

ESTUDIOS

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ANÁLISIS DE LA LEY 38/1995, DE 12 DE DICIEMBRE, DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE¹

Agustí Cerrillo i Martínez

Departamento de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

1. Introducción

La aparición del fenómeno de la transparencia administrativa ha sido impulsada por las exigencias de un incremento de democracia y legitimidad de las administraciones públicas.² En este sentido, podemos considerar que a partir de los años sesenta se produce una nueva actitud de los regímenes democráticos que tiende a la transparencia en la actuación administrativa y en particular a la consagración del derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa.

El movimiento de apertura de las administraciones públicas hacia los ciudadanos y ciudadanas, que ha roto el tradicional secreto de las administraciones públicas,³ ha tenido efectos importantes en el funcionamiento de la Administración pública.⁴ Por una parte, ha permitido vincular más a los ciudadanos con las decisiones administrativas, tanto porque la transparencia permite que éstos tengan conocimiento de ellas como porque este conocimiento hace más probable la aceptación voluntaria de las decisiones tomadas. Por otra parte, la transparencia administrativa ha supuesto introducir un nuevo mecanismo de control de la Administración pública en general, y de los funcionarios en particular, que ha traído consigo una mejora en su funcionamiento.

1. Este trabajo es fruto de la memoria de licenciatura que, bajo el título *La transparencia administrativa en la Unión Europea*, fue leída en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona ante un tribunal formado por los profesores Alegria Borràs, Joaquim Tornos y Tomàs Font.

2. Rivero, Jean, «La transparence administrative en Europe. Rapport de synthèse», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1989, pág. 309-311, y Mescheriakoff, Alain Serge, «Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa», *RICA*, núm. 57, 1990, pág. 122 y ss.

3. Como ha escrito Gómez Reino, «el secreto es una de las constantes que caracterizan, a través del tiempo, la acción administrativa. Esta regla de oro del Antiguo Régimen, sin duda por estar en la línea de los intereses más primarios de los administradores, ha resistido incluso a los principios del nuevo orden revolucionario, y aún hoy es visible en los textos positivos que regulan la forma de actuar de los entes públicos, a pesar de que, evidentemente, estos *arcana regni* son incompatibles con los principios y necesidades de la llamada democracia moderna» (Gómez Reino y Carnota, Enrique, «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *REDA*, núm. 8, 1976, pág. 120).

4. Gentot, Michel, «La transparence de l'administration publique», *Revue des Sciences Administratives*, 1994, y Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

La transparencia, como se ha comentado, aparece de forma insistente a partir de los años sesenta en los países occidentales. De todas formas, no debe olvidarse que en algunos países ya hacía años que se había iniciado este proceso de apertura y transparencia en la actividad administrativa; el país pionero fue Suecia, cuya primera regulación del derecho de acceso y la publicación de los documentos oficiales data de 1766, adelantándose así al resto de países en la normativa sobre este tema en casi dos siglos.⁵

Ahora bien, no fue hasta los años ochenta cuando el fenómeno de la transparencia administrativa se generalizó en toda Europa⁶ e incluso la Unión Europea comenzó a promover algunas reformas legislativas para impulsar en su seno la apertura de la Administración pública, entre las que destacan la Directiva 90/313, relativa al acceso a la información en materia de medio ambiente, y las decisiones del Consejo y de la Comisión relativas al acceso a los documentos de estas instituciones comunitarias.⁷ Recientemente, la aprobación del Tratado de Amsterdam ha introducido importantes novedades a nivel comunitario al reconocer de forma definitiva el principio de transparencia administrativa y el derecho de acceso a la documentación.⁸

El Estado español no ha sido ajeno a este fenómeno y el artículo 105.b de la Constitución española ya incorporaba el principio de transparencia de la actuación pública,⁹ concretamente a través del establecimiento del derecho de acceso a archi-

5. Sobre la aparición de la transparencia administrativa en Europa y los Estados Unidos de América: Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1982, y Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993.

6. En este sentido los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia) fueron los primeros países europeos que incorporaron el derecho de acceso en sus legislaciones. Posteriormente fueron Francia (a través de la Ley de 17 de julio de 1978) e Italia (Ley 241, de 7 de agosto de 1990).

Un importante paso en el camino de extensión del derecho de acceso en Europa se ha dado, en el ámbito del medio ambiente, con la elaboración de la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas relativos al medio ambiente por la IV Conferencia Ministerial de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas en Aarhus (Dinamarca) en junio de 1998 (el texto se puede encontrar en <http://www.unece.org/env/europe/ppconven.htm>).

7. Son algunos ejemplos claros de estas reformas legislativas la Directiva 90/313 del Consejo, de 7 de junio de 1990 (DOCE, serie L, núm. 158, de 23 de junio de 1990, pág. 56 y ss.), la Declaración aneja al Tratado de Maastricht, el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y la Comisión (DOCE, serie L, núm. 340, de 31 de diciembre de 1993, pág. 41-42) y las decisiones relativas al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993 y 8 de febrero de 1994, respectivamente (DOCE, serie L, núm. 340, de 31 de diciembre de 1993, pág. 43-44, y núm. 46, de 18 de febrero de 1994, pág. 58-61, respectivamente). Últimamente, las demás instituciones y órganos de la Unión Europea han adoptado normas internas relativas al acceso del público a sus documentos. En cuanto a la evolución del principio de transparencia en la Unión Europea, *vid.* Cerrillo i Martínez, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanc 1998.

8. En concreto, hacen referencia a esta cuestión los nuevos artículos A.2, 151 y 191 A, así como la declaración aneja al Tratado núm. 41.

9. Este hecho es destacado por Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993, pág. 48 y ss. También por Sánchez Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pág. 200-201, que considera el principio de transparencia como un principio jurídico deducible del texto constitucional.

vos y registros administrativos,¹⁰ previsión constitucional que fue posteriormente desarrollada por el artículo 37 LRJPAC.¹¹

Esta Ley, no obstante, reguló de forma restrictiva el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.¹² Por este motivo, teniendo en cuenta la necesidad de transponer la Directiva 90/313, de 7 de junio, relativa al acceso de los ciudadanos a la información en materia de medio ambiente,¹³ ha sido

Actualmente, creo que existen elementos suficientes para considerar que el principio de transparencia administrativa es un principio general del derecho, con las importantes consecuencias que tiene esta categorización, como se irá observando a lo largo de este estudio.

10. Entre los estudios del derecho de acceso previsto en el artículo 105.b CE destacan: Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979; Castells Arceche, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública», RAP, núm. 103, 1984; Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1985; Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993; Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981; Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1982; Seco Campos, Isabel, «El derecho de acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos», *Boletín Anabad*, 1991.

11. Son numerosos los estudios aparecidos en relación con el derecho de acceso previsto en la LRJPAC, entre otros: Álvarez Rico, Manuel; Álvarez Rico, Isabel, «El derecho de acceso en la nueva LRJPAC», RAP, núm. 135, 1994; Da Silva Ochoa, Carlos, «El derecho de acceso a los archivos y registros», en Pendas García, Benigno (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Barcelona: Praxis, 1993; Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (dir.), *La nueva Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993; Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons, 1997. Garrido Falla, Fernando, *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (un estudio de la Ley 30/1992)*, Madrid: Civitas, 1993; González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Civitas, 1993; Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993; Parada Vázquez, Ramón, *Comentarios a la LRJPAC*, Madrid: Marcial Pons, 1993; Peñalver i Cabré, Alexandre, «Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», en Tornos i Mas, J. (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch, 1993; Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», en varios autores, *Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996; Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995; Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Cosculluela, L. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Librería Jurídica Carperi, 1993, y Villanueva Cuevas, Antonio, «El derecho de acceso a archivos y registros», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 1994.

12. Parada Vázquez considera, incluso, que «es inconstitucional porque reduce el derecho de acceso, el principio de publicidad y transparencia a los procesos ya concluidos dando este alcance restrictivo al término archivo, como si los procedimientos en trámite, los procedimientos vivos, no constasen también en archivos administrativos», para afirmar finalmente que «se trata ciertamente de una amputación de un derecho constitucional protegido [...]» (en Parada Vázquez, José Ramón, «El derecho a la información y los derechos de participación...», cit., pág. 108).

13. Han aparecido numerosos estudios sobre esta Directiva; algunos de ellos comentan su relación con la LRJPAC: varios autores, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996; Cesaris, Ada Lucia de, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi»,

necesario llevar a cabo una nueva regulación del derecho de acceso para el sector del medio ambiente y transponer correctamente la Directiva 90/313.¹⁴ Esta nueva regulación está contenida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente¹⁵.

En el presente trabajo se realizará el estudio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente que, por el origen de la norma, debe encuadrarse en el marco de la Unión Europea. Además, dado que ya han transcurrido más de tres años desde la aprobación de la Ley 38/1995, considero necesario hacer un comentario sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la misma.

2. Naturaleza jurídica

Cuando hablamos del acceso de los ciudadanos a la información administrativa nos estamos refiriendo a un verdadero derecho subjetivo, entendido como el reconocimiento que manifiesta el derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacerlo valer frente a los demás y disponer también de una tutela judicial de esta posición.¹⁶ En particular, los ciudadanos podrán compeler a la Administración para que ésta les muestre o les proporcione copia de los documentos administrativos que obren en su poder, articulándose un sistema de garantías administrativas y judiciales para el caso de que no se les muestren.

Este derecho subjetivo de los ciudadanos frente a la Administración puede cumplir varias funciones que están directamente relacionadas con las tareas atribuidas a la transparencia administrativa. Por una parte, el derecho de acceso a la docu-

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, núm. 3, 1991; Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las administraciones públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», en varios autores, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Valencia: Cima, 1996; Fernández Ramos, Severiano, «La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al derecho español», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995; García Ureta, Agustín, «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994; Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du marché commun*, núm. 353, 1991; Kramer, Ludwig, «La información ambiental en la Comunidad», en Picón Rísquez, Juan, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996; Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid: Trivium, 1994; del mismo autor, *Tratado de derecho ambiental*, Madrid: Trivium, 1995; Morandi, Gianna, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 4, 1992; Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995; Vercher Noguera, Antonio, «El medio ambiente y el derecho de acceso a la información», *La Ley*, núm. 3, 1992.

14. En este sentido, la exposición de motivos señala que: «La regulación que del citado derecho de acceso a la información contenida en los archivos y registros administrativos efectúa la referida Ley 30/1992 es más restrictiva que la que se establece en la Directiva 90/313/CEE, por lo cual resulta necesario aprobar una ley para incorporar las normas de la citada Directiva que no son coincidentes con la regulación del derecho interno».

15. BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1995, pág. 35708-35710.

16. García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid: Civitas, 1995, pág. 75.

mentación permite a los ciudadanos conocer la información que pueda afectarles y esté en poder de la Administración. Por otra parte, permite que los ciudadanos consulten aquellos documentos que puedan presentar un interés general.¹⁷

Es posible observar fácilmente que el derecho de acceso tiene un carácter instrumental, ya que se configura como paso previo para que los ciudadanos puedan disponer de los elementos informativos suficientes para poder gozar de otros derechos. Ello deriva de la propia naturaleza del derecho de acceso, de su vinculación al principio de transparencia y de los efectos que ésta se fija en las relaciones Administración-ciudadanos.

Sin embargo, el carácter instrumental no priva al derecho de acceso de importancia ni virtualidad, sino que precisamente le otorga todo su sentido puesto que es necesario para que los ciudadanos puedan ejercer otros derechos, algunos de ellos fundamentales (derecho a la información y libertad de expresión, art. 20 CE;¹⁸ derecho a la participación política, art. 23 CE;¹⁹ e incluso el derecho a la intimidad, art. 18 CE²⁰ y, en el ámbito que estudiamos, el derecho a un medio ambiente adecuado,²¹ art. 45 CE).

Pero, además, el derecho de acceso no tiene únicamente esta vertiente individual o privada de los ciudadanos que solicitan información a la Administración, sino que, como ha destacado Embid Irujo de forma acertada,²² también posee una vertiente social o pública, que se relaciona con el hecho de que la configuración del derecho de acceso supone el establecimiento de un mecanismo para incrementar la transparencia de la Administración, puesto que desde esta perspectiva implica un principio objetivo de funcionamiento de la Administración con la finalidad de realizar una Administración pública más transparente y próxima a los ciudadanos.

17. Según Braibant, la primera función constituiría una libertad individual perteneciente a los derechos de la persona y la segunda sería una libertad pública a disposición de los ciudadanos (citado en Castells Arteche, *op. cit.*, pág. 138).

18. En este sentido, algunos autores de la doctrina española vinculan este derecho con el que constitucionalmente se sanciona a favor de la obtención de información veraz y de su libre transmisión (Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980).

19. Respecto a la influencia del acceso a la información en la creación de interés por la política por parte de los ciudadanos y la formación de su opinión *vid.* Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid: Tecnos, 1981, pág. 165-173.

20. Existen normas que regulan específicamente el derecho de acceso a la documentación relativo a los datos personales que afectan a la intimidad de las personas (por ejemplo, la Directiva 95/46, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo concerniente al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de los mismos, y la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, reguladora del tratamiento automatizado de datos personales). No obstante, la regulación que estamos estudiando también puede tener un carácter previo al ejercicio del derecho a la intimidad (Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», en varios autores, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996, pág. 771).

21. Enríquez del Pino, por ejemplo, destaca que resulta más que probado que garantizar la libertad de acceso y difusión de la información sobre medio ambiente mejora la protección ambiental, además de considerar que constituye un procedimiento de participación social y una nueva perspectiva de la educación ambiental (en Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las administraciones públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», en varios autores, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Valencia: Cima, 1996, pág. 109).

22. Embid Irujo, *op. cit.* pág. 101.

3. Sujeto activo

Uno de los objetivos que el legislador español se propuso al aprobar la Ley 38/1995 fue ampliar el ámbito subjetivo del derecho de acceso en materia de medio ambiente para cumplir las exigencias comunitarias,²³ ya que la regulación general de este derecho en la LRJPAC únicamente reconocía a los «ciudadanos» el derecho a acceder a archivos y registros,²⁴ lo cual ha sido mayoritariamente entendido por la doctrina como la previsión de que únicamente los *españoles* son sujetos activos del derecho de acceso.²⁵

Y ello debido a que el artículo 3.1 de la Directiva 90/313 objeto de transposición establece que «las autoridades están obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite [...]», garantizando, así, un acceso general, no limitado por la nacionalidad de los solicitantes, ni por su residencia en un estado miembro o tercer país, ni por su condición de personas físicas o jurídicas, ni por cualquier otra circunstancia personal, económica o social, distinta de la derivada de su capacidad jurídica para actuar ante la Administración.

A pesar de la amplitud de intenciones de la exposición de motivos, el texto de la Ley ha seguido contemplando un sujeto activo más reducido que el previsto en la Directiva 90/313, ya que su art. 1 establece:

«Todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los estados que integran el espacio económico europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las administraciones públicas competentes [...].

»El mismo derecho se reconoce a las personas no comprendidas en el párrafo anterior, siempre y cuando sean nacionales de estados que, a su vez, otorguen a los españoles derecho a acceder a la información ambiental que posean.»

Vemos, por lo tanto, que a pesar de que la voluntad inicial del legislador fuera cumplir con las disposiciones de la Directiva no ha sido finalmente así, pues únicamente se reconoce el derecho de acceso a los ciudadanos o residentes de un estado del espacio económico europeo²⁶ y a los nacionales de terceros estados sólo en el

23. Así lo pone de relieve la exposición de motivos de la Ley 38/1995 cuando establece que: «Por otra parte, la citada Ley [se refiere a la LRJPAC], al atribuir este derecho a los ciudadanos, está reconociendo únicamente su ejercicio a los nacionales españoles [...]», después de haber reconocido anteriormente que «la Directiva 90/313/CEE, del Consejo de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, impone a los estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente [...]».

24. El artículo 105.b CE se refiere a los «ciudadanos». En el mismo sentido, tanto el art. 35 como el 37.1 LRJPAC reconocen únicamente a los «ciudadanos» el derecho de acceso a los archivos y registros.

25. Así, por ejemplo, Castells Arteché, *op. cit.*, pág. 156; Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 173; Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 107.

26. No se entiende por qué en este caso el legislador español se ha referido al espacio económico europeo y no a la Unión Europea, como hubiera sido más coherente desde la perspectiva del derecho comunitario.

caso de que exista trato de reciprocidad, para con los españoles, en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

No se entiende cuál ha sido la voluntad del legislador, que justifica la aprobación de la nueva Ley para reconocer el derecho de acceso a todos los sujetos activos previstos en la Directiva 90/313 y lo único que ha conseguido es quedarse a mitad de camino, sin razones evidentes, entre la normativa existente en la LRJPAC y la normativa comunitaria.²⁷ Por esta razón, en este punto debemos preguntarnos qué puede suceder, puesto que el legislador español no ha incorporado y desarrollado correctamente la regulación del sujeto activo que del derecho de acceso realiza la directiva comunitaria.

La jurisprudencia del TJCE reconoce desde hace unos años que, en el caso de que un estado miembro no haya trasladado a su ordenamiento jurídico interno las previsiones de una directiva o lo haya hecho de forma incorrecta, si se dan determinadas circunstancias, se pueda propugnar el efecto directo de tales regulaciones.²⁸ Concretamente, el TJCE establece que cuando nos encontremos ante una norma clara, precisa e incondicional, o sea, que contenga una obligación vinculante en cuanto a resultado, y que, además, pueda ser objeto de protección judicial, la misma tendrá efecto directo.²⁹

De la lectura del art. 3.1 de la Directiva 90/313 parece deducirse la claridad, precisión e incondicionalidad de la norma reguladora del sujeto activo del derecho de acceso,³⁰ conclusión que se ve reafirmada por el considerando sexto de la Directiva, en el cual se establece que «es necesario garantizar que cualquier persona física o jurídica tenga libre acceso en la Comunidad a la información sobre medio ambiente».

Por este motivo podemos concluir que nos encontramos ante una norma de aplicabilidad directa en el ordenamiento jurídico español por no haber sido correctamente trasladada por el legislador interno.³¹ Esto significa que «toda persona

27. Sánchez Morón cree que no es lícito establecer tales límites en la regulación del ámbito subjetivo del derecho de acceso, considerando que la dimensión internacional de muchas de las informaciones relativas al medio ambiente justifica que no se establezcan restricciones (en Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 44-45). En el mismo sentido, Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 195.

28. La doctrina del efecto directo la encontramos en un primer momento en la Sentencia del TJCE Grad, de 6 de octubre de 1970, as. 9/78, Rec. 1970, aunque no fue consolidada hasta la sentencia del TJCE Van Duyn, de 4 de diciembre de 1974, as. 41/74, Rec. 1974.

29. La sentencia del TJCE Van Duyn, citada en la nota anterior, fija las condiciones para la aplicabilidad directa; también lo hace la Sentencia del TJCE Felicitas, de 15 de julio de 1982, as. 270/81, Rec. 1982 (citadas en Trayter Jiménez, Joan Manuel, «El procedimiento de elaboración y ejecución de reglamentos y directivas: problemas y perspectivas», en varios autores, *El desenvolupament del dret administratiu comunitari*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pág. 144).

30. En este sentido ya hemos visto que el artículo 3.1 de la Directiva 90/313 hace referencia a «cualquier persona física o jurídica que lo solicite».

31. García Ureta considera que la falta de concreción de la Directiva no implica que los estados estén habilitados para infringir la obligación que señala su art. 3.1, citando como muestra de esta interpretación la que ha efectuado el TJCE del art. 189 TCEE en el asunto Francovich c. Italia, as. C-6/90 y C-9/90, Rec. I, 1991 (García Ureta, *op. cit.*, pág. 143). En el mismo sentido se pronuncian Fernández Ramos (Fernández Ramos, *op. cit.*, pág. 143), Sánchez Morón (Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 51-52) y García Ureta, Agustín; Arrospide Erkoreka, Itziar, «Sobre la transposición de tres normas medioambientales comunitarias en el derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la informa-

tendrá derecho a solicitar a su Administración y a su juez que le aplique los tratados, reglamentos, directivas o decisiones» y que «la Administración competente y el juez tendrán la obligación de hacer uso de estos textos, con independencia de la legislación del país al que pertenezca».³²

Así pues, la conclusión que se impone es que, en virtud del efecto directo de las directivas reconocido por el TJCE, toda persona, incluidos —por supuesto— los extranjeros, es sujeto activo del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente en poder de la Administración.

En relación con el sujeto activo, es importante destacar el derecho de acceso por parte de las personas jurídicas. Es digno de elogio que se haya previsto la titularidad de las personas jurídicas con carácter general, en especial en un ámbito como el del medio ambiente, en el que es bien sabido que actualmente la participación ciudadana se articula, sobre todo, a través de asociaciones de protección y defensa del medio ambiente y organizaciones no gubernamentales.³³ Además, no debe olvidarse que estas asociaciones tienen una legitimación general para la defensa de intereses colectivos respecto a algunos ámbitos de la actuación pública,³⁴ como la intervención sobre el medio ambiente, lo que incrementa la necesidad de información de la actividad administrativa.

Una última cuestión que deberíamos comentar, respecto al sujeto activo del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se refiere a la posible consideración de las administraciones públicas como sujetos activos del mismo.

En principio, parece difícil llegar a considerar que las administraciones públicas forman parte de la esfera activa del derecho de acceso.³⁵ En ningún momento, ni en la Ley 38/1995 ni en la Directiva 90/313, se hace referencia a esta posibilidad.

Normalmente, las solicitudes de información por parte de una Administración pública a otra no tienen que articularse por medio del derecho de acceso, sino a través de otros mecanismos, como pueden ser las relaciones interadministrativas de colaboración o información.³⁶

ción), 92/43 (hábitats y especies de fauna y flora) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, pág. 63 y 67.

32. Sentencia Marshall de 1988 citada en Trayter Jiménez, Joan Manuel, «El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y los jueces en su aplicación», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, pág. 236.

33. Así lo reconoca, entre otros, el Comité Económico y Social en su dictamen sobre la propuesta de directiva reguladora del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente donde señalaba que «apoya las propuestas de la Comisión relativas a una difusión más amplia de las informaciones sobre medio ambiente y una mayor cooperación con las asociaciones de protección del medio ambiente, los organismos no gubernamentales y otros organismos interesados» (DOCE, serie C, núm. 139, de 5 de junio de 1989, pág. 47).

34. Baño León, José María, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel, *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993, pág. 93.

35. De la misma opinión se manifiestan Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 195, y Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 45.

36. En general podríamos considerar que este deber de información recíproca entre administraciones deriva de la previsión del art. 4.1 LRJPAC: «Las administraciones públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán: c) facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias».

Resueltos los problemas relativos a la configuración general del ámbito subjetivo del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, cabe señalar que la propia Ley 38/1995 establece que el solicitante no deberá acreditar un interés determinado en la información que demanda. Esto no significa que en ciertos casos, en especial los referentes a la información que afecte a la intimidad y la contenida en los documentos nominativos como más adelante veremos, esté prevista una legitimación particular para su acceso.

4. Sujeto pasivo

El sujeto pasivo del derecho de acceso será aquel que tenga la obligación de facilitar el acceso a una información que esté en su poder cuando le haya sido solicitada. En principio los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente serán las administraciones públicas competentes (art. 1 de la Ley 38/1995).

Destaca, en primer lugar, el uso del concepto de Administración competente que efectúa el art. 1 de la Ley 38/1995, cuando la Directiva 90/313 se refiere a las informaciones en posesión de las administraciones públicas que tengan responsabilidad en materia de medio ambiente.

Se puede apreciar que existe una divergencia entre la regulación estatal y la comunitaria respecto a la relación entre información y Administración. En este sentido considero que ambas deben hacer referencia a que las administraciones públicas solicitadas adopten decisiones, cualquiera que sea su orden, que afecten al medio ambiente. Es decir, no creo que en el caso de la Administración general del Estado sólo pueda solicitarse información al Ministerio de Medio Ambiente, sino que podrá efectuarse una solicitud de información a cualquier órgano que tome decisiones en materia de medio ambiente (por ejemplo, actualmente, al Ministerio de Fomento, al de Sanidad o al de Agricultura). El principio de transparencia en la actuación administrativa debe prevalecer por encima de la coyuntural distribución formal de las competencias entre los distintos órganos de la Administración.

En segundo lugar, debe entenderse por administraciones públicas las establecidas en el art. 2 LRJPAC (art. 2.2 de la Ley 38/1995), es decir:

- Las administraciones territoriales: la Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integren la Administración local.

Embid Irujo considera, al estudiar la regulación que del derecho de acceso establece la LRJPAC, que debe realizarse una distinción respecto a la titularidad del acceso por parte de las administraciones públicas. Por un lado, en el caso de que una Administración solicite información para propiciar o facilitar el ejercicio de sus propias competencias como poder público estas serían titulares del derecho de acceso a la documentación administrativa.

Por otro, en el supuesto de que las competencias fueran de la Administración poseedora de la información deberíamos atender al deber general de colaboración interadministrativa o a los mecanismos especiales que se hubieran podido establecer entre ellas (en Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 110).

- Las administraciones institucionales: entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquier Administración pública.

Respecto al segundo tipo de administraciones citadas puede plantearse alguna duda sobre qué entendemos por entidades de derecho público. En este sentido, y considerando que este segundo párrafo del art. 2.2 LRJPAC debe corresponderse con la previsión del art. 6 de la Directiva 90/313, sería procedente utilizar aquí el criterio creado por la jurisprudencia del TJCE respecto a qué entidades es necesario considerar *Estado* a los efectos de la aplicación de la normativa comunitaria.³⁷

El TJCE estima como requisitos para que un ente sea considerado como Administración pública que participe de forma efectiva en el ejercicio de poderes públicos³⁸ y/o en el cuidado de los intereses generales del Estado.³⁹ Por este motivo, según el TJCE, para que un organismo sea considerado como público no influye la naturaleza jurídica del ente en cuestión, sino que lo que importa es el contenido de la actividad que lleva a cabo (naturaleza de la actividad y eventualmente de la competencia).⁴⁰

Esto no significa que cada estado miembro, en su ámbito interno, no pueda delimitar como mejor crea sus propios aparatos públicos o asumir, en el sector económico, como propia, la actividad de otra forma dejada a la iniciativa económica privada. En este aspecto los estados son soberanos, pero no se puede oponer su potestad autoorganizativa con la finalidad de recortar las medidas de aplicación del derecho comunitario.⁴¹

Así pues, aquellos entes, cualquiera que sea su naturaleza jurídica pública o privada, que lleven a cabo actividades específicas de la Administración, es decir, el ejercicio de potestades públicas y/o la tutela de los intereses generales, podrán ser considerados sujetos del derecho de acceso a nuestros efectos. Y esto se produce porque la Ley 38/1995 es la transposición de una directiva comunitaria, por lo que es necesario seguir los criterios establecidos por la Unión Europea respecto a qué debe entenderse bajo el concepto de Administración pública.

37. Debemos dejar claro en este punto que esta jurisprudencia ha sido creada para determinar si algunos entes no cumplían los requisitos establecidos en las regulaciones de libre circulación de trabajadores (art. 48 TCEE), libertad de concurrencia empresarial y ayudas otorgadas por los estados (art. 92 TCEE), entre otras materias.

38. Los poderes públicos son la encarnación de la soberanía del Estado y como tal conceden a los sujetos que están investidos de la misma el valerse de prerrogativas más exorbitantes que las que les otorgaría el derecho común, de los privilegios y los poderes coercitivos a los que los sujetos privados deberán someterse (Sciortino, Antonella, «Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario (art. 48, par. 4 TCEE)», RIDPC, 1994, pág. 400).

39. En este sentido se expresan las sentencias del TJCE Lawrie-Blum c. Wurttemberg, as. 66-85, de 3 de julio de 1986, y Comisión c. Bélgica, as. 149/79, de 26 de mayo de 1982, entre otras.

40. Entre otras, la Sentencia del TJCE Sorgiu c. Deutsche Bundespost, as. 152/73, de 12 de febrero de 1974, que fue la primera en la que se fijaron estos criterios respecto a la libertad de circulación de los trabajadores consagrada en el art. 48 TCEE.

41. Como señala Parejo, estos criterios, más que diluir la distinción entre público y privado, la clarifican, al reducir el campo del primero y de su régimen peculiar al caracterizado por el ejercicio de autoridad o, más generalmente, por la prosecución del interés general (Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia y Administración*, Madrid: INAP, 1995, pág. 44).

Siguiendo el criterio establecido podríamos considerar que todas aquellas empresas públicas, organismos autónomos, administraciones independientes, consorcios, mancomunidades y demás órganos creados en el marco de las relaciones interadministrativas serán sujetos pasivos del derecho de acceso siempre que cumplan los requisitos que hemos señalado anteriormente.

Cuestión diferente, pero que requiere también tratamiento desde la perspectiva del sujeto pasivo del derecho de acceso, es la relativa a las empresas privadas que gestionen servicios públicos, respecto de las cuales el art. 2.2 de la Ley 38/1995 establece que, cualquiera que sea la modalidad del contrato entre las previstas en la Ley de contratos de las administraciones públicas, están obligadas a facilitar la información relativa al medio ambiente a la Administración pública titular del servicio cuando ésta se lo solicite.

5. Objeto del derecho

El objeto del derecho es el acceso a la información relativa al medio ambiente, por lo cual nos proponemos aquí estudiar, por una parte, qué es el acceso, y por otra parte, qué es la información relativa al medio ambiente.

A. Acceso a la información

Tradicionalmente se han establecido dos mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a la información que está en manos de la Administración: el acceso a las propias oficinas administrativas donde ésta se encuentre y el acceso mediante copia de dicha información.⁴²

La Directiva 90/313 no ha previsto ningún mecanismo concreto en relación con el acceso a la información en materia de medio ambiente y, en este sentido, la Ley 38/1995 ha seguido la regulación de la LRJPAC, que en su art. 37 únicamente establece con carácter general el acceso a los archivos y registros administrativos mediante copia.⁴³

42. Así se ha efectuado, por ejemplo, en Francia, donde el art. 34 de la Ley de 17 de julio de 1978 establece que los titulares del derecho de acceso pueden consultar los documentos *in situ* o mediante la entrega de una copia después de pagar; en Italia, el art. 25 de la Ley 241/1990 establece que el derecho de acceso se ejercerá mediante el examen y la obtención de copia, condicionada al reembolso del coste de producción.

En la Unión Europea, el Código de conducta aprobado conjuntamente por el Consejo y la Comisión, y las dos decisiones posteriores establecen que el acceso a la documentación se efectuará a través de consulta *in situ* o bien mediante entrega de una copia.

43. Ahora bien, es necesario matizar que el propio art. 37, párrafo 7º, establece que en los casos en que los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante podrán ser autorizados para acceder directamente a los expedientes, siempre y cuando se garantice debidamente la intimidad de las personas. Aunque esta regulación es supletoria a la establecida en la Ley 38/1995 (disposición final primera de la Ley 38/1995), parece que podemos concluir que cuando concurren estas causas específicas los solicitantes podrán acceder a la información directamente. De todas formas, en este caso la dificultad aparecerá cuando se busque el contenido que debe darse a los conceptos jurídicos indeterminados que contiene el precepto como, por ejemplo, el interés histórico, científico o cultural relevante (Álvarez Rico, *op. cit.*, pág. 492).

Respecto a la entrega de la copia, la Ley 38/1995 establece que las administraciones públicas suministrarán la información en el soporte material en el que se les haya solicitado, siempre y cuando esté disponible para la Administración. Esta previsión, junto a la introducción de las herramientas informáticas en las actividades administrativas, debe permitir el acceso de los ciudadanos a través de estos soportes.

El acceso a la información mediante las redes de información puede resultar ventajoso para los ciudadanos, porque supondrá un acceso más rápido a la información así como un ahorro de tiempo y dinero; pero también puede serlo para las administraciones, ya que una vez introducida la información en la red podrán garantizar su acceso a todos aquellos ciudadanos que tengan acceso a la red y ahorrarse así la tarea de facilitar en cada caso la información que soliciten los ciudadanos.

Actualmente se están llevando a cabo varios debates en algunos foros europeos sobre el futuro del acceso a la información en manos de los poderes públicos a través de las autopistas de la información y se está observando que puede representar un importante mecanismo para incrementar el conocimiento por parte de los ciudadanos de las actividades que realiza la Administración.⁴⁴ El legislador español no ha previsto ningún mecanismo concreto en el terreno del medio ambiente, a pesar de que existen algunas experiencias de acceso a la información en materia de medio ambiente a través de Internet.⁴⁵

Sin embargo, el legislador español no se ha adelantado a los acontecimientos, que en todo caso deberán llevarse a cabo con cierta cautela, ya que el uso indiscriminado de las redes informáticas puede provocar en la actualidad e incluso en un futuro inmediato la discriminación respecto al acceso de aquellas personas que no disponen de suficientes recursos económicos o de conocimientos para poder acceder a la información administrativa mediante estos mecanismos. Por otro lado, un incremento desmesurado del trabajo de la Administración para introducir la información en Internet puede colisionar con el principio de eficacia en su actividad. Además, la disposición de la información administrativa en Internet puede suponer un conflicto con la intimidad de las personas, ya que ésta puede no encontrarse en la actualidad plenamente garantizada en el ámbito de Internet.

Por otra parte, el problema general con el que se pueden encontrar los ciudadanos cuando deseen acceder a la información será el de su localización ya que, como se ha destacado al tratar del sujeto pasivo del derecho de acceso, estos pueden ser una infinidad, desde administraciones estatales, regionales y locales, hasta empresas públicas y privadas. Además, debe tenerse en cuenta que dentro del Estado las competencias en materia de medio ambiente están distribuidas entre niveles territoriales distintos.⁴⁶

44. Conferencia del SDU, *The information society and government information in Europe*, celebrada en La Haya, los días 21 y 22 de noviembre de 1996 (en la dirección de Internet: <http://www2.echo.lu/legal/en/access/acces.html>).

45. Con carácter general, a nivel estatal ha sido aprobado el Real decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración general del Estado (BOE núm. 52, de 29 de febrero). En el ámbito estatal se proporciona información sobre el medio ambiente en <http://www.mma.es>. En el ámbito de Cataluña el Departamento de Medio Ambiente proporciona información sobre el mismo a su servidor: <http://www.gencat.es/mediamb.htm>.

46. Por ejemplo, en España tanto el Estado como las comunidades autónomas y los entes locales (no sólo los municipios, sino también las provincias y las comarcas) tienen competencia en materia de medio ambiente.

Por todo ello, resulta fácil que el ciudadano que busca información sobre medio ambiente no sepa a qué Administración debe dirigir su solicitud para localizar aquella información objeto de su interés. En este sentido, podría ser interesante crear algún tipo de oficina de información, centralizada y unificada, en materia de medio ambiente donde los ciudadanos pudieran dirigirse en primera instancia para saber en qué Administración pública o archivo en concreto se encuentra la información que buscan⁴⁷ o, aunque se crearan tantas oficinas como niveles territoriales de Administración ambiental existen, que hubiera una sólida coordinación entre ellas.⁴⁸

Finalmente, respecto al precio que podrán cobrar las administraciones públicas por facilitar las copias de la información solicitada, la Ley 38/1995 establece que «el ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente dará lugar, en su caso, al pago de precio público que pueda haber fijado la Administración pública que deba suministrar la información». Observamos así que únicamente se está contemplando la posibilidad de que las administraciones públicas cobren un precio por la información, aunque sin establecer en qué casos ni bajo qué condiciones.

Actualmente se debaten en distintos foros europeos cuestiones relativas al precio que debe cobrarse a los ciudadanos solicitantes de información administrativa. Dos elementos parece que guíen este debate. Por una parte, la necesidad de que los ciudadanos interesados en adquirir información paguen un precio que cubra los costes de producción de la información y copia que se les facilita (costes no únicamente materiales sino también personales). Por otra parte, la voluntad de que, cuando las empresas o ciudadanos obtengan un beneficio empresarial o comercial

47. El Real decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención a los ciudadanos (BOE núm. 55, pág. 8486), prevé la creación de un conjunto de órganos administrativos encargados de facilitar información a los ciudadanos: unidades de información administrativa, centros de información administrativa, oficinas de información y atención al ciudadano, Comisión Interministerial de Información Administrativa y comisiones ministeriales de información administrativa.

Además, se prevé la posibilidad de firmar convenios de colaboración entre distintas administraciones públicas para «acordar que desde las oficinas de información y atención de cualquiera de ellas pueda ofrecerse a los ciudadanos la información administrativa de las demás, articulándose los mecanismos de comunicación necesarios para el intercambio de la información, así como la creación de oficinas integradas de información con la participación de distintas administraciones públicas».

De todas formas cabe señalar que el objeto de esta regulación no coincide, teniendo en cuenta su redacción, con el objeto del derecho de acceso, ya que aquí se prevé el conocimiento de información general por parte de los ciudadanos (es decir, «la información relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referente a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la relativa a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualquier otro dato que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las administraciones públicas, en su conjunto, o en alguno de sus ámbitos de actuación», art. 2.1). También se prevé el conocimiento de la información particular por la cual debe mostrarse la calidad de interesado en un procedimiento o de una especial legitimación.

Es una lástima que no se haya aprovechado la creación de toda esta red de información al ciudadano para facilitarle el acceso a cualquier información y no sólo a aquella referente a las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas, en especial teniendo en cuenta que este Real decreto es posterior a la Ley 38/1995.

48. Por ejemplo, a través de los mecanismos previstos en el art. 4 LRJPAC.

de la información facilitada por la Administración, satisfagan un precio superior por su suministro.⁴⁹

El legislador comunitario en un primer momento quiso facilitar el acceso generalizado y gratuito a la información, pero en la redacción final de la Directiva 90/313 se impuso la voluntad de que se pudiera cobrar un precio por la información facilitada por la Administración. Pese a que en la actual redacción del art. 5 de la Directiva 90/313 no se establece criterio alguno respecto a este precio, parece que debería entenderse que el precio que cobren las administraciones tiene que ser el precio del coste de producir la copia de la información que será facilitada a los ciudadanos. Asimismo, en los casos en que la información a la que se ha accedido sea posteriormente utilizada para obtener un lucro este hecho debería tener reflejo en el precio que se cobre por acceder a la misma.

B. *La información sobre medio ambiente*

Para llevar a cabo el estudio sobre qué debemos entender por información sobre el medio ambiente realizaremos primero una aproximación al continente, es decir, la información, y posteriormente será objeto de análisis su contenido material, el medio ambiente.

a) *Formas de expresión*

La Ley 38/1995 regula el acceso de los ciudadanos a la información en materia de medio ambiente. Es posible observar que la citada Ley contempla un objeto del derecho de acceso distinto del que tradicionalmente prevén el ordenamiento jurídico español⁵⁰ y, en general, otros ordenamientos jurídicos.⁵¹

Así pues, el derecho de acceso ha estado vinculado a distintos objetos: archivos, registros, documentos, expedientes, información. En este punto es preciso que veamos, brevemente, las diferencias existentes entre estos objetos, lo cual nos permitirá valorar la pertinencia de la previsión realizada por la Ley 38/1995.

Los archivos son «el conjunto orgánico de documentos generados por cualquier institución en el ejercicio de sus funciones, que son testigo de las actividades que realizan y que deben prestar servicio a los ciudadanos a través de la custodia e información de sus derechos e intereses, la buena gestión de las instituciones y el fomento de la investigación que ayude al progreso y promueva la cultura».⁵² Más

49. Seminario sobre acceso a la información (*Workshop on access to government information*), celebrado en Luxemburgo los días 26 y 27 de junio de 1995, organizado por el *Policy Studies Institute of London* por encargo de la Dirección General XIII de la Comisión Europea (el acceso a las actas de este seminario se ha efectuado a través de Internet: http://cec.lu/legal/en/access/workshop/minutes.html#HD_NM_74).

50. Así, por ejemplo, el art. 105.c de la CE y el art. 37 LRJPAC hacen referencia a los archivos y registros administrativos.

51. Tanto la legislación francesa, como la sueca, italiana o norteamericana, por citar algunas, hacen referencia al acceso a la documentación administrativa. Igualmente sucede con la normativa comunitaria.

52. Ley de 26 de abril de 1985, de archivos de Cataluña (DOGC núm. 536, de 10 de mayo de 1985).

difícil resulta encontrar una definición de registro, puesto que tradicionalmente ha existido una gran controversia doctrinal acerca de su concepto.⁵³ En cualquier caso, a los efectos del comentario que estamos realizando cabe subrayar que, en general, el objetivo de los registros es permitir a la Administración un mejor conocimiento en orden a realizar un control efectivo de las personas, actividades o empresas.⁵⁴ Pero también existen archivos cuyo objetivo es dejar constancia de todo escrito o comunicación que se presente o reciba en cualquier unidad administrativa y de todo escrito o comunicación oficiales dirigidas a otros órganos oficiales o particulares.⁵⁵

Un primer comentario se impone en este punto: tanto los archivos como los registros están formados por documentos. Sin embargo, no todo documento de la Administración se encuentra en un archivo o registro.⁵⁶ Por ello, desde el punto de vista de la transparencia administrativa parece imponerse la necesidad de delimitar el objeto del derecho de acceso respecto de los documentos y no sólo de los archivos y registros.

En cuanto al documento, la Ley del patrimonio cultural catalán nos dice que «documento es toda expresión en lenguaje oral, escrito, de imágenes o de sonidos, natural o codificado, recogida en cualquier tipo de soporte material y cualquier otra expresión gráfica que constituya un testimonio de las funciones y actividades sociales del hombre y de los grupos humanos, con exclusión de las obras de investigación o de creación».⁵⁷ Así pues, podemos observar que el documento se presenta como un soporte material (papel, casete, vídeo, disquete) en el que un medio (oral, escrito, imágenes, sonidos) fija el contenido (información).

Y es precisamente el contenido del documento, la información, el objeto del derecho regulado en la Ley 38/1995. Sin embargo, esto no significa que el acceso se produzca independientemente del documento donde se encuentra.⁵⁸ Justamente,

Cabe destacar que algunas normas autonómicas incluyen una segunda definición de archivo desde el punto de vista del centro de archivo, esto es, donde se custodian, organizan y sirven los documentos de los distintos fondos de archivos de una o varias procedencias para los fines mencionados en el párrafo anterior, dotado de instalaciones adecuadas y personal suficiente para su atención. Por ejemplo, la Ley 4/1993, de 21 de abril, de archivos y patrimonio documental de la Comunidad de Madrid.

53. Vid. un reflejo de esta polémica en Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989, pág. 261.

54. Salas, Javier, *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla: Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1975, pág. 22 y ss. Puede observarse la amplitud de la definición propuesta, lo que responde a la dificultad, antes mencionada, de encontrar un criterio unificador de la amplia variedad de registros administrativos que existen.

55. Éstos serían los regulados en el art. 38 LRJPAC, precepto que ha sido desarrollado en el ámbito de la Generalidad de Cataluña por el Decreto 360/1994, de 15 de diciembre, del registro de entrada y salida de documentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, modificado por los decretos 95/1995, de 24 de marzo, y 262/1997, de 17 de octubre.

56. Como pone de relieve Heredia, no es posible hablar de archivos sin documentos; sí puede, en cambio, haber documentos sin que existan archivos (Heredia Herrera, Antonia, *Arquística general. Teoría y práctica*, Sevilla: Servicio de Publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986, pág. 87).

57. Art. 19 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán.

58. Según Domínguez Luis, «la frontera entre documentación e información es ciertamente flexible. Se dice que la noción de documentación es una noción objetiva, en tanto que la de información es una noción subjetiva, relativa. Aquella sirve de material de base para ésta: el documento constituye el soporte físico que acoge la información como producto intelectual del hombre» (en Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, pág. 537).

considero que la existencia de un documento es un presupuesto para el ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Este hecho, más que suponer una limitación del ámbito subjetivo de derecho de acceso previsto en la Ley 38/1995, supone la delimitación del objeto de la obligación de la Administración frente a las solicitudes de acceso que le dirigen los ciudadanos. En este sentido los ciudadanos no podrán acceder de forma unitaria a información que se encuentre dispersa en varios documentos. Es decir, el derecho de acceso a la información sobre medio ambiente no debería representar el reconocimiento de un deber de la Administración de crear nuevos documentos que reúnan una información dispersa en distintos documentos para satisfacer una demanda de acceso.⁵⁹

Retomando el comentario de la Ley 38/1995, puede observarse que la regulación que contiene supera los límites de la establecida en la LRJPAC, que únicamente hace referencia como objeto del derecho de acceso a los archivos y registros y, en general, a los documentos que formen parte de un expediente concluido en el momento de solicitar su acceso.

b) Contenido material de la información

El art. 2.1 de la Ley 38/1995 establece un conjunto de materias que deben entenderse como información sobre medio ambiente:

«a) El estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

»b) Los planes o programas de gestión del medio ambiente y las actuaciones o medidas de protección ambiental.»

Ahora bien, ¿son éstas todas las materias que hay que entender incluidas en la noción de medio ambiente? Como punto de partida cabe destacar la inexistencia de una noción unitaria general de medio ambiente, tanto a nivel estatal como comunitario.⁶⁰

Tal y como expone Jordano, la principal reflexión que se ha efectuado en la doctrina española respecto al concepto de medio ambiente es la que se refiere a si hay que entenderlo en un sentido estricto o si, por otra parte, hay que entenderlo en un sentido amplio.⁶¹

59. Cuestión distinta considero que es la impresión de documentos que se encuentren almacenados en soporte informático. Incluso podría considerarse que no sería contrario al principio de la existencia del documento el supuesto que se produciría cuando la información se encuentra dispersa en una base de datos. Según el sentido que hemos dado al documento, en este caso estaríamos ante un documento de tipo informático que adquiere su contenido definitivo en el momento de plasmarse para ser entregado al ciudadano que lo ha solicitado.

60. García Ureta destaca que no existe una noción comunitaria de medio ambiente, por lo que nos encontramos ante una cierta dificultad para definir qué debemos entender incluido en ella (en García Ureta, *op. cit.*, pág. 137).

61. Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: José María Bosch, 1995, pág. 56.

Por poner un ejemplo extraído de la propia doctrina española, Martín Mateo mantiene una postura que engloba una noción estricta del concepto jurídico de medio ambiente, que incluiría aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, es decir, el agua, el aire, los vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra, descartando, así pues, el suelo, por ejemplo.⁶²

En cambio, otros autores, como López Ramón, se sitúan en una línea que postula una concepción de medio ambiente en un sentido amplio, considerando incluidos el medio ambiente urbano (actividades clasificadas, patrimonio histórico artístico y cultural), el medio ambiente rural (espacios protegidos) y los cinco recursos naturales típicos (suelo y subsuelo, agua, aire, flora y fauna).⁶³ Siguiendo esta línea, Domper Ferrando considera incluidos en la noción de medio ambiente: los recursos naturales (renovables y no renovables) y los elementos artificiales creados por la acción del hombre (patrimonio histórico y otros aspectos o bienes culturales), las técnicas de protección y mejora (como el urbanismo y la ordenación del territorio), los agentes contaminantes (el ruido y las vibraciones, los residuos, las radiaciones, las actividades industriales y clasificadas) y la vida humana y su entorno.⁶⁴

Considerando el objeto de este estudio, obviamos aquí entrar en una cuestión tan polémica y debatida como encontrar un concepto jurídico de medio ambiente. Por esta razón únicamente hemos reproducido las anteriores opiniones doctrinales, para mostrar algunos de los puntos del debate actual.

Debate en el que ha participado el Tribunal Constitucional, con la STC 102/1995, de 26 de junio,⁶⁵ en la que ha llevado a cabo un intento de buscar cuál es la noción de medio ambiente recogida por la Constitución y el ordenamiento jurídico español. Después de considerar que «[...] el caso del medio ambiente, que gramaticalmente empieza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, debe calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar»,⁶⁶ busca en el ordenamiento jurídico aquellos sectores que han estado ligados a la noción de medio ambiente, para concluir que:

«Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica estaría compuesto por los recursos naturales [...]. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres 'reinos' clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. No obstante, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico en el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino una manera de observar, distinta en cada época y cultura».⁶⁷

62. Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 85-86.

63. López Ramón, Fernando, «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pág. 41-42.

64. Domper Ferrando, Javier, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Madrid: Civitas, 1992, pág. 65-81.

65. BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995.

66. FJ 4.

67. FJ 6.

Así pues, parece que el Tribunal Constitucional ha empezado a manejar un concepto amplio de medio ambiente.

Dejando aparte los comentarios que a buen seguro se realizarán sobre esta sentencia del alto Tribunal, nos corresponde ahora ver cuál es la noción de medio ambiente introducida por la Ley 38/1995, para contrastarla posteriormente con la que ha configurado el Tribunal Constitucional.

Así, según la Ley 38/1995, la información sobre medio ambiente es toda aquella relativa a:⁶⁸

a) El estado del agua, el aire, el suelo y la tierra, la fauna, la flora, los espacios naturales y sus interacciones recíprocas. La Ley 38/1995 no ha incluido el ruido, como sí lo había previsto la Directiva 90/313.

b) Las actividades y medidas que les afecten o puedan afectar. El concepto de «actividades» es omnicompreensivo de todo tipo de acciones, tanto públicas como privadas, en tanto la Administración tenga conocimiento de ellas.^{68bis}

El hecho de usar los términos «afecten o puedan afectar» para delimitar el objeto del derecho de acceso puede suponer un posible límite negativo para el acceso a la información relativa al medio ambiente, ya que se da un ámbito de discrecionalidad bastante amplio a la Administración competente para decidir si la información solicitada afecta o puede afectar al medio ambiente para entenderla objeto del derecho de acceso.

García Ureta considera que la Directiva no indica si estas medidas abarcan las propuestas legislativas que, a diferencia del punto siguiente, no tienen carácter de medidas administrativas.⁶⁹

c) Las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas.

68. El art. 9 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental (DOGC núm. 2598, de 13 de marzo), establece que por información ambiental debe entenderse aquella referida a:

a) La calidad de los recursos naturales y las condiciones del medio ambiente en el ámbito territorial de Cataluña.

b) Los objetivos y normas de calidad sobre medio ambiente y, especialmente, sobre los niveles máximos de emisión legalmente fijados.

c) Las principales fuentes de emisión de contaminantes.

d) Los niveles de emisión y las demás prescripciones técnicas establecidas con carácter general y las mejores técnicas disponibles que deben servir de base para establecerlos.

68bis. En este sentido, la Sentencia del TJCE de 17 de junio de 1998, as. C-321/96 (pendiente de publicación en la Recopilación de Jurisprudencia), que resolvía una cuestión prejudicial interpuesta por un juez alemán relativa a la interpretación que se había de dar a dos preceptos de la Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, considera que «el tenor literal de este precepto [art. 2.a de la Directiva 90/313] se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a este concepto [medidas administrativas y programas de gestión del medio ambiente] un sentido amplio que abarcase tanto los datos como las actividades referentes al estado de estos elementos» (apartado 19). Por tanto, se debe entender que, al referirse a medidas, no se está sino dando un ejemplo de actividad administrativa y, por esto, «por ser una información sobre medio ambiente a efectos de la directiva es suficiente que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva» (apartado 21).

69. García Ureta, *op. cit.*, pág. 138.

El supuesto es el mismo que el anterior, pese a que, en este caso, las actividades o medidas no afectan al medio ambiente en sentido negativo, entendido como perjuicio del mismo, sino en sentido positivo, ya que están destinadas a protegerlo.

d) Los programas de gestión del medio ambiente.

De una primera lectura de este precepto de la Ley 38/1995, que viene a ser una reproducción prácticamente literal de la Directiva 90/313, se desprende fácilmente que la noción de medio ambiente utilizada por ésta es mucho más limitada que la configurada por el Tribunal Constitucional.

Así, vemos que hay otros elementos que podrían considerarse incluidos en la noción de medio ambiente y no han sido expresamente contemplados ni en la Directiva 90/313 ni posteriormente en la Ley 38/1995 de transposición. Algunos de ellos, cuya falta ha sido puesta de relieve por algunas instituciones comunitarias y por la doctrina, son los siguientes:

En primer lugar, los seres humanos y los paisajes, que no parece que se hayan incluido dentro de las informaciones susceptibles de acceso.⁷⁰

En segundo lugar, «la exportación de las instalaciones de incineración utilizadas para la eliminación de residuos», que, a pesar de que el Parlamento Europeo sugirió incluir dentro de esta enumeración, no fue recogida en la Directiva 90/313, ni posteriormente en la Ley 38/1995.

En tercer lugar, la información sobre la seguridad nuclear y radiológica,⁷¹ y los productos químicos, pese a que ya puedan verse afectados al solicitar información sobre los anteriores elementos.

Finalmente, durante el proceso de elaboración de la Directiva 90/313 se intentó incluir dentro de la información sobre el medio ambiente a los bienes materiales y al patrimonio cultural, pues estos elementos ya eran mencionados en la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental, instrumento también de aplicación horizontal en cuanto al análisis de incidencias sobre todo tipo de objetos ambientales.⁷²

Así pues, vemos la disfuncionalidad que existe entre el concepto constitucional de medio ambiente y el concepto establecido por la Ley 38/1995.

70. García Ureta destaca que es común en la doctrina entender que dentro de una noción amplia de medio ambiente deberían de tratarse también estas cuestiones. Además, considera que no existe aparentemente ninguna razón fundada para excluir a los seres humanos de la regulación de la Directiva 90/313, y más teniendo en cuenta que sí fueron recogidos en la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental (en García Ureta, *op. cit.*, pág. 139).

71. Por ejemplo, la información relativa a la gestión y almacenaje de residuos radiactivos, elaboración de combustibles nucleares, protección de los materiales nucleares, protección radiológica de las personas, información relativa a las emergencias radiológicas, condiciones de exportación de productos alimenticios y piensos tras un accidente nuclear u otras situaciones de emergencia radiológica.

En este sentido, el Parlamento Europeo sugirió incluir en esta enumeración de elementos integradores del medio ambiente «los niveles sonoros y la radiación radiactiva», que no fueron recogidos en la Directiva del Consejo.

72. García Ureta, *op. cit.*, pág. 139.

Pero la Comisión Europea no parece aceptar la inclusión de este elemento dentro del objeto material de la Directiva 90/313, ya que, en respuesta a una pregunta escrita del Parlamento Europeo, excluyó los bienes materiales y el patrimonio cultural del ámbito del art. 2.a de la Directiva 90/313. (Respuesta a las preguntas escritas 210/92 y 211/92 (1992) en el DOCE, serie C, núm. 317, pág. 15).

6. Límites y excepciones al derecho de acceso

La Ley 38/1995 establece algunos casos en los que se limitará el derecho de acceso a la información administrativa. Estos casos están previstos para proteger un interés público o privado que se considera más importante y que, por esta razón, debe garantizarse con mayor intensidad que el derecho de acceso.

En este epígrafe analizaremos estos casos en los que se establece una limitación del libre acceso de los ciudadanos a la información relativa al medio ambiente. Para llevar a cabo este análisis, dividiremos nuestra explicación en cuatro apartados. En primer lugar, estudiaremos las características generales de los límites al derecho de acceso, concretamente de su ámbito y del margen de apreciación de que dispone la Administración al determinar si una información concreta está protegida por un determinado límite. En segundo lugar, nos aproximaremos a aquellos límites que garantizan intereses públicos, para examinar posteriormente los que garantizan intereses privados y, por último, los límites de carácter formal.

A. Introducción

Hay varias cuestiones que merecen destacarse en cuanto a la relación entre los límites y el acceso a la información. En primer lugar, comentaremos aquellas referentes a la transposición de la Directiva 90/313 para, a continuación, analizar las consideraciones generales que derivan de la Ley 38/1995.

Primero cabe destacar que la regulación que llevó a cabo la Directiva 90/313, art. 3.2, se refería al número máximo de limitaciones que podían establecerse, dejando, en consecuencia, a los estados miembros la posibilidad de denegar la información en todos los casos previstos, o únicamente en aquellos que considerasen más necesarios. Sin embargo, esta posibilidad no ha sido utilizada por el legislador español.⁷³

En segundo lugar, es necesario poner de relieve que en el artículo 8 de la propuesta de Directiva se hablaba de limitaciones del derecho de acceso en los casos en los que este «pudiera atentarse contra». Esta redacción fue mantenida en las propuestas y dictámenes posteriores,⁷⁴ pero no fue recogida en el texto definitivo de la

73. En este sentido Kramer considera, al hablar del art. 3.2 de la Directiva 90/313, que este hecho refleja una situación expresamente reconocida por el artículo 130 TCEE, es decir, que la uniformidad de las reglas medioambientales en el seno de la Unión Europea no es necesaria siempre y cuando se garantice, dentro de la diversidad, una mayor protección del medio ambiente (en Kramer, *op. cit.*, pág. 873).

La Ley 38/1995 prevé que este precepto no tiene carácter básico, lo que supone considerar que las comunidades autónomas podrán establecer, en caso de que dispongan de competencias en estas materias, menos limitaciones de las previstas en la misma, pudiendo establecer, en su caso, lograr una mejor protección del medio ambiente, ya que ello hará posible mostrar más información a cuantos ciudadanos lo deseen.

74. El Parlamento Europeo propuso una enmienda (núm. 3) que pretendía limitar el uso de las excepciones al derecho de acceso en los siguientes términos: «A pesar de todo, estas excepciones sólo se tendrán en cuenta cuando pueda hablarse de perjuicio claro y demostrable en caso de difusión de la información y, además, se haya efectuado una ponderación verificable y adecuada entre la importancia de la reserva confidencial y la de la difusión». Esta enmienda, que también estaba recogida en la propuesta de un nuevo considerando, no prosperó. No obstante, muestra la concepción garantizada del derecho de acceso que tuvo en todo momento el Parlamento Europeo.

Directiva, siendo substituida por la expresión «afectar a». Este cambio de redacción, que por otra parte es el contemplado por el art. 3.1 de la Ley 38/1995, amplía los supuestos en los que debe entenderse limitado el derecho de acceso, ya que del verbo afectar no se infiere únicamente una consideración negativa, pues el ejercicio del derecho de acceso podría afectar también positivamente a estas materias, en el sentido de que obtendrían publicidad y transparencia, mientras que atentar supone directamente una transgresión de un bien jurídico que se quiere proteger, afectándolo exclusivamente de forma negativa.⁷⁵

De todos modos, de la lectura de los considerandos de la Directiva⁷⁶ y de la relación de esta norma con el principio de transparencia puede considerarse, a pesar de la redacción final de la Directiva 90/313, que debe recogerse este segundo sentido, es decir, el de la afectación de manera negativa de los bienes jurídicos que se pretende proteger con el establecimiento de los límites al derecho de acceso.⁷⁷

En cuanto a la regulación de los límites del derecho de acceso en la Ley 38/1995, en primer lugar cabe destacar que, al establecer la expresión «podrán denegar», se está atribuyendo cierto grado de discrecionalidad a la Administración solicitada en tanto debe decidir si el acceso a un documento en concreto afecta o no a una materia que el ordenamiento jurídico quiere proteger.

Actualmente, toda la doctrina acepta que la discrecionalidad administrativa no es un ámbito material confiado libremente a la Administración fuera de todo control judicial. Por ello se han ido articulando, tanto jurisprudencial como doctrinalmente, un conjunto de mecanismos jurídicos que suponen, por una parte, límites y, por otra, instrumentos de control del uso por la Administración de esta discrecionalidad.⁷⁸ Entre estos mecanismos destaca el del uso de los principios generales del derecho como límite de la discrecionalidad administrativa, que permite la determinación de la medida aplicable en caso de que la Administración pueda optar entre varias. La infracción de estos principios viciará la decisión discrecional de error de hecho y supondrá al mismo tiempo su invalidez.

Como ya hemos destacado, actualmente existen elementos suficientes para catalogar el principio de transparencia como principio general del derecho.⁷⁹ Esta conclusión nos permite considerar el límite de la discrecionalidad de la Administración en el momento de optar sobre la conveniencia del acceso por parte de los ciudadanos a determinados documentos y proponer el criterio del balance o pon-

75. Se siguió la fórmula utilizada por la legislación francesa (art. 6 de la Ley de 17 de julio de 1978).

76. El considerando 7º de la Directiva establece que «en determinados casos específicos y claramente definidos podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente». Esta consideración del Consejo en la exposición de motivos nos conduce a entender que los supuestos previstos en el art. 3.2 de la Directiva 90/313 tendrán que interpretarse de la forma más restrictiva posible.

77. En especial teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia, que considera que las excepciones del derecho de acceso deben entenderse de forma restrictiva para no frustrar la aplicación del principio por el que se otorga al público el mayor acceso posible a los documentos que obran en poder de las instituciones comunitarias (*vid.*, entre otros, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK c. Comisión, as. T-105/95, Rec. II, apartado 56).

78. De esta afirmación no debe desprenderse que los límites al ejercicio de la discrecionalidad por parte de la Administración tengan por objeto reducirla o limitarla.

79. *Vid.* nota núm. 9.

deración entre el principio de transparencia y la protección de intereses públicos o privados como criterio para considerar si puede accederse a un documento o debe rechazarse el acceso al mismo. En todo caso, este límite no sólo tiene que jugar en el momento posterior del control judicial de la decisión discrecional adoptada por la Administración, sino que también, y en este momento es lo que más nos interesa, debe servir de criterio inspirador para la Administración al tomar su decisión con respecto a facilitar o no el acceso a la información.

Y es que uno de los efectos de los principios generales del derecho es que sirven como fuente de interpretación del conjunto del ordenamiento jurídico. Así, la virtualidad de considerar el principio de transparencia como un principio general del derecho es precisamente el efecto de interpretar todo el ordenamiento jurídico sobre la base de su contenido. Y es precisamente en este punto donde podemos observar mayores efectos, pues siendo el principio general de transparencia y no el del secreto el que existe actualmente en España, debe permitirnos entender que toda excepción al mismo debe ser tasada, reducida e interpretada en el sentido más restrictivo posible, teniendo en cuenta siempre que tendrá que ponderarse la existencia de dos principios en juego (por una parte, el de transparencia y, por otra, otro público o privado, que es precisamente lo que se pretende proteger con la limitación establecida) en el marco del principio de la transparencia.⁸⁰

La tensión entre el principio general de transparencia y el del secreto se encuentran latentes con la máxima intensidad en estos supuestos. Se trata, como afirmó Bermejo Vera,⁸¹ «de una muy delicada tensión para cuyas valoraciones no basta con actitudes románticas, ni tampoco, por el contrario, con posiciones atrincheradas en pro de las informaciones ocultas o previamente depuradas para la asimilación por parte del gran público». Habrá que adoptar, así, una actitud cauta.

En segundo lugar, debe ponerse de relieve que el establecimiento de tales límites no impide el ejercicio del derecho de acceso, puesto que el art. 3.2 de la Ley 38/1995 permite que pueda facilitarse parcialmente la información en posesión de las administraciones públicas, cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses que se quieren proteger con las limitaciones.⁸²

Por último, es preciso señalar que en la actualidad se están produciendo algunos problemas de falta de coordinación entre la aplicación del derecho de acceso por las autoridades estatales y por las instituciones comunitarias. Este hecho cobra relevancia si tenemos en cuenta la importancia que ha adquirido la política medioambiental a nivel de la Unión Europea y la destacada participación en la misma de sus instituciones. En especial, los problemas se plantean respecto a la divergente interpretación que las autoridades estatales y las instituciones comunitarias dan de las excepciones y límites del derecho de acceso. Esta cuestión está directamente

80. *Vid.* en este sentido García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso...*, cit., pág. 79, y Leguina Villa, Jesús, «Principios generales del derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, pág. 10.

81. Bermejo Vera, José, «El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988, pág. 18.

82. Esta cuestión no fue prevista en el art. 37 de la LRJPAC y constituye una importante novedad en el ordenamiento jurídico español, en especial desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos.

determinada por la discrecionalidad que el ordenamiento concede a las administraciones públicas así como por la indefinición de las normas en relación con el contenido que debe darse a los límites y excepciones del derecho de acceso.⁸³

A partir de ahora, como ya hemos comentado al empezar, el estudio que pretendemos llevar a cabo respecto a las limitaciones del derecho de acceso se ajustará al esquema siguiente. En primer lugar, nos enfrentaremos al estudio de aquellas limitaciones que pretenden proteger intereses públicos. Seguidamente, las limitaciones establecidas para la protección de intereses privados. Por último, aquellas limitaciones de tipo formal, es decir, aquellos casos en los que se establece la posibilidad de denegar el acceso por la solicitud de acceso o por condiciones materiales de los documentos.

B. *Limitaciones para proteger intereses públicos*

Para observar cuál es el ámbito de actuación de los límites para proteger intereses públicos con respecto al acceso de los ciudadanos, es necesario efectuar una aproximación previa a cuáles son los objetivos que se pretenden conseguir con su establecimiento.

Sáinz Moreno considera que el secreto establecido para proteger intereses públicos permite garantizar el buen funcionamiento de la Administración y, en general, evita el daño a las actividades públicas, ya que el conocimiento de determinadas informaciones puede provocar la reacción anticipada de determinados sectores con la finalidad de presionar para que las decisiones públicas se orienten a favor de sus intereses.⁸⁴

Tales objetivos se pueden resumir en la idea de que, a través del establecimiento de estos límites para proteger intereses públicos, lo que se quiere conseguir es preservar la eficacia de las decisiones que en estas materias adopte la Administración. Transparencia y eficacia deben ser, por lo tanto, los principios que rijan la ponderación que haga la Administración ante una solicitud de acceso a la información relativa al medio ambiente.

- a) Informaciones sobre las actuaciones del Gobierno del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales en el ejercicio de sus competencias no sometidas a derecho administrativo

El legislador español ha establecido al transponer la Directiva 90/313 una primera cláusula de limitación que, pese a diferir de la norma comunitaria,⁸⁵ al parecer

83. Esta cuestión fue puesta de relieve en el caso juzgado por la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet c. Consejo, as. T-174/95 (pendiente de publicación en la Recopilación de jurisprudencia), en el que un periodista sueco solicitó a las autoridades de su país veinte documentos relativos al establecimiento de la Oficina Europea de Policía (Europol), documentos que también solicitó al Consejo. Las autoridades suecas le entregaron dieciocho de los veinte documentos y el Consejo sólo cuatro, alegando que su acceso podía suponer un perjuicio para la seguridad pública y porque los documentos hacían referencia a las deliberaciones del Consejo. El Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión denegatoria del Consejo, fundamentándose en la falta de motivación de la resolución.

84. Sainz Moreno, Fernando, «Secreto e información en el derecho público», en varios autores, *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, pág. 2869-2872.

85. Esta se refiere a «la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas» (art. 3.1.a de la Directiva 90/313).

permite concluir que en ambos casos la intención del legislador es proteger los mismos intereses. En este sentido, el art. 3.1 señala:

«Las administraciones públicas podrán denegar la información sobre medio ambiente cuando afecte a los siguientes expedientes:

»a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias no sometidas a derecho administrativo».

El establecimiento de este precepto supone considerar que el objeto del derecho de acceso únicamente es la información administrativa, dejando fuera del mismo el público conocimiento de otras informaciones o documentos elaborados en el seno del poder ejecutivo.⁸⁶

Siguiendo con esta idea, podemos incluso llegar a observar que existe un paralelismo entre las informaciones que no serían objeto del derecho de acceso (sea por considerar que no son objeto del derecho de acceso por no tratarse de informaciones administrativas, como por el juego de los límites del derecho de acceso) y los actos de gobierno —en un sentido más estricto, las «informaciones de gobierno» o «documentos de gobierno» como plasmación material de aquellos actos.⁸⁷

Los actos de gobierno constituyen funciones o actuaciones del Gobierno que están exentos de fiscalización judicial, ya que son la plasmación de «una función política que se manifiesta en el ejercicio de competencias del Gobierno como órgano constitucional»,⁸⁸ y que no serían objeto de acceso, en tanto entendemos que el derecho de acceso a la información, en materia de medio ambiente, se configura únicamente como un mecanismo para garantizar la transparencia administrativa.

La justificación de la existencia de estos límites, como ha acertado en señalar Embid Irujo,⁸⁹ sería considerar que al acceder a los documentos en los que se plasman los actos de gobierno «no estaríamos ante un derecho de acceso a documentos administrativos, sino ante el planteamiento del control de una actividad política» que, en el ordenamiento jurídico español, «corresponde por decisión constitucional, al Parlamento o, en su caso, al Tribunal Constitucional.^{90, 91}

86. Documentos e información que, por otra parte, no estarían exentos de conocimiento por parte del público, pero este se obtendría mediante otros mecanismos suficientes, a la vez, para satisfacer el deber de información y transparencia de las administraciones públicas y en general del poder ejecutivo, como podrían ser, por ejemplo, las ruedas de prensa, las notas informativas o las comparencias en el Parlamento.

87. En sentido parecido se expresan Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 115-116; Mestre Delgado, *op. cit.*, pág. 144 y ss., y Villanueva Cuevas, *op. cit.*, pág. 120, pese a que únicamente se refieren a la primera causa de limitación del derecho de acceso.

88. STS de 10 de diciembre de 1991, Ar. 9254.

89. Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 115.

90. Éste, en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, ha señalado que «en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por ello mismo, su actuación no puede calificarse como administrativa, cuyo control corresponde *ex art.* 106.1 CE y 8 LOPJ a los tribunales de justicia».

91. En este sentido Díez-Picazo considera que existen una serie de competencias constitucionales y no administrativas del Gobierno, caracterizadas por el hecho de no engendrar auténticas relaciones jurídicas administrativas, al no afectar el ámbito jurídico-subjetivo de los particulares ni ser tampoco reconducibles a la potestad de autoorganización de la Administración (Díez-Picazo, Luis María, «La estructura del Gobierno en el derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 15, 1988, pág. 41).

Siguiendo estas ideas, resulta que existiría un conjunto de documentos que por constituir actos de gobierno, debido a su contenido claramente político, no sería objeto del derecho de acceso ya que su objeto último serían los documentos administrativos y no los políticos. La transparencia de todos estos documentos se lograría a través de otros mecanismos como el conocimiento y ulterior control por parte del Parlamento, por ejemplo. Esta sería la justificación del establecimiento de estos límites del derecho de acceso: evitar el conocimiento por los ciudadanos de estos documentos.

No profundizaremos más en este tema que, por otra parte, tantas páginas ha inspirado, porque supondría alejarnos excesivamente del propósito de nuestro estudio. No obstante, sí expondremos una última idea.

En tanto hemos llegado a considerar que el límite comentado se basa en que los documentos de carácter político no son accesibles a través del derecho de acceso, éste únicamente será aplicable con respecto a documentos cuyo origen se encuentre en los órganos de gobierno de las administraciones públicas (tanto estatales y regionales como locales)⁹² y no a toda la Administración pública entendida en sentido general.

Así pues, podemos concluir que esta primera cláusula de limitación del derecho de acceso incluiría también las relativas a la seguridad pública, la defensa nacional y las relaciones internacionales, materias todas ellas que configuran el ámbito normal de los actos de gobierno como han venido señalando la doctrina y la jurisprudencia en numerosas ocasiones; y, por tanto, en los siguientes supuestos previstos (letras *b*, *c* y *d*) se estarían contemplando aquellos casos en los que la información en manos de la Administración se refiera a las materias de relaciones internacionales, defensa nacional y seguridad pública, cuyo conocimiento público pueda poner en duda su eficacia.

b) Informaciones que afecten a las relaciones internacionales

Resulta curioso, como ha señalado García Ureta,⁹³ que pese a que asistimos a un notable incremento de la cooperación internacional en materia de medio ambiente, la Directiva 90/313 y, correlativamente, la Ley 38/1995, han introducido una limitación al acceso a la información relativa a estas actividades.

Por otra parte, la Ley 38/1995 no contiene referencia alguna relativa a qué hay que entender por relaciones internacionales. No obstante, parece que respecto a los estados deberán entenderse todas aquellas actividades que deriven de su actuación como sujeto de derecho internacional (establecimiento de legaciones en terceros países, negociaciones y relaciones bilaterales o multilaterales en el seno de las organizaciones internacionales o entre estados, procedimientos de negociación de tratados internacionales, acceso a los tribunales internacionales).⁹⁴ Pero en este sentido

92. La referencia a los entes locales ha sido una novedad introducida por la Ley 38/1995, ya que la LRJPAC no incluía ninguna referencia a ella como había sido puesto de manifiesto entre otros por Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 115-116. Esta cuestión tiene, además, repercusiones más generales ya que supone el reconocimiento de la existencia de los actos de gobierno a nivel local.

93. García Ureta, *op. cit.*, pág. 154.

94. Hay que recordar en este punto que, por ejemplo, en el caso español, el Tribunal Constitucional ha declarado que las relaciones con la Comunidad Europea no pueden considerarse incluidas

no será accesible la documentación en la que se plasmen tales relaciones, aunque sí podrán serlo los frutos de las mismas por el juego del principio de publicidad de las normas jurídicas (tratados internacionales, acuerdos, pactos, etc.).⁹⁵

La Directiva 90/313 establece esta limitación para aquellos casos en los que la información en cuestión afecta a la *confidencialidad* de las relaciones internacionales, reduciéndose de esta forma el ámbito de aplicación de esta limitación en materia de medio ambiente. Por su parte, la Ley 38/1995 se refiere a la información que afecte a las relaciones internacionales, ampliando en cierta medida el ámbito de aplicación de esta excepción.

Para armonizar ambas previsiones hay que introducir en este punto la noción de secreto oficial y la consiguiente de materia clasificada. En este sentido, el art. 2 de la Ley de secretos oficiales, de 5 de abril de 1968, considera, en la redacción establecida por la Ley de 7 de octubre de 1978, que:

«A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas 'materias clasificadas' los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado».

La clasificación de una materia supone la restricción de su público conocimiento porque ya no podrá ser comunicada, difundida o publicada.⁹⁶ Así pues, cuando una materia sea clasificada entrará dentro del ámbito de la confidencialidad que establece la Directiva 90/313 y, por lo tanto, no será accesible para los ciudadanos.

c) Informaciones que afecten a la defensa nacional y a la seguridad del Estado

La generalidad de estos términos dificulta su delimitación y su relación con el acceso a la información. Así pues, podríamos interpretar que cualquier documento o información que hiciera referencia a alguno de estos temas debería estar excluido del acceso por parte de los ciudadanos, independientemente del grado en el que estas materias se pudieran ver afectadas, incluyendo todos aquellos documentos que les afectan tanto de forma directa como incidental.⁹⁷ Para evitar estos efectos negativos respecto al acceso de los ciudadanos a la información sobre medio ambiente, tenemos que partir, de nuevo, de la primacía del principio general de transparencia, ponderándolo, en este caso, respecto a aquellas normas sectoriales que regulen estas materias.

en el título de «relaciones internacionales»: «El Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo» (STC 79/1992, de 28 de mayo). En el mismo sentido, STC 165/1994, de 26 de mayo, fundamento jurídico 4º. De ahí que esta cuestión debiera ser objeto de un tratamiento especial.

95. En este sentido, incluso, podría entenderse que son documentos preparatorios, inconclusos o comunicaciones internas, por lo que no podrían ser accesibles (art. 3.3 de la Directiva 90/313).

96. Art. 13 de la Ley de secretos oficiales.

97. Así pues, el público conocimiento de la preparación por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad de una operación de desmantelamiento de una red de narcotráfico puede provocar la ineficacia de la misma, no, en cambio, la facilitación de información sobre la cantidad de drogas decomisada en un determinado lapso de tiempo.

En cuanto a la defensa nacional, podríamos traer a colación la Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar,⁹⁸ en cuyo artículo 2 se señala que «la defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión [...]», teniendo por finalidad «garantizar de forma permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria [...]». El hecho de que esta Ley configure al Gobierno como el principal órgano de dirección de la defensa nacional (art. 7) confirmaría nuestra tesis de que, mediante estas excepciones al derecho de acceso, se está evitando el uso de este mecanismo para conocer el contenido de los actos de gobierno.⁹⁹ De todas formas, existirá un conjunto de información que no serán actos de gobierno y que estará dentro de este límite, ya que su conocimiento supondría poner en peligro la eficacia de las decisiones que se tomen en este ámbito. En este sentido, consideramos que debe tenerse en cuenta igualmente el juego de la Ley de secretos oficiales y la declaración de una materia como clasificada para que ésta quede dentro del ámbito del límite que estamos estudiando.

En relación con la seguridad pública, la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana,¹⁰⁰ no contiene definición alguna sobre qué hay que entender por seguridad ciudadana. Así pues, y pese a que la doctrina ha ofrecido diversas definiciones de este concepto,¹⁰¹ debemos encontrar un concepto de la misma en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la distribución de competencias Estado/comunidades autónomas en materia de seguridad pública.

En este sentido, el alto Tribunal ha señalado que la seguridad pública es toda la seguridad sobre personas y bienes y cualquier alteración de la misma.¹⁰²

Toda la información relativa a estas cuestiones —que, como se desprende, es abundante— que afecte al medio ambiente no será accesible por parte de los ciudadanos. De nuevo en este punto deberá ponderarse el binomio transparencia-eficacia para concluir sobre la accesibilidad de determinados documentos.

98. BOE núm. 165, de 10 de julio de 1980.

99. No obstante, cabe señalar que la propia Ley orgánica prevé la intervención de otros organismos en la definición de la política de defensa nacional, unos con carácter consultivo, como la Junta de Defensa Nacional, art. 9; otros con carácter ejecutivo, como el ministro de Defensa o la Junta de Jefes de Estado Mayor (art. 10 y 11, respectivamente), pero sometidos en todo momento a las directrices establecidas por el Gobierno y su presidente.

100. BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1992.

101. Entre ellos destaca Carro Fernández, José Luis, «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, 1977, pág. 612-627; Carro Fernández, José Luis, «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», en varios autores, *I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía*, Santander: Dirección General de la Policía, 1989, pág. 28-42.

102. STC 33/1982, de 8 de junio. A pesar de esta doctrina inicial, posteriormente el Tribunal Constitucional ha ido modificando el concepto de seguridad pública restringiéndolo progresivamente para así incrementar el ámbito competencial de las comunidades autónomas. Por ejemplo, en la STC 59/1985, de 6 de mayo.

- d) Expedientes tramitados por la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que estén realizándose y los expedientes que hayan estado sujetos, o lo estén actualmente, a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, incluidas las diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar.

En este supuesto tampoco se especifica en qué casos concretos de los procedimientos judiciales, de inspección o investigación, está limitado el derecho de acceso, por lo que podría deducirse que es en cualquier fase de ellos.¹⁰³

Martín Mateo destaca que «existen sobradas razones» para establecer esta limitación, puesto que el acceso a esta información podría impedir la actividad de las autoridades públicas al perseguir la comisión de delitos (por ejemplo, vertidos incontrolados) o violar el derecho de toda persona a un juicio justo, contemplado y protegido como derecho fundamental tanto por los estados miembros (art. 24 CE, por ejemplo) como por el TJCE.¹⁰⁴

En particular, los supuestos que se contemplan bajo este título son los siguientes:

Procedimientos judiciales

Entendemos aquí todos aquellos procedimientos llevados a cabo por los tribunales, independientemente del orden ante el cual nos encontremos. De todas formas, por los términos usados en este apartado (investigación de delitos, por ejemplo), parece que únicamente estarían refiriéndose a los procedimientos judiciales de carácter penal, protegiéndose aquí en particular derechos como la presunción de inocencia o el derecho a un juicio justo, entre otros.¹⁰⁵

Por otra parte, debemos entender incluidos los expedientes que hayan estado incursos en un procedimiento judicial. Este límite debe entenderse de forma restrictiva, puesto que de lo contrario cualquier expediente relacionado con un procedimiento judicial —por ejemplo, en materia contencioso-administrativa—, aunque sea de modo accesorio, será inaccesible para los ciudadanos. Así, podría interpretarse que este límite hay que relacionarlo con otros intereses o derechos, como pueden ser los intereses públicos o la intimidad, para que entre en juego.

La Directiva 90/313 no sólo incluye los documentos que estén *sub iudice* en el momento de ser solicitados, sino también aquellos que lo hubieran estado en el pasado. Esta misma redacción nos lleva a la conclusión de que incluso los expedien-

103. Da Silva Ochoa considera que el secreto de la investigación judicial es materia que, por su ámbito, no puede ser regulada por una norma que fija el procedimiento administrativo, por lo que debería entenderse que las previsiones que en ella se realizan (investigación de delitos) tendrían que referirse a las investigaciones judiciales (incluyendo también, por ejemplo, las investigaciones fiscales, en casos de infracciones tributarias) (en Da Silva Ochoa, *op. cit.*, pág. 339).

104. Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 155-156.

105. De hecho, parece que el ámbito penal es el que cuenta con mayor participación de las administraciones públicas, en especial a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por lo que en el mismo habrá una mayor producción de documentación por parte de las propias administraciones. En los demás ámbitos también se dará una importante participación, y cada vez más, pese a que la esfera tradicional haya sido la penal, como ya hemos visto.

res que hubieran sido archivados estarían sometidos a la limitación. Lo que justificaría la inclusión de este amplio límite sería, siguiendo la doctrina del Tribunal de Primera Instancia, «no limitarse únicamente a la protección de los intereses de las partes en el marco de un procedimiento específico, sino que abarca también la autonomía procesal de los órganos jurisdiccionales nacionales y comunitarios [...]».¹⁰⁶

No obstante, consideramos que el interés por no entrometerse en el buen funcionamiento de los asuntos pendientes no se opone a que la información referente a ciertas partes del expediente pueda ser accesible,¹⁰⁷ por lo que la limitación del derecho de acceso podía haberse establecido en términos más reducidos.

Sin embargo, no debemos olvidar que los sujetos pasivos del derecho de acceso son las administraciones públicas y no el poder judicial, por lo que únicamente entrarán dentro del marco que estamos estudiando aquellos documentos que obren en poder de las administraciones públicas. En cualquier caso, cabe destacar que esta información puede ser accesible sobre la base de las normas reguladoras del procedimiento jurisdiccional, pese a que aquí no sería ejercitable el derecho de acceso a la información (que propiamente no sería información en poder de las administraciones públicas).¹⁰⁸

Procedimientos administrativos sancionadores

Encontraríamos aquí el límite para acceder a aquella información relativa a procedimientos emprendidos por la Administración contra los ciudadanos en general por la presunta comisión de una falta o ilícito administrativo.

En materia de medio ambiente hallamos numerosos casos en los que el ordenamiento jurídico prevé infracciones administrativas como, por ejemplo, los casos de vertidos, residuos, emisiones que afectan a la atmósfera, etc.

Ahora bien, en relación con este límite, es preciso traer a colación lo dispuesto por el art. 47 de la Ley catalana 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental: «los resultados de las inspecciones estarán a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y demás normativa aplicable». A primera vista parece que la ley catalana está permitiendo el acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos sancionadores. Pero remite explícitamente a lo previsto en la Ley 38/1995, que como venimos comentando excluye del

106. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1998, Gerald van der Wal c. Comisión, as. T-83/96 (pendiente de publicación en la Recopilación).

107. Kramer (en Kramer, *op. cit.*, pág. 873) pone los ejemplos del acceso a una documentación relativa a una emisión o a un estudio de impacto de un proyecto sobre el medio ambiente, que puede ser comunicada a un demandado, ya que una información sobre estos hechos no se interpone a los procedimientos en curso.

108. Así, la Ley orgánica del poder judicial regula en varios preceptos tanto el acceso de los interesados a los libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado, a través de las formas de exhibición, testimonio o certificación legalmente establecidas (art. 235 LOPJ), como el acceso de cualquier interesado al texto de las sentencias (art. 266 LOPJ), imponiendo al secretario judicial y demás personal competente el deber de facilitar aquella información que soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales (art. 234 LOPJ). Dicho acceso puede verse limitado por su colisión con la intimidad.

derecho de acceso tales supuestos. A pesar de ello, por carecer el art. 3.1 de la Ley 38/1995 de carácter de norma básica, consideramos que la ley catalana permite el acceso a aquella documentación en la que se plasmen los resultados de las investigaciones que en su caso supondrán el inicio de un procedimiento administrativo sancionador respecto al cual no será posible acceder.

Investigación de delitos y diligencias o actuaciones de carácter preliminar

En este límite debemos entender incluidas, por una parte, las actividades previas o paralelas al inicio de un procedimiento judicial como la investigación, detección y represión de infracciones penales. Estas tareas vienen encomendadas generalmente a la Administración (fuerzas y cuerpos de seguridad, en general respecto al Estado, en el art. 11 de la LOFCS), pudiendo considerarse en la mayoría de casos que estos documentos se encuentran inmersos en el seno de la limitación del derecho de acceso por motivos de seguridad jurídica.¹⁰⁹

Por otro lado, el TJCE, en la Sentencia de 17 de junio de 1998, considera que la investigación preliminar es la fase que precede inmediatamente al procedimiento judicial o a las diligencias de instrucción en vía administrativa. Así, el TJCE, siguiendo las conclusiones del abogado general, considera que bajo investigación preliminar se han de incluir «los procedimientos judiciales o cuasijudiciales, y que obedecen a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias incluso antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha», por lo que «la investigación preliminar no se refiere a todos los actos administrativos susceptibles de recurso jurisdiccional».^{109bis}

- e) Los datos cuya divulgación pueda perjudicar a los elementos del medio ambiente a que se refieren los datos solicitados

Difícilmente se puede llegar a concluir qué debemos entender incluido en esta cláusula, pero a título ilustrativo podríamos recoger algunos ejemplos que ha ido citando la doctrina.¹¹⁰ Este límite, por ejemplo, podría aplicarse a la información relativa al lugar de nidificación de ciertos pájaros raros, que podría atraer a coleccionistas de pájaros, a cazadores o simplemente a curiosos. Estas mismas observaciones pueden aplicarse a la protección de otras especies de fauna o flora. En este caso, el interés en juego es una mejor protección del medio ambiente, es decir, un interés general y no el específico del solicitante del acceso.

También podrían considerarse aquí incluidas las informaciones sobre deficiencias o errores en los servicios relativos al medio ambiente; por ejemplo, los servicios de control que puedan incentivar infracciones y abusos o dar facilidades a pirómanos, cazadores furtivos o excursionistas desaprensivos.

En todo caso, hay que ser cauteloso con el ámbito de este límite, ya que una interpretación muy amplia, por otra parte permitida por el propio precepto, puede poner en manos de la Administración denegar el acceso en numerosos casos.

109. Correspondería más bien al apartado b.

109bis. Apartado 29.

110. Martín Mateo, *op. cit.*, y Kramer, *op. cit.*

C. Limitaciones para proteger intereses privados

La intensidad y extensión crecientes de la intervención administrativa en todos los campos de la vida social proporciona a la Administración una información cada vez mayor sobre los ciudadanos y sus actividades.¹¹¹ Ello ha supuesto que tradicionalmente la mayor parte del secreto administrativo consista en informaciones sobre los particulares que la Administración tiene y debe preservar.

En el terreno de la protección de los intereses privados la dificultad surgirá al delimitar qué información en poder de las administraciones públicas referida a particulares puede ser conocida y cuál no.

a) Secreto comercial, industrial e intelectual

Este es uno de los supuestos que más problemas puede acarrear en la práctica, especialmente en el terreno del medio ambiente, ya que las administraciones públicas tienen acceso a información relativa a cuestiones técnicas que deben ser remitidas por empresas en los procedimientos de autorización de sus actividades, por ejemplo, por lo que un acceso sin restricciones a dichas informaciones pondría en peligro su posición respecto a otros competidores.

Desde el punto de vista del derecho de acceso, podríamos decir que existen cuatro tipos de información en poder de la Administración relativa a las empresas:

- En primer lugar, aquella información de las empresas que obre en poder de las administraciones y sea pública,¹¹² que no estaría amparada por dicha limitación, ya que se establece un régimen general de publicidad (por ejemplo, balances, actas de juntas de accionistas o composición de los órganos rectores de sociedades).
- En segundo lugar, aquella información referida a las empresas que no será secreta pues no afecta al secreto comercial, industrial o intelectual. Por esta razón, resulta imprescindible intentar hallar los requisitos necesarios para considerar que una determinada información puede afectar al secreto comercial, industrial o intelectual. En este sentido, Gómez Segade¹¹³ considera que son los siguientes:

111. Sainz Moreno, *op. cit.*, pág. 2872.

112. Por ejemplo, documentación que las sociedades deban remitir anualmente al Registro Mercantil, cuyo régimen de publicidad se encuentra regulado por el Real decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

Por su parte, el Real decreto 697/1995, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de establecimientos industriales de ámbito estatal establece la posibilidad de acceder por parte de todos los ciudadanos (art. 14.1) a un conjunto de datos relativos a las empresas (básicamente datos relativos a su actividad, localización, dimensión y productos utilizados y acabados), desarrollando así las previsiones establecidas en el título IV de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que crea este organismo. No obstante, hay que tener en cuenta que las comunidades autónomas disponen de competencia para su creación (así lo ha hecho, por ejemplo, Cataluña).

113. Gómez Segade, José Antonio, *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid: Tecnos, 1974, y Gómez Segade, J. A., «Secreto industrial», en varios autores, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid: Civitas, 1995. Este autor no se refiere al secreto intelectual, porque su objeto de protección es otro, pero parece que pueden ser aplicables los criterios establecidos para los demás tipos de secreto empresarial.

- a) Carácter reservado u oculto, es decir, el desconocimiento por terceros de la existencia de aquel secreto. Es necesario que la información no sea pública.
 - b) Su conservación debe ofrecer a la empresa una ventaja competitiva.
 - c) Es necesaria la voluntad de su titular de aislarla y mantenerla en secreto.
- En tercer lugar, aquella información que pueda afectar al secreto comercial o industrial de las empresas siguiendo los criterios anteriormente expuestos, que en principio no será accesible a los ciudadanos, en todo caso, hasta que entren en funcionamiento otros mecanismos establecidos precisamente para su protección (por ejemplo, patentes o marcas). En este último caso, considero que ya no sería necesaria la protección del secreto comercial o industrial mediante la limitación del derecho de acceso ya que están previstos otros mecanismos específicos para conseguir aquellos objetivos.
- Finalmente, aquella información que será secreta, porque entra en juego el secreto comercial, industrial e intelectual como mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para su protección y que en ningún caso será accesible.¹¹⁴

Sin embargo, no toda la información que a priori podría ser considerada secreta lo será. Cuando la misma haga referencia a datos sobre emisiones o vertidos, volumen o composición de materias primas o combustibles utilizados y a la producción o gestión de residuos tóxicos o peligrosos, el art. 3.1.d de la Ley 38/1995 establece que sólo podrá aplicarse la causa de denegación de información medioambiental que venimos comentando cuando «la vinculación de estos datos con el secreto comercial o industrial esté regulada en una norma con rango de ley».

b) Confidencialidad de datos y/o expedientes personales

Como señala Pomed Sánchez,¹¹⁵ con este supuesto se vuelve a constatar la tensión entre los principios de secreto y transparencia, y no deja de ser otro mecanismo para la protección de la intimidad. Por esta razón, debemos encontrar, con respecto a la regulación del derecho de acceso a la información relativa al medio ambiente, dónde está el punto de equilibrio entre ambos principios.

Sin embargo, antes será preciso definir el contenido de este límite. Los datos personales son «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables».¹¹⁶ Ahora bien, no toda esta información se encontrará protegida

114. Tradicionalmente, la protección del secreto comercial, industrial e intelectual se articula básicamente a través del Código penal (por ejemplo, capítulo XI, de los delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores, o art. 199, entre otros).

115. Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», en varios autores, *Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996, pág. 755.

116. Art. 3.a de la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (BOE de 31 de octubre de 1992) —en adelante LORTAD.

Por identificada o identificable se entiende «toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social» (art. 2.a de la Directiva 95/46, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de los mismos —DOCE, serie L, núm. 281, de 23 de noviembre de 1995, pág. 31).

por el límite del derecho de acceso que estamos comentando; únicamente lo serán aquellos datos que puedan afectar a su confidencialidad. A pesar de que la Ley 38/1995 no nos proporciona suficientes elementos para delimitar cuáles son confidenciales y cuáles no, consideramos que los datos íntimos sí lo serán. Así pues, mediante el establecimiento de este límite se estaría protegiendo el derecho a la intimidad, entendido como «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida humana».¹¹⁷ Pero, ¿en qué consiste exactamente ese ámbito propio? Según Ruiz Miguel, estaría configurado por la intimidad corporal o pudor, la sexualidad y la integridad pública y moral.¹¹⁸

Sin embargo, ¿será únicamente aquella información que se encuentre dentro de la esfera de la intimidad la que quedará al margen del derecho de acceso? Pese a que la Ley 38/1995 no diga nada al respecto, consideramos que también quedarán excluidos los documentos nominativos, tal y como establece el art. 37.3 de la LRJPAC.

El ordenamiento jurídico español no nos proporciona elemento alguno para definir qué debe entenderse por documento nominativo. Debido a la influencia directa en este punto de la legislación francesa, podemos traer a colación la definición de documento nominativo dada por la *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA).^{118bis} Según la CADA, un documento nominativo es «todo documento que exprese una apreciación o juicio de valor sobre una persona física nominalmente designada o fácilmente identificable o que incluya una descripción de una persona de tal forma que, de un modo u otro, la divulgación de este comportamiento pueda suponerle un juicio».¹¹⁹ Como vemos, los documentos nominativos no son sólo aquellos que hagan mención del nombre de una persona sino que es preciso que éstos configuren una valoración de la persona afectada, lo que justifica su confidencialidad y, por lo tanto, la exclusión del derecho de acceso.

Así pues, el ámbito de protección del límite que estamos estudiando viene determinado por un doble círculo. Por un lado, un círculo reducido configurado por los datos íntimos; por otro, un círculo alrededor del primero conformado por

117. STC 231/1998 (FJ 3), 197/1991 (FJ 3), 57/1994 (FJ 5 A), 143/1994 (FJ 6). Para un estudio de la jurisprudencia constitucional en materia de derecho a la intimidad *vid.* Martínez de Pisón Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid: Civitas, 1993.

118. Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid: Editorial de la Universidad Complutense, 1992, pág. 81.

Lucas Murillo de la Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43), pág. 29 y ss., considera que la intimidad está configurada por «aquella esfera personalísima integrada por las convicciones, los sentimientos y los recuerdos, las relaciones sexuales y familiares y la salud».

118bis. La dificultad de interpretar la expresión «documento nominativo» ha llevado a que en Francia, de donde se importó a la LRJPAC, se esté planteando modificar la Ley de acceso a los documentos administrativos de 1978 para eliminar la expresión «documento nominativo» (*véase* Conseil d'État: *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*. París: La Documentation Française, 1998, pág. 13).

119. Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *Guide de l'Accès aux Documents Administratifs*, 2ª ed., París: La documentation française, 1992, pág. 32 y ss.

los datos contenidos en documentos nominativos. No obstante, estos datos pueden ser conocidos en determinados supuestos y por ciertas personas.

En cuanto a los datos que afecten estrictamente a la intimidad de las personas, el art. 37.2 de la LRJPAC establece que «el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a las mismas».¹²⁰ Así pues, puede entenderse que los interesados podrán acceder a aquella información relativa al medio ambiente que contenga datos personales. Este acceso tiene como principal finalidad que los ciudadanos puedan conocer los datos que en relación con su intimidad poseen las administraciones públicas, para poder solicitar, en su caso, su rectificación.

Respecto a los datos contenidos en documentos nominativos y que, por lo tanto, figurarían en un segundo círculo de protección, el art. 37.2 LRJPAC establece que no sólo sus titulares sino también terceros interesados pueden acceder a ellos cuando acrediten un interés legítimo y directo. En este caso, no se fija una limitación general al acceso a los documentos nominativos, pero sí se prevé la necesidad de acreditar un interés, cuya valoración estará en manos de la Administración, lo que viene a ser un ulterior límite al acceso a estos documentos.

c) Datos proporcionados por un tercero sin que esté obligado jurídicamente a facilitarlos

Al establecer este límite, parece que el legislador no ha querido extender el deber de los ciudadanos de soportar la transparencia de los datos que les afecten y obren en poder de las administraciones públicas. Así, este deber únicamente haría referencia a los datos que los ciudadanos tienen que remitir obligatoriamente a las administraciones públicas, teniendo siempre presentes los límites antes mencionados.

En este sentido existen algunas normas que prevén que, cuando los ciudadanos se dirigen a la Administración solicitando, por ejemplo, una autorización, acompañen más datos de los estrictamente necesarios para que ésta pueda valorar mejor la concurrencia de las circunstancias contempladas en la normativa.¹²¹

De todos modos, según Martín Mateo,¹²² los datos que una empresa aporte con arreglo a las leyes para obtener una ventaja determinada, como una autorización, concesión, subvención, u otros que la Administración le requiera para determinar el alcance de sus implicaciones en unos resultados conocidos de perturbación ambiental, o los que se ofrezcan en descargo de responsabilidades que se le imputen, aun no estando obligado jurídicamente el ciudadano a facilitarlos a la Administración, no deberían entenderse comprendidos en este límite.

120. Respecto al acceso a los datos personales incluidos en ficheros automatizados, el art. 14.1 de LORTAD prevé su acceso por parte de las personas afectadas.

121. La Directiva 90/209, relativa a determinadas manipulaciones genéticas, establece que «cuando unas instalaciones específicas vayan a ser utilizadas [...] el usuario deberá presentar a las autoridades competentes, antes del inicio de aquella utilización, una notificación que contenga, como mínimo, la información especificada en la parte A del anexo V» (art. 8.2). Aquí se está viendo un ejemplo en que el ciudadano puede facilitar en un momento dado más información a la Administración que la requerida.

122. Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 195.

D. Supuestos formales de exclusión del derecho de acceso

La Ley 38/1995, art. 3.3, establece cuatro supuestos en los que se da la posibilidad de rechazar una solicitud de información cuando ésta implique alguno de los supuestos que a continuación se analizan:

1. Suministro de documentos o datos inconclusos

En este caso no debe entenderse que se establece un límite al derecho de acceso a la información sobre medio ambiente cuando el expediente en el que obran los documentos aun se esté tramitando, como establece la LRJPAC, sino que el límite únicamente se contempla para aquellos casos en los que un documento, en el sentido que le hemos dado anteriormente, no esté finalizado, con independencia de que el expediente en el que se integre posteriormente prosiga su tramitación al realizarse la solicitud.¹²³

Ahora bien, en este caso debemos tener en cuenta que el acceso a determinados documentos antes de que concluya la tramitación del expediente en el que se integren puede perjudicar la eficacia de la decisión final, por lo que consideramos que habrá que articular este límite formal con los límites materiales anteriormente comentados.

2. Suministro de comunicaciones internas

Por comunicaciones internas deben entenderse, por una parte, los actos relativos a la organización y al funcionamiento de los órganos y, por otra, los actos funcionales preparatorios.¹²⁴

3. Cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva

Tendrá que entenderse como tal aquella solicitud que demande gran cantidad de documentación o información. De todas formas, su determinación será difícil por dos motivos. Por una parte, existen documentos o informaciones que pueden ser extremadamente largos (por ejemplo, la tramitación parlamentaria de los presupuestos del Estado) y, en cambio, otros que pueden ser muy cortos (por ejemplo, el contenido de azufre en el aire de Barcelona). No se establece ningún criterio para determinar si la primera es o no abusiva, a menos que se pueda llegar a considerar que el abuso no está directamente determinado por el volumen de información solicitada (así, por ejemplo, la documentación relativa a la tramitación parlamentaria de los presupuestos del Estado no sería abusiva, aunque sí podría serlo la documentación relativa a los presupuestos desde que se empiezan a realizar los primeros estudios de previsión de gasto para el año siguiente).

Por otro lado, el hecho de que no se indiquen los motivos por los cuales se solicita la documentación puede conducir a una arbitrariedad de la Administración en el momento de rechazar el acceso por este motivo.

123. En sentido similar, con respecto a la Directiva 90/313, se expresa Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 191.

124. Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 (Perspectivas Europeas), pág. 92.

4. Cuando la solicitud se formule de forma demasiado general¹²⁵

Este límite está determinado para facilitar la actividad de las administraciones requeridas con la finalidad de poder localizar la documentación. Como ya hemos señalado al hablar del objeto del derecho, la dificultad puede venir determinada por la falta de conocimiento, por parte del ciudadano solicitante, del documento concreto en el que se halla plasmada la información de la que quiere tener conocimiento.

Además, la no necesidad de especificar los motivos por los que se solicita el acceso puede, en este supuesto y no de forma general, perjudicar al solicitante, pues en algunos casos puede dificultar la identificación del documento concreto al que se quiere acceder.

En la única sentencia de la que tenemos conocimiento, dictada en aplicación de la Ley 38/1995, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares consideró que estaba formulada de modo demasiado general una solicitud para acceder a todos las actas del Pleno y de la Comisión de Gobierno del Consejo Insular de Menorca.¹²⁶

Para evitar este problema será recomendable presentar la solicitud de acceso con la suficiente claridad para que permita localizar fácilmente la información solicitada. De lo contrario, la propia Administración puede solicitar al demandante que concrete su petición.

De forma general, los cuatro casos vienen a preservar el trabajo normal de la Administración. Hay que considerar, no obstante, que los supuestos de rechazo de la solicitud por ser manifiestamente abusiva o estar formulada de forma demasiado general pueden llegar a suponer graves perjuicios a los solicitantes, puesto que de ello parece desprenderse que sería necesario realizar una identificación individualizada de los documentos que quieren consultarse, operación que en muchos casos resultará imposible al solicitante ya que puede ignorar qué documentos concretos posee la Administración.

7. Ejercicio del derecho

Como introducción al estudio del procedimiento para ejercer el derecho de acceso cabe señalar que los preceptos de la Ley 38/1995 que desarrollan tales aspectos carecen de carácter básico, por lo que podrán ser modificados por el desarrollo legislativo que en materia de acceso a la documentación efectúen las comunidades autónomas siempre dentro del respeto, por supuesto, de las previsiones contenidas en la Directiva 90/313 y, en general, de la LRJPAC.

A. *Solicitud*

No hay ninguna referencia a la forma de la solicitud en la Ley 38/1995: en todo caso, debe entenderse que ésta se deberá efectuar de forma clara y concisa, precisando

125. En el art. 37.7 LRJPAC se establece que no podrán efectuarse solicitudes genéricas sobre una materia o grupo de materias (dejando aparte los investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante), excepto para su consideración por parte de la Administración con carácter potestativo.

126. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 30 de enero de 1998 (Aranzadi, comunidades autónomas 103).

do las informaciones a las que se quiere acceder de manera individualizada, pues de no ser así se exceptuaría el derecho de acceso al no ser precisable el objeto de lo solicitado (art. 3.3 Ley 38/1995).

El art. 1.1 de la Ley 38/1995 introduce una novedad con respecto a la Directiva 90/313, al garantizar la confidencialidad de la identidad del solicitante.

B. *Plazo para resolver la solicitud*

Respecto al plazo, destaca que se fija en un máximo de dos meses, distinto al establecido de forma general en la LRJPAC para la solución de las solicitudes generales de acceso (tres meses, según el art. 42.2 de la LRJPAC), ya que la previsión de la Directiva fijaba este plazo.

El plazo empieza desde que la petición de acceso haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente. Se establece así un régimen para la presentación de solicitudes más reducido y distinto del establecido con carácter general en el art. 38.4 LRJPAC, que dispone que las solicitudes que los ciudadanos dirijan a la Administración podrán presentarse en los registros de los órganos administrativos a los que se dirigen, en los registros de cualquier órgano administrativo (con la salvedad de la Administración local, que se subordina a la subscripción del oportuno convenio), en las oficinas de correos, en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares y en otros lugares previstos por las disposiciones vigentes.

El art. 4.1 de la Ley 38/1995 establece que si en este plazo no ha sido contestada la solicitud de acceso podrá entenderse denegada a los efectos de interponer los recursos correspondientes. La razón es que una consideración del silencio de la Administración con efectos positivos sería irrelevante para el ciudadano, porque se le habría reconocido el derecho pero finalmente no habría conseguido la información requerida, como mínimo hasta la interposición y posterior resolución del recurso que condenara a la Administración a satisfacer la demanda de información.¹²⁷

127. Existen algunas regulaciones, por ejemplo, el art. 149.3 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que establecen un silencio positivo en caso de que no se responda la petición de acceso en el plazo establecido. Respecto a esta previsión cabe señalar que está pensada para las solicitudes de acceso formuladas por miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de sus funciones de participación política y como representantes populares. Su condición de sujeto activo se halla calificada por las especiales funciones de representación política que desempeñan, por lo que se ha venido considerando tanto por la doctrina como por la jurisprudencia (por ejemplo, STC 30/1986, FJ 3; 161/1988, FJ 7 o la STS de 27 de junio de 1988, Ar. 4787) que el acceso a la documentación es un requisito indispensable de su ejercicio.

Sin embargo, no creo que deba ser éste el fundamento último de esta previsión ya que, como hemos visto, el derecho de acceso por parte de todos los ciudadanos también es un instrumento para poder gozar de otros derechos.

Así pues, podría pensarse que la idea del legislador catalán en este caso ha sido que los miembros de las corporaciones locales pueden tener un fácil acceso a las oficinas municipales, debido a que los funcionarios les conocen y no son demasiados, por lo que no puede producirse un colapso de los servicios. Por esta misma razón, el establecer la posibilidad de acceder directamente a los documentos por parte de los ciudadanos en caso de que no se conteste la solicitud en el plazo establecido podría suponer el colapso de las oficinas en cuestión.

En relación con este tema, *vid.* Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 1996.

C. Procedimiento. Motivación

No se establece, en la Ley 38/1995, ningún procedimiento concreto, por lo que debe entenderse que deberán aplicarse las disposiciones que en este sentido establece la LRJPAC y las normas que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas.

Sí se contempla explícitamente, en el art. 4.2 de la Ley 38/1995, que en caso de que la solicitud sea rechazada, total o parcialmente, la resolución deberá ser motivada con una sucinta referencia de los hechos y fundamentos de derecho.

Hay que subrayar la importancia de la motivación,¹²⁸ es decir, que la Administración haga públicas las razones de hecho y de derecho en las que se basa su decisión.¹²⁹

La motivación es un requisito típico, no de todos los actos administrativos sino sólo de algunos de ellos; entre otros, los actos o decisiones que impliquen una denegación de las peticiones de los ciudadanos. Por esta razón, hallándonos ante un acto denegatorio de una solicitud de acceso formulada a la Administración por un ciudadano, estaríamos ante uno de los casos en los que generalmente los ordenamientos jurídicos establecen la obligación de la motivación.

Además, la motivación de la decisión denegatoria permite al ciudadano, en su caso, determinar si la solicitud ha sido ignorada o denegada sin motivo justificado, siendo éste un argumento en el momento de interponer recursos y proporcionará a los tribunales elementos suficientes para realizar este control.

En este sentido cabe destacar la importancia que el Tribunal de Primera Instancia ha concedido a la motivación de las resoluciones denegatorias de acceso por parte de las instituciones comunitarias. Como afirma la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, «la motivación de una resolución denegatoria del acceso a documentos debe indicar, por lo tanto, al menos para cada categoría de documentos de que se trate, los motivos específicos por los que el Consejo considera que a la divulgación de los documentos le es aplicable una de las excepciones previstas en la Decisión 93/731, de 20 de diciembre, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo».¹³⁰

8. Garantías

La Directiva 90/313 prevé la posibilidad de establecer un recurso administrativo o un recurso judicial en caso de que la solicitud fuera rechazada (art. 4 de la Directiva 90/313), dejando libertad a los estados miembros para que en su transposición escojan el mecanismo que se ajuste a su ordenamiento jurídico nacional en la

128. Respecto a la importancia de la motivación de los actos administrativos *vid.*, entre otros, Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid: Civitas, 1994, pág. 82 y 161, y Parejo Alfonso, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid: Tecnos, 1993, pág. 46.

129. García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, pág. 549.

130. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet c. Consejo, as. T-174/95 (apartado 117). En idéntico sentido, sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK c. Comisión, as. T-105/95 (apartados 64 y 73) y de 6 de febrero de 1998, Interporc Im- und Export GmbH c. Comisión, as. T-124/96 (apartado 54).

materia. En todo caso, se establece el derecho del ciudadano que ha visto rechazada su solicitud a recurrir ante una ulterior instancia, administrativa o judicial (considerando 9º de la Directiva 90/313).¹³¹

En este sentido, el art. 4.2 de la Ley 38/1995, que no tiene carácter básico, dispone que las resoluciones de las solicitudes de acceso agotan la vía administrativa, por lo que habrá que recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de que el ciudadano solicitante no esté de acuerdo con la denegación (art. 107 LRJPAC y 1 LJCA), estableciéndose así una garantía judicial al derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Es una lástima que no se haya previsto ningún otro mecanismo de garantía al derecho de acceso, ya que es tradicional en España el retraso de la resolución de las cuestiones que se plantean en la jurisdicción contencioso-administrativa (normalmente más de tres años), por lo que una vez los tribunales determinen la nulidad del acto denegatorio o condenen a la Administración a mostrar la información, ésta carezca ya de todo interés para el solicitante.¹³²

No creemos que los mecanismos alternativos previstos en el art. 107.2 de la LRJPAC —conciliación, mediación o arbitraje— puedan utilizarse en esta materia.¹³³

La Directiva 90/313 no establecía, como sí hacía la Directiva 95/46, del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de los mismos, la necesidad de crear, por parte de los estados miembros, una institución garante de la aplicación de las prescripciones contenidas en la Directiva.

Hubiera sido una buena oportunidad para introducir algún órgano, como la *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA) francesa,¹³⁴ encargada de solucionar en primera instancia los litigios que se puedan producir entre la Administración y los ciudadanos en caso de que exista un rechazo a mostrar la información solicitada. Los positivos resultados obtenidos por la misma avalan la propuesta.¹³⁵ Sin embargo, no existe acuerdo unánime en la doctrina española en

131. Esta libertad para el establecimiento de mecanismos de garantía se ha traducido, entre otras cuestiones, como veremos a continuación, en la declaración de que el art. 4 de la Ley 38/1995 no tiene carácter básico, lo que permite a las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, fijar otros mecanismos de garantía. En el mismo sentido, García Ureta, Agustín; Arrospide Erkoreka, Itziar, *Sobre la transposición de tres normas ambientales*, cit., pág. 77.

132. En el mismo sentido Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 40-41; Fernández Ramos, *op. cit.*, pág. 83; Embid Irujo, *op. cit.*, pág. 120, y Mestre Delgado, *op. cit.*, pág. 120.

133. Los primeros, reservados casi exclusivamente para litigios en materia de función pública; en cuanto al último, el arbitraje, parece que de su configuración actual no se puede reconocer la posibilidad de usarlo en aquellos casos en los que la Administración actúe en calidad de ente de derecho público sometido al derecho administrativo (Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995).

134. Creada por el art. 5 de la Ley de 17 de julio de 1978. El Consejo de Estado (19 de febrero de 1982, Mme. Commaret) ha hecho, del recurso ante la CADA contra una decisión negativa de acceso, un preámbulo obligatorio anterior a la interposición de recurso ante la jurisdicción administrativa. Así pues, de ahí se deduce la importancia precontenciosa de la CADA.

135. Con respecto a su experiencia práctica, Viallet, directora de documentación francesa, ha señalado que durante el año 1995 la CADA recibió en total 3.300 demandas y emitió informe

relación con la creación de un organismo independiente en el terreno del derecho de acceso.¹³⁶

9. La aplicación del derecho de acceso en Cataluña¹³⁷

Han transcurrido tres años desde la aprobación de la Ley 38/1995 y ya se ha producido una cierta experiencia en el terreno del acceso a la información en materia de medio ambiente. En el presente epígrafe queremos analizar algunos datos relativos a la aplicación práctica del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En primer lugar, cabe destacar que el número de solicitudes que se han producido en aplicación del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente en el marco de la Generalidad de Cataluña es bastante alta (aproximadamente 19.000 en 1997). No obstante, estos datos deben matizarse ya que la mayor parte de las solicitudes recibidas no han sido realizadas formalmente (así, por ejemplo, un 85,5% se recibieron por teléfono y sólo un 9,2% se presentaron por escrito). Estos datos demuestran, por lo tanto, que el derecho de acceso se ejerce de modo no formalizado.

En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de tramitación del derecho de acceso, hay que poner de relieve que se respetan los plazos previstos en la legislación aplicable. Dada la naturaleza de las solicitudes, en general no se sigue un procedimiento formalizado. Cuando las solicitudes se presentan por escrito, son el secretario general del Departamento o el consejero de Medio Ambiente quienes las resuelven. Además, en algunos casos se cobran las fotocopias que se entregan a los solicitantes de acceso.

En tercer lugar, no se dispone de datos concretos respecto a los casos en que se rechazan las solicitudes de acceso. Sin embargo, conviene señalar que los supuestos en que se rechaza una solicitud se basan, en general, en los siguientes motivos: confidencialidad de los datos, secreto industrial, datos que se encuentran en el seno de un procedimiento judicial o administrativo sancionador y/o solicitudes formuladas de forma demasiado generalizada y/o abusiva.

Finalmente, no se tiene conocimiento de que se haya interpuesto recurso ad-

desfavorable en un 7,5 % de los casos (la mitad de los informes desfavorables fueron motivados por el carácter nominativo del documento o el riesgo de atentar contra la vida privada). También ha puesto de manifiesto que el número de demandas ha crecido en los últimos cinco años (de 2.210 en 1990 a 3.300 en 1995). (En la conferencia «Accés a la informació pública: una clau pel creixement comercial i la democràcia electrònica», direcció de Internet: <http://www2.echo.lu/legal/stochkhom>.)

136. En la doctrina española se muestran a favor de la creación de un organismo administrativo independiente en el ámbito del derecho de acceso previsto en la LRJPAC: Mestre Delgado (en Mestre Delgado, *op. cit.*, pág. 184) y Castells Arteché (en Castells Arteché, *op. cit.*, pág. 152).

En contra se muestra Embid Irujo (en Embid Irujo, *op. cit.*), pues considera que, en general, conviene ser parco en las propuestas de creación de nuevos organismos administrativos «que, en ocasiones, sí vienen a solucionar problemas de organización, pero que, en otras, simplemente, los crean».

137. Los datos manejados en este epígrafe se han obtenido del Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña.

ministrativo o judicial alguno contra una denegación de acceso a la información sobre medio ambiente.

De estos datos hay que comentar los siguientes aspectos:

- Uso no formalizado del derecho de acceso. Frente a la solicitud por escrito de información sobre medio ambiente se utilizan otros mecanismos para acceder a la misma. Hasta el momento, las solicitudes se realizaban mayoritariamente por vía telefónica; sin embargo, desde hace poco tiempo va adquiriendo una gran importancia el acceso a la información sobre medio ambiente a través de la página *web* del Departamento de Medio Ambiente y del correo electrónico.
- Tramitación escasamente formalizada del derecho de acceso. La mayor parte de las solicitudes de acceso a la información sobre medio ambiente se resuelven justo al ser formuladas, pues en el mismo acto se facilita la información. Ello viene determinado por la existencia de una amplia base de datos en la que se contienen los principales datos relativos a medio ambiente (por ejemplo, calidad del agua, playas, aire, estado de la nieve, proyectos del Departamento de Medio Ambiente), que en la actualidad también puede consultarse a través de Internet.
- Existencia de una importante política de información activa por parte del Departamento de Medio Ambiente. De esta forma, la Administración pública se está adelantando respecto de las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, lo que supone acortar considerablemente los plazos para la resolución de las mismas y la entrega de información, puesto que en muchos casos es posible facilitarla al tiempo de la solicitud.^{137bis}
- La mayoría de las solicitudes de información sobre medio ambiente se refieren a información genérica (estado del agua, de las playas, etc.) y no a expedientes concretos; ello facilita su tramitación positiva. Cuando dichas solicitudes hacen referencia a expedientes puntuales, surgen más problemas porque su acceso colisiona con otros intereses (por ejemplo, intimidad, secreto industrial).
- La inexistencia de mecanismos ágiles para la resolución de los conflictos planteados entre la Administración y los ciudadanos por el rechazo de sus solicitudes de acceso así como la lentitud en la resolución de los recursos, en especial los judiciales, trae consigo que éstos no se propongan impugnar las resoluciones denegatorias.

Tenemos que hacer una última observación de carácter general referente a la aplicación del derecho de acceso a la información administrativa: los datos relativos al derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente contrastan con aquellos obtenidos del resto de departamentos de la Generalidad en cuanto a la aplicación del derecho de acceso a los archivos y registros contemplado en la LRJPAC en los que, en general, se han tramitado muy pocas solicitudes de acceso a la documentación

^{137bis}. El art. 6 de la Ley 38/1995, que no tiene carácter básico, prevé, en este sentido, que las administraciones públicas publicarán información de carácter general sobre el estado del medio ambiente de forma periódica.

administrativa.¹³⁸ Este rasgo no es exclusivo de Cataluña y así viene a confirmarlo la tendencia observada en otros ámbitos como, por ejemplo, en la Unión Europea, donde se formulan muy pocas solicitudes para acceder a su documentación.¹³⁹

10. El futuro del derecho de acceso a la información administrativa

La aprobación de la Ley 38/1995 ha supuesto la consagración definitiva del principio de transparencia de las administraciones públicas, así como la consolidación del derecho de acceso como mecanismo llamado a hacerla efectiva. Pese a las deficiencias técnicas de esta norma, que han ido comentándose a lo largo de este estudio, parece bastante evidente que en el plano teórico y normativo se está produciendo un fuerte impulso para lograr un incremento de las relaciones Administración-ciudadano. Entre otras cosas, la Ley 38/1995 ha supuesto ampliar los estrechos caminos creados por la LRJPAC en relación con el derecho de acceso. Este hecho viene a ser confirmado por la amplia utilización que de este mecanismo se ha realizado en el marco de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Sin embargo, se ha observado también la baja formalización del ejercicio del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente lo que puede suponer un importante incremento de su utilización por parte de los ciudadanos. Consideramos que es un hecho que debe ser tenido en cuenta, no sólo en el terreno del derecho de acceso sino, en general, en el establecimiento de mecanismos de relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos.

De esta forma, considerando que algunos artículos de la Ley 38/1995 no tienen carácter básico, convendría efectuar una regulación de algunos aspectos del derecho de acceso. Hasta el momento actual, la Generalidad de Cataluña no ha llevado a cabo un desarrollo normativo del derecho de acceso.¹⁴⁰ Un futuro desarrollo permi-

138. Vid. mi trabajo para la Escuela de Administración Pública de Cataluña sobre *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya* (junio de 1998) (inédito).

139. Así, por ejemplo, en 1997 la Comisión Europea recibió 756 (500 en 1996) solicitudes de acceso a su documentación y el Consejo, 142 durante los años 1994-1995.

La mayor parte de las solicitudes provienen de la universidad, seguida por el sector público y por empresas.

Este mecanismo es relativamente poco usado por los ciudadanos españoles. En 1997 únicamente un 3,2% de las solicitudes recibidas por la Comisión provenían de España. En cuanto al Consejo, en los años 1994-1995 sólo alcanzó un 2%.

De todas las solicitudes recibidas, entre un 10% y un 15% se referían a documentos relacionados con el medio ambiente.

Finalmente, cabe señalar que sólo un 12% de las solicitudes fueron rechazadas por las instituciones fundamentalmente por el juego de las excepciones relativas a la protección del interés público (49% en la Comisión y 18% en el Consejo) y para proteger las deliberaciones de dichas instituciones (29% en la Comisión y 44% en el Consejo).

Los datos responden al informe del secretario general de la Comisión sobre la aplicación de derecho de acceso en 1997 y al informe del secretario general sobre la aplicación de la decisión del Consejo relativa al acceso del público a los documentos del Consejo de julio de 1996.

140. Otras comunidades autónomas sí han efectuado una regulación del derecho de acceso a la documentación administrativa. Así, por ejemplo, la Ley vasca 7/1990, de 3 de julio, sobre patrimonio documental, y, en el terreno medioambiental, la Ley murciana 1/1995, de 8 de marzo, sobre protección del medio ambiente en la Región de Murcia.

tiría superar y concretar algunos aspectos de la normativa estatal. Así, por ejemplo, el sujeto activo del derecho de acceso, los mecanismos para acceder a la información, los plazos para satisfacer las solicitudes o los mecanismos para la solución de conflictos, creando la propuesta Comisión de Documentos Administrativos.

Otra cuestión que merece ser destacada son los positivos resultados de las políticas de información activa por parte de la Administración de la Generalidad. Consideramos que éste será un aspecto que deberá extenderse, no sólo en el ámbito del medio ambiente sino, en general, a toda la actividad administrativa puesto que de esta forma se garantiza y facilita el acceso a la información administrativa por parte de los ciudadanos. Dicha información no debería referirse exclusivamente a cuestiones genéricas (información sobre competencias de los departamentos, requisitos para la obtención de autorizaciones, etc.) a través de los mecanismos de comunicación o información pública, sino que también debería facilitarse información relativa a aspectos concretos de la actuación administrativa (actuaciones de un departamento, por ejemplo). Además, la propia existencia del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente debería ser objeto de publicidad.

Por último, no tenemos que perder de vista que la Ley 38/1995 ha sido fruto de la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 90/313, razón por la cual deben tenerse en cuenta los importantes trabajos que se están llevando a cabo en el seno de la Unión Europea en materia de transparencia administrativa y de derecho de acceso a la documentación, destacando especialmente la jurisprudencia del TJCE.¹⁴¹

Bibliografía

- Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 1996.
- Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979.
- Álvarez Rico, Manuel; Álvarez Rico, Isabel, «El derecho de acceso en la nueva LRJPAC», *RAP*, núm. 135, 1994.
- Auby, Jean, «Hacia la 'transparencia' de la administración en Francia», *RAP*, núm. 95, 1981.
- Baño León, José María, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (directores), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- Beltrán de Felipe, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Madrid: Tecnos, 1995.
- Bermejo Vera, José, «El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.

141. Véase Cerrillo i Martínez, Agustí: *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

- Carro Fernández, José Luis, «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, 1977.
- «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», en varios autores, *I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía*, Santander: Dirección General de la Policía, 1989.
- Castells Arteché, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública», *RAP*, núm. 103, 1984.
- Cerrillo i Martínez, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.
- Cesaris, Ada Lucia de, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3 (1991).
- Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *Guide de l'accès aux documents administratifs*, 2ª ed., París: La Documentation française, 1992.
- Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*, París: La Documentation française, 1998, pág. 13).
- Da Silva Ochoa, Carlos, «El derecho de acceso a los archivos y registros», en Pendás García, Benigno (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Barcelona: Praxis, 1993.
- Dalton, Russell J., *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham: Chatham House Publishers, 1988.
- Díez-Picazo, Luis María, «La estructura del Gobierno en el derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 15, 1988.
- Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995.
- Domper Ferrando, Javier, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Madrid: Civitas, 1992.
- Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (directores), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las administraciones públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», en varios autores, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Valencia: Cima, 1996.
- Fernández Ramos, Severiano, «La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al derecho español», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995.
- *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons, 1997.
- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid: Civitas, 1994.

- García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid: Civitas, 1995.
- García Ureta, Agustín, «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994.
- Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1985.
- *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (un estudio de la Ley 30/92)*, Madrid: Civitas, 1993.
- Gentot, Michel, «La transparence de l'Administration publique», *Revue des Sciences Administratives*, 1994.
- Gómez Reino y Carnota, Enrique, «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *REDA*, núm. 8, 1976.
- Gómez Segade, José Antonio, *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid: Tecnos, 1974.
- «Secreto industrial», en varios autores, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid: Civitas, 1995.
- González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Civitas, 1993.
- Heredia Herrera, Antonia, *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla: Servicio de Publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986.
- Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: José María Bosch Editor, 1995.
- Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du marché commun*, núm. 353, 1991.
- «La información ambiental en la Comunidad», en Picón Rísquez, Juan, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- Leguina Villa, Jesús, «Principios generales del derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.
- Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989.
- Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid: Tecnos, 1981.
- López Ramón, Fernando, «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.
- Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 (Perspectivas Europeas).
- Lucas Murillo de la Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43).
- Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid: Trivium, 1994.
- *Tratado de derecho ambiental*, Madrid: Trivium, 1995.

- Martínez de Pisón Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid: Civitas, 1993
- Mescheriakoff, Alain Serge, «Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa», *RICIA*, núm. 57, 1990.
- Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993.
- Morandi, Gianna, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 4, 1992.
- Muñoz Machado, Santiago, *La Unión Europea y las mutaciones del estado*, Madrid: Alianza Universidad, 1993.
- Parada Vázquez, Ramón, *Comentarios a la LRJPAC*, Madrid: Marcial Pons, 1993.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid: Tecnos, 1993.
- *Eficacia y Administración*, Madrid: INAP, 1995.
- Peñalver i Cabré, Alexandre, «Derecho de acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», en Tornos i Mas, J. (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch, 1993.
- Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981.
- Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», en varios autores, *Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996.
- Rivero, Jean, «La transparence administrative en Europe. Rapport de synthèse», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1989.
- Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 1982.
- Sainz Moreno, Fernando, «Secreto e información en el derecho público», en varios autores, *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.
- Salas, Javier, *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla: Instituto García Oviedo - Universidad de Sevilla, 1975.
- Sánchez Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.
- *La participación del ciudadano en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid: Tecnos, 1994.
- «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

- Santamaría Pastor; Juan Alfonso, Cosculluela, L. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Librería Jurídica Carperi, 1993.
- Sciortino, Antonella, «Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario (art. 48, par. 4 TCEE)», *RIDPC*, 1994.
- Seco Campos, Isabel, «El derecho de acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos», *Boletín Anabad*, 1991.
- Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel, «El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y los jueces en su aplicación», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991.
- «El procedimiento de elaboración y ejecución de reglamentos y directivas: problemas y perspectivas», en varios autores, *El desenvolupament del dret administratiu comunitari*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993.
- Varios autores, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- Vercher Noguera, Antonio, «El medio ambiente y el derecho de acceso a la información», *La Ley*, núm. 3, 1992.
- Villanueva Cuevas, Antonio, «El derecho de acceso a archivos y registros», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 1994.

