser la opción preferente en tanto que, de acuerdo con la legislación tributaria general, la regla general es la exigibilidad de los tributos cuando se verifica el hecho imponible. "El devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal", sin perjuicio de que "la ley propia de cada tributo podrá establecer la exigibilidad de la cuota o cantidad a ingresar, o de parte de la misma, en un momento distinto al del devengo del tributo" (art. 21 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

VI. La superación de las contradicciones con la Ley 3/2016... ¿o no?

Felizmente la Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, ha venido a racionalizar las tasas autonómicas, reduciendo, atemperando y hasta eliminando algunos de los supuestos que se decidió gravar en su momento dentro de una cierta "vorágine recaudatoria".

En lo que respecta a la tasa por acceso a la información ambiental, el Legislador autonómico ha optado simplemente por eliminarla, con lo que, en la actualidad, es aplicable exactamente la misma tarifa que rige en la entrega de cualquier otro tipo de información.

Pero esta tarifa, a su vez, también ha sido modificada, quedando de la manera siguiente⁴⁸:

«Tarifa 5. Obtención de copias de los documentos que figuran en un expediente:

a) De 0 a 50 hojas: exentas.

b) De 51 a 150 hojas: 0,05 euros por hoja.

c) A partir de 151 hojas: 0,10 euros por hoja.»
(Art. 39.)

Si en la práctica suele operarse del modo contrario, con amparo de las leyes especiales, es por facilidad de gestión.

⁴⁸ Tal vez porque en alguna versión anterior del anteproyecto sí se hizo, o bien por una simple confusión con otra tarifa (la tarifa 7, que gravaba con 3,12 euros la "Emisión de copias de documentos en soporte digital" sí que se ha suprimido), la E. de M. de la Ley indica que la tarifa 5, relativa a la obtención de copias de los documentos que figuren en un expediente, queda eliminada, junto con otras "que se consideran reiteración de otros trabajos administrativos, como la tarifa 3 relativa a la diligenciación de libros, la tarifa 4 relativa a la inscripción en registros oficiales". (Este error figuraba ya en el proyecto remitido a las Cortes, V. BOCCLM nº 58, de 15 de febrero de 2016.)



La Ley 3/2016 ha significado una mejora notable en relación con la situación anterior, por cuanto que deja de hacerse de peor condición a los solicitantes de información ambiental. Además, establece un mínimo exento de toda tributación, lo que constituye una medida muy razonable para el ciudadano y para la propia Administración⁴⁹.

La supresión de las tasas por "grabación específica en CD-ROM" de documentos ambientales o por "emisión de copias de documentos [en general] en soporte digital" es otro acierto (2,08 y 3,12 euros, respectivamente), ya que la simple grabación de documentos en un cedé, devedé, disco duro o memoria externa que traiga consigo el ciudadano mediante el equipo informático del funcionario que, normalmente, está ya encendido, tiene un coste mínimo. Si, por el contrario, se tratase de entregar dispositivos de almacenamiento de propiedad de la Administración se plantea el problema de la

⁴⁹ Hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2016 se han estado exigiendo importes ridículos a ciudadanos que querían obtener unas pocas copias. Los funcionarios debían rellenar los formularios de autoliquidación de las tasas y no sabían muy bien si incluir el importe de las hojas del propio formulario... Además, como no se disponía de terminales de pago electrónico, había que enviar los pobres paganos a una sucursal bancaria para, después de guardar cola, hacer los ingresos en un trasiego que no iba a ningún lado, desde el punto de vista recaudatorio y de la eficacia de la gestión pública. Posteriormente, vemos que se ha regulado de manera específica el uso de estos terminales, por lo que es de suponer que se están empleando (V. Resolución de 11/07/2016, de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego y de la Dirección General de Política Financiera, Tesorería y Fondos Comunitarios; DOCM del 10 de agosto.)

disponibilidad de cedés o devedés vírgenes⁵⁰. Incluso, ante la falta de más precisión, se corría el riesgo de cobrar por algo tan barato como el envío de documentación por correo electrónico⁵¹.

No obstante, persisten el resto de los problemas de incompatibilidad que se han apuntado en el apartado anterior. En concreto:

- Se sigue permitiendo la exacción anticipada de la totalidad de la tasa.
- La tasa sigue disuadiendo del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, puesto que es creciente a partir de la hoja nº 151.
- No parece que los importes sean razonables, en los términos que exige la Directiva interpretados por el TJ. Es presumible que incorporan todos los costes, directos e indirectos, y todavía algo más, puesto que parecen bastante superiores a los precios de las fotocopias en el sector privado, en especial de la copia nº 151 en adelante.

VII. CONSEJOS PRÁCTICOS EN RELACIÓN CON LAS TASAS

⁵⁰ Lógicamente, la entrega de una memoria USB o un disco duro externo por sólo 3,12 euros está fuera de lugar.

⁵¹ No es ese nuestro criterio, ya que no creemos que el correo electrónico sea un "soporte electrónico".

Según el DRAE "soporte" es el "material en cuya superficie se registra información, como el papel, la cinta de vídeo o el disco compacto". Los emails son más bien "canales" o "medios electrónicos" de transmisión o difusión de información. (V. cuadro de definiciones anexo a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.)



Seguramente éste es el apartado más complejo de este trabajo. Vistos los problemas de compatibilidad entre la Directiva y la Ley de Tasas que hemos expuesto, bien se nos podría decir que el único consejo práctico que se puede dar es el *de lege ferenda*, para que las Cortes Regionales adopten las modificaciones necesarias. Bien. Desde aquí lo damos.

No obstante, y en tanto en cuanto la Ley de Tasas no se adecuó plenamente a la normativa y jurisprudencia que venimos comentando, el marco jurídico vigente proporciona al aplicador del derecho un cierto margen de libertad para acomodarse a las exigencias del derecho de acceso a la información ambiental en buena medida, sin tener por qué llegar a inaplicar, ni a violentar de otro modo, la letra de esta Ley⁵².

1. Intentar la entrega en formato o por canales electrónicos

Esta es la solución más fácil, que nos evitará quebraderos de cabeza (estar pendiente del abono de la tasa, orientar al ciudadano sobre los medios de pago

⁵² En última instancia, empero, ante una contradicción flagrante y no resoluble por otros medios, sí debería inaplicarse la Ley en la medida necesaria.

En términos de pura lógica jurídico-formal es lo que se desprende de la inserción del ordenamiento jurídico español en un orden jurídico superior. Además, así lo ordena la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y lo reconoce el TC español.

Con todo, no deja de parecer perturbador para la división de poderes y el principio democrático que el Ejecutivo inaplique por propio imperio una norma del Legislativo por mucho que, en efecto, lo imponga el principio de primacía.

admitidos, instar, en su caso, la vía de apremio, etc.), y será una pequeña contribución a no empeorar más el medio ambiente. Hoy en día no tiene sentido que la Administración y los ciudadanos sigan utilizando grandes volúmenes de papel cuando las tecnologías de la información y comunicación permiten su envío, procesamiento y almacenamiento de manera rápida, sencilla y barata.

En principio hay que estar al medio de entrega de la información que el interesado señale (art. 11.1 de la Ley 27/2006). No obstante, en ausencia de indicación al respecto, existe una preferencia legal en favor del medio electrónico (art. 22.1 de la Ley de Transparencia). Incluso cabe que la Administración opte motivadamente por este medio en contra de las preferencias manifestadas por el interesado cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- «a) Que la información ya haya sido difundida, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I de este Título, en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente. En este caso, la autoridad pública competente informará al solicitante de dónde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible.
- b) Que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente.»

En cualquier caso, si se informa al solicitante de la necesidad legal de abonar una tasa y que no tendría que pagarla si acepta recibir la documentación en su correo electrónico o en algún dispositivo de almacenamiento, es



muy posible que acepte de buen grado el medio electrónico.

2. No exigir las con carácter previo, pero informar sobre las mismas

Ya hemos dicho que la Directiva sólo permite la exigencia de "adelantos" (con lo que parece referirse a una fracción del total) y en casos limitados, no como regla general. Bien, aquí la solución es sencilla.

Con carácter general no debería exigirse el abono de la tasa antes de que se haya verificado el hecho imponible, es decir, antes de entregar las copias.

Esta es una alternativa plenamente conforme a derecho que cabe dentro de la Ley de Tasas, la cual se limita a habilitar el pago previo, no a imponerlo en todo caso (art. 40).

Ahora bien, lo que sí debería hacerse siempre es informar con carácter previo de la existencia de la tasa y los importes aplicables en cada caso. Los ciudadanos no tienen por qué saber cada detalle de las normas aplicables a sus solicitudes, tienen derecho a que se les oriente y asesore en el ejercicio de sus derechos (art. 3.1 b) de la Ley 27/2006 y, de manera general, art. 53 f) LPA) y, gracias al suministro de esta información, tal vez se avengan al empleo de medios electrónicos o decidan limitar el número de documentos que deben copiarse.

3. Interpretación estricta del hecho imponible

La tarifa nº 5 de la tasa por prestación de servicios administrativos generales grava, única y exclusivamente la "obtención de copias de los documentos *que figuran en un expediente*".

La definición del hecho imponible excluye entonces que pueda exigirse su pago cuando lo que se pidan sean copias de documentos que obran en poder de la

Administración regional pero no forman parte de expediente alguno.

No toda documentación que tiene la Administración forma parte de expedientes.

En este sentido, si expediente es "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla"⁵³, toda aquella documentación que la Administración recabe o produzca al margen de un procedimiento administrativo formalizado queda fuera de la tasa, v.gr., actas de inspección y estudios de campo que no den lugar a la apertura de procedimientos sancionadores o de otra índole⁵⁴; información estadística, etc.

Con ello no se realiza ninguna interpretación forzada o aferrada en extremo a la literalidad de la ley.

En materia tributaria la interpretación de los hechos imponibles es estricta y "no se admit[e] la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible" (art. 14 LGT)⁵⁵.

⁵³ Definición clásica del artículo 164.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La LPA de 2015 ha recepcionado esta misma definición extendiéndola a todas las Administraciones Públicas (art. 70.1), aunque a la vez, y de manera polémica, ha pretendido excluir ciertos documentos que considera accesorios o auxiliares (art. 70.4). V. nota 16.

⁵⁴ V. nota 17.

⁵⁵ Y así, por ejemplo, no puede exigirse una tasa prevista para el otorgamiento de licencias de obras al trámite de aprobación de proyectos de urbanización ((STS 15 de febrero 2003, rec. 1277/1998, pte: Sala Sánchez, Pascual).



REFERENCIAS

-CONSEJO DE ESTADO (2008). «Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español». Informe Nº E 1/2007, de 14 de febrero de 2008.

-DOMENECH PASCUAL, Gabriel. «La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales». *Revista de Administración Pública*, Nº 155, 59-106.

-GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I.; y ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, María Paz (1998). *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid, Civitas.

-PERNICE, Ingolf (2012). «La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización.» Madrid. CEU Ediciones.

-PIATTONI, Simona (2009). «Multilevel Governance: a Historical and Conceptual Analysis» *Journal of European Integration*, 31:2, 163-180

-RAMOS DE ARMAS, Federico. Conferencia *Acceso a la información en materia de medio ambiente. El Convenio de Aarhus*. XXXIV Jornadas de la Abogacía General del Estado. 2012. Consultada en http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197982545/Estructura_P/1215198020178/Detalle.html#id_1288781151799

-REBOLLO PUIG, Manuel (2013). «La actividad inspectora.» En DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.). *Función inspectora*. Madrid: INAP.

-RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (6 de julio de 2015). «Administración pública española y Derecho Internacional público en la nueva Ley de Tratados». Blog *Almacén de derecho* (almacenederecho.org).

-TRIAS PRATS, Bartomeu (2012). «Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire». *Revista de Administración Pública*, nº 188, 393-420.

-URUEÑA, René (2013) « ¿Protección multinivel de los derechos humanos en América latina? Oportunidades, desafíos y riesgos.» En BANDEIRA GALINDO, George Rodrigo; URUEÑA, René; TORRES PÉREZ, Aida (coord.). *Protección Multinivel de Derechos Humanos. Manual*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.17-46.