

9. Los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente

1. Introducción.
2. Marco general.
3. La Ley 27/2006: aspectos comunes.
4. Acceso a la información ambiental.
 - 4.1. Finalidad: asegurar un amplio acceso a la información ambiental.
 - 4.2. Sujetos: público y autoridades públicas.
 - 4.3. Contenido: definición de información ambiental.
 - 4.4. Procedimiento.
 - 4.5. Los límites al ejercicio del derecho: excepciones.
 - 4.5.1. Solicitudes abusivas o manifiestamente irrazonables.
 - 4.5.2. Documentos o datos inconclusos.
 - 4.5.3. La protección de los datos personales.
5. Participación pública en asuntos ambientales.
 - 5.1. Ámbito y régimen jurídico del derecho a participar.
 - 5.2. Sujetos.
 - 5.2.1. Los titulares del derecho a participar: público y persona interesada.
 - 5.2.2. Las autoridades públicas.
 - 5.3. Contenido o garantías del derecho de participación pública.
 - 5.4. La efectividad de la participación: modalidades participativas.
 - 5.5. Consecuencias del incumplimiento del derecho de participación pública.
6. Acceso a la justicia.
 - 6.1. La importancia de la garantía judicial: la inexistencia de acción pública en materia ambiental.
 - 6.2. El acceso a la justicia respecto de la información y de la participación pública.
 - 6.3. El acceso a la justicia en defensa de la legalidad ambiental: acción popular restringida a las ONG ambientales.
7. Reflexión final: un avance en la progresiva consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado que precisa de efectividad.

José Antonio Razquin Lizarraga
*Director del Servicio de Asesoría Jurídica
del Gobierno de Navarra*

1. Introducción

El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad en los asuntos públicos es un factor clave del actual sistema democrático. Más allá de la tradicional democracia representativa, se reclama una administración pública abierta, transparente y democrática, al servicio de los derechos y valores y eficaz.¹

La posición central de la sociedad civil, con un papel más activo de la ciudadanía en los asuntos públicos, tiene especial relevancia en materia de medio ambiente, en razón del carácter colectivo de los bienes afectados y del derecho-deber de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 de la Constitución española). La implicación y participación ciudadana en los asuntos ambientales es un factor esencial para la realización del derecho a un medio ambiente adecuado y saludable, así como para la materialización del desarrollo sostenible,² exigiendo una nueva cultura y actitud administrativa que supere los esquemas formales y se oriente hacia la efectividad.

Este protagonismo de la sociedad entraña importantes ventajas, como son: 1) Favorece la racionalidad y aceptación de las decisiones, contribuyendo a su acierto con decisiones mejor fundadas, más razonadas y de mayor consenso, basadas en un mejor conocimiento de los intereses o deseos del público y una mejor información de los problemas, mediante la identificación de una pluralidad de intereses; 2) Dota de legitimidad a la actuación administrativa, reforzando la gobernanza y la democracia participativa y promoviendo la transparencia en la gestión y la responsabilidad ante los ciudadanos, actuando como instrumento de control de la gestión pública y un medio para combatir la corrupción,³ y 3) Promueve la concienciación y el aprendizaje social sobre los problemas ambientales, de suerte que una base de sensibilización y capacidad sociales propiciará la implicación ciudadana.⁴

Como señaló Martín Mateo, la dimensión participativa propicia nuevos instrumentos para la mejora de las técnicas ambientales, tratándose de implicar activa-

mente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que tiene encomendados la Administración, suministrando a ésta una más amplia cobertura para las competencias a su cargo y estimulándola a la vez para el desempeño de sus funciones gestoras; una de ellas es el derecho de acceso a la información ambiental. La participación, en cuanto control social, fomenta la eficacia de la Administración, y se manifiesta a través de los distintos trámites de encuesta o consulta y también mediante el control judicial.⁵

Los pilares o derechos del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, caracterizadores de la denominada *democracia ambiental*, están interconectados entre sí: la información es presupuesto inexcusable de los otros dos derechos, ya que sin ella éstos resultan vacíos; la participación articula la intervención de la sociedad informada en los procesos de toma de decisión en asuntos medioambientales; y el acceso a la justicia garantiza la recta aplicación y eficacia de estos dos derechos, que sin ella son papel mojado, y la defensa de la legalidad ambiental, siendo importantes aquéllos para la interposición de los recursos.

Los tres pilares o derechos se erigen como un principio básico y general del Derecho global ambiental, proclamado en la Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Río de 1992, cuyo principio 10 dice así:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

1. Véase J. JORDANO FRAGA, “La Administración en el Estado ambiental de derecho”, RAP, 173, 2007, p. 101-141.

2. Así lo indica el Convenio de Aarhus en su parte expositiva, que destaca el carácter instrumental de los derechos de información, participación y justicia en materia ambiental “para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber”. La Declaración Ministerial de Malmö de 2000, en su apartado “La sociedad civil y el medio ambiente”, declara, entre otros aspectos: “14. La sociedad civil desempeña una función de importancia crítica con respecto a las cuestiones ambientales” y “17. Debe reforzarse a todos los niveles la función de la sociedad civil mediante la libertad de acceso a la información ambiental, la amplia participación en la adopción de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en relación con las

cuestiones ambientales. Los gobiernos deben crear las condiciones que faciliten la capacidad de todas las partes para tener una voz y desempeñar una función activa en la creación de un futuro”.

3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 21 de octubre de 2003 y ratificada por el Instrumento de ratificación de 9 de junio de 2006 (BOE 171, de 19 de julio de 2006), recoge la información pública (artículo 10) y la participación (artículo 13) como instrumentos para combatir la corrupción.

4. A estas ventajas aluden tanto la parte expositiva del Convenio de Aarhus como el considerando (3) de la Directiva 2003/35/CE.

5. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994, p. 17 y 23-35.

Para la aplicación de este principio programático se adoptó en el seno de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 (conocido como “Convenio de Aarhus”).⁶ Este Convenio ha sido aprobado por la Comunidad Europea y ratificado por España. Para su aplicación la Comunidad Europea articuló tres directivas; dos de ellas ya aprobadas, las directivas 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y que modifica, en cuanto a participación y acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE (sobre evaluación de impacto ambiental) y 96/61/CE (sobre prevención y control integrado de la contaminación) del Consejo; y está pendiente la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La propia Unión Europea ha adoptado el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, sobre la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En España, ya la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que transpone la Directiva 2001/42/CE), anticipó el pilar de participación pública.⁷ Poco después, la Ley 27/2006, de 18 de julio, ha regulado los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta Ley viene a aplicar el Convenio de Aarhus y las directivas comu-

nitarias en la materia,⁸ y al tiempo se presenta como un desarrollo del artículo 45 de la Constitución española.

El análisis de estos tres derechos reconocidos en la Ley 27/2006 va a realizarse partiendo del contexto general, para después abordar los aspectos comunes y específicos de cada uno de estos derechos. Un estudio que ha de ceñirse a los aspectos sobresalientes, en particular destacando las novedades respecto de la legislación precedente, que es derogada o modificada.⁹

2. Marco general

La Ley 27/2006 se sitúa dentro de un contexto general en el que destacan, en lo que ahora interesa, tres vectores: la idea de gobernanza, los derechos humanos y la sustantividad y reconfiguración del procedimiento. Tres ideas que están conectadas entre sí, pues las dos primeras no son entendibles la una sin la otra y el procedimiento es el cauce para la materialización de ambas.¹⁰

La gobernanza entraña un nuevo estilo de gobierno basado en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; propiciando cambios orientados hacia un mayor grado de participación y apertura con más transparencia e inteligibilidad y a facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión, reforzando la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil.¹¹ La Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible, de 4 de septiembre de 2002, asume en su punto 30 el compromiso para reforzar y mejorar la gobernanza a todos los niveles para la efectiva implantación de la Agenda 21, de los objetivos del Desarrollo del Milenio y del Plan de Implantación de Johannesburgo. Por tanto, también ha de irradiarse al campo ambiental, donde se habla de la gobernanza ambiental.¹²

6. Véase S. STECH y S. CASEY-LEFKOWITZ, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Naciones Unidas, Ginebra-Nueva York, 2000 (accesible en internet). También J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, “El Convenio de Aarhus”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 670, 2005.

7. Puede consultarse J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, “Evaluación ambiental estratégica de planes y programas”, E. ALONSO GARCÍA y B. LOZANO CUTANDA (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, p. 640-651.

8. La disposición final cuarta de la Ley 27/2006 señala que “por medio de la presente Ley se desarrollan determinados derechos y obligaciones reconocidos en el Convenio (de Aarhus) y se adapta el ordenamiento jurídico vigente a las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/4/CE y en la Directiva 2003/35/CE”.

9. Véase el estudio de la ley citada de J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006,*

de 18 de julio, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, al que me remito.

10. Véase la Recomendación 1614 (2003) de 27 de junio de 2003, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre el medio ambiente y los derechos humanos. La Declaración de Lucca, adoptada en la reunión de las Partes de la Convención de Aarhus (de 22 de octubre de 2002), destaca la conexión entre buena gobernanza y esos derechos.

11. *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001.

12. El artículo 89 de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, determina los principios de gobernanza, incluyendo la participación de los ciudadanos en las fases de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales y la accesibilidad a la información por todos los ciudadanos.

El segundo vector es el derecho-deber al disfrute de un medio ambiente adecuado, reconocido como principio rector en el artículo 45 de la Constitución, que conecta con los derechos humanos y se califica como derecho de tercera o última generación en progresiva consolidación.¹³

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reconocido la dimensión ambiental (*greening*) de los derechos humanos, en particular del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), relativo al derecho a la vida privada y familiar y al domicilio, al declarar que éste puede incluir un derecho a ser protegido frente a las violaciones graves contra el medio ambiente, ya que éstas pueden afectar al bienestar de una persona y privarle de su domicilio perjudicando su vida privada o familiar, aun cuando no se pusiera en grave riesgo su salud (a partir de la STEDH de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra contra España, apartado 51).¹⁴ Esta doctrina ha sido acogida por el Tribunal Constitucional¹⁵ y por el Tribunal Supremo,¹⁶ admitiendo la protección refleja o indirecta del medio ambiente en conexión con los artículos 15 y 18 de la Constitución a través del recurso de amparo y del proceso especial de protección de los derechos fundamentales.

La protección del medio ambiente aparece entre los derechos recogidos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales de Niza de 2000 (artículo 37). Y en el ámbito interno, las recientes reformas estatutarias han incluido en el catálogo de derechos, con distintas fórmulas, el derecho a un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable,¹⁷ así como el derecho al acceso a la información medioambiental,¹⁸ por lo que ambos se configuran como “derechos estatutarios”.

Más aún, el TEDH ha señalado, con ocasión de un asunto ambiental, que el artículo 8 del CEDH tiene

dos aspectos, material y procesal: en el primero, el Tribunal puede apreciar el contenido material de la decisión de las autoridades internas para asegurar que es compatible con el artículo 8, y en el segundo, puede estudiar el proceso de decisión a fin de verificar si se han tenido debidamente en cuenta los intereses del individuo (STEDH, Sección 3ª, de 10 de noviembre de 2004, caso Taskin contra Turquía, párrafo 115).¹⁹ Esta STEDH, que menciona entre las normas el Convenio de Aarhus, destaca la dimensión procedimental, al decir que:

“118. El Tribunal recuerda que, según su jurisprudencia constante, incluso si el artículo 8 no incluye ninguna condición procesal explícita, es necesario que el proceso de decisión que desemboca en medidas de injerencia sea equitativo, y respete como es debido los intereses del individuo protegidos por el artículo 8 (ver, *mutatis mutandis*, la sentencia McMichael contra Reino Unido de 24 de febrero de 1995, serie A, núm. 307-B, pg. 55, ap. 87). Procede, por tanto, examinar el conjunto de los elementos procesales, concretamente el tipo de política o de decisión en juego, la medida en la que se tuvieron en cuenta los puntos de vista de los individuos a lo largo del proceso de decisión, y las garantías procesales disponibles (Hatton y otros anteriormente citada, ap. 104). De ello no se deduce, sin embargo, que no se puedan adoptar decisiones sino en presencia de datos exhaustivos y comprobables en todos los aspectos de la cuestión a resolver.

“119. Cuando un Estado trata cuestiones complejas de política medioambiental y económica, el proceso de decisión debe ante todo incluir la realización de las investigaciones y estudios apropiados, para prevenir y evaluar por anticipado los efectos de las actividades que puedan perjudicar al medio ambiente y lesionar los derechos de los individuos, permitiendo así el establecimiento de un equilibrio justo entre los

13. A. E. PÉREZ LUÑO, *La tercera generación de derechos humanos*, Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra y Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006. Recientemente, el presidente del Tribunal Supremo F. J. HERNANDO SANTIAGO, en el discurso pronunciado en el acto de apertura del año judicial el 17 de septiembre de 2007 y accesible en la web del Consejo General del Poder Judicial bajo el título “Los derechos de ‘última generación’”.

14. A las que siguen, entre otras, las STEDH de 19 de febrero de 1998 (caso Guerra contra Italia); (Gran Sala) de 8 de julio de 2003 (caso Hatton contra Reino Unido), y de 16 de noviembre de 2004 (caso Moreno Gómez contra España).

15. STC 119/2001, de 29 de mayo y 16/2004, de 23 de febrero.

16. Entre otras, STS de 10 de abril de 2003 (RJ 2003, 4920), de 29 de mayo de 2003 (RJ 2003, 5366) y de 12 de marzo de 2007 (RJ 2007, 2580).

17. Artículos 14.2 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana); 27 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio (reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña); 23 de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero

(reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears); 28 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía), y 18 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (reforma del Estatuto de autonomía de Aragón).

18. Artículos 27.3 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio (reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña); 28.3 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía), y 18.3 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (reforma del Estatuto de autonomía de Aragón).

19. La STEDH declara la vulneración de los derechos al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio) y a un proceso equitativo (artículo 6.1 del Convenio), con ocasión de la concesión de una licencia de explotación de unas minas de oro, que fue anulada por un tribunal interno tras los estudios que revelan que el uso del cianuro sódico en la mina conlleva riesgos para el ecosistema local, la salud y la seguridad humanas, sin que se ejecute la sentencia por la Administración. Puede consultarse su texto en la web del TEDH, y su versión en castellano en Thomson-Aranzadi, TEDH 2004/85, que es la recogida en el texto.

diversos intereses que concurren (Hatton y otros, previamente citada, ap. 128). La importancia del acceso público a las conclusiones de estos estudios, así como a las informaciones que permiten evaluar el peligro al que se expone, no deja lugar a dudas (ver, *mutatis mutandis* sentencias Guerra y otros contra Italia, de 19 de febrero de 1998, Repertorio 1998-I, pg. 223, ap. 60, y McGinLey y Egan contra Reino Unido, de 9 de junio de 1998, Repertorio 1998-III, pg. 1362, ap. 97). Por último, los individuos afectados deben también poder interponer un recurso ante los tribunales contra cualquier decisión, acto u omisión, si consideran que no se han tenido suficientemente en cuenta en el proceso de decisión sus intereses o sus alegaciones (ver, *mutatis mutandis* Hatton y otros, previamente citada, ap. 127)."

En esta línea, con referencia al artículo 45 de la Constitución, García Macho indicó que no es exclusivamente un derecho de prestación, sino que ha de considerarse también como un derecho procedimental, para lo que se crea un sistema de normas dirigidas a la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente, que da origen a un derecho colectivo al medio ambiente adecuado.²⁰

La dimensión procesal afecta a la Administración y a sus técnicas y procedimientos de actuación, pues se impone un nuevo enfoque derivado del pragmatismo y obligada efectividad de los nuevos derechos procedimentales en el campo ambiental.²¹ En particular, reclama una revitalización y transformación del procedimiento administrativo,²² que supere el tradicional modelo unidimensional y formal, propi-

ciando métodos específicos para situaciones y escenarios de enorme complejidad a los efectos de la aplicación del Derecho –como es el caso del planeamiento–, en los que se está ante una verdadera producción normativa, aunque subordinada, y no ante una aplicación mecánica y deductiva, para lo que en primer lugar ha de diseñarse un modelo o método de carácter procedimental.²³ El procedimiento adquiere sustantividad propia y debe configurarse de forma más plural y dinámica como cauce de participación del ciudadano en los asuntos públicos,²⁴ en una administración deliberativa especialmente en ámbitos ordenados por normas de programación finalista, concurriendo los ciudadanos a la definición del interés general, haciendo permeable la relación entre los gobernantes y los ciudadanos y permitiendo el control social de las distintas actuaciones.²⁵ Por tanto, el procedimiento ha de cumplir varias funciones: subjetiva o garantista, objetiva o cognoscitiva y participativa o democrática en defensa de la colectividad.²⁶ Así el proceso de evaluación ambiental estratégica requiere un modelo distinto, lo que conduce hacia un "modelo comunicativo" del procedimiento como espacio de intercambio de información.²⁷

Esta revitalización del procedimiento con un nuevo modelo plurifuncional y comunicativo, que incorpore los tres pilares de información, participación y justicia, es un factor esencial para la realización de los valores, objetivos y derechos, como son el derecho a un medio ambiente adecuado y el principio del desarrollo sostenible.

20. R. GARCÍA MACHO, "El principio rector medio ambiente y la protección del ciudadano frente a los ruidos", en la obra colectiva dirigida por F. Sosa Wagner, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 3434-3436.

21. J. JORDANO FRAGA, "La Administración en el Estado ambiental de derecho", *op. cit.*, p. 125-126.

22. Como ha señalado con carácter general L. MARTÍN REBOLLO, en el prólogo al libro de R. Rivero Ortega, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 17, "El Derecho es hoy, sobre todo y cada día más, procedimiento. Porque el procedimiento es lo que garantiza la legalidad, el acierto y la oportunidad en la toma de decisiones. Porque el procedimiento garantiza el cumplimiento de los valores plasmados en la ley al aplicarla. Y, sobre todo, porque el procedimiento permite un mejor control de la actividad pública".

23. E. SCHMIDT-ASSMANN, "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos" y "El método de la ciencia del Derecho Administrativo", en Barnes, J., *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, especialmente p. 70-101 y 170-172.

24. Así lo destaca la jurisprudencia en asuntos ambientales. La STS de 28 de junio de 2004 (RJ 2004, 5195) sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y

Cañanes de Guara, declara: "El Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el artículo 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan" y es "también un elemento de participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente y de integración y audiencia de todos los intereses afectados, tal como resulta del procedimiento que para su elaboración establece el artículo 6 de la LCEN".

25. E. SCHMIDT-ASSMANN, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 358-372, se refiere al nuevo sesgo en la concepción del procedimiento administrativo tradicional, centrado en su carácter instrumental y accesorio del Derecho material, que adquiere sentido propio por su relevancia para los derechos fundamentales y cauce de una opinión pública informada, destacando las ideas de transparencia y control que conducen a una orientación hacia el procedimiento o procedimentalización del Derecho.

26. Véase J. M. CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 2001, p. 365-366.

27. J. BARNES, "Sobre el procedimiento administrativo: evaluación y perspectivas", en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, *op. cit.*, en particular p. 271 y 286.

3. La Ley 27/2006: aspectos comunes

La Ley 27/2006 reconoce los tres pilares o derechos procedimentales en materia de medio ambiente: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia (artículo 1). Se trata de una legislación casi toda ella básica, una norma de mínimos que asegura un común denominador normativo, que puede ser mejorado por la legislación autonómica.

Los rasgos más destacables de la regulación común de la Ley 27/2006 son los siguientes:

a) Reconoce los tres derechos, que están interrelacionados entre sí, en un mismo texto normativo.

b) Esta regulación tiene carácter transversal u horizontal, por lo que se aplica a todos los ámbitos o sectores del medio ambiente. Dado su carácter específico en materia de medio ambiente, puede solaparse con otras leyes que contienen regulaciones generales (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) o para ámbitos concretos (Ley de bases del régimen local) de estos derechos. Las determinaciones de la Ley 27/2006 se superponen a las anteriores, comportando una mejora o avance sobre la normativa general, de suerte que no entrañan merma de los derechos ya reconocidos.

c) Los tres derechos reconocidos tienen carácter instrumental al servicio de la realización del derecho a un medio ambiente adecuado.²⁸ Así lo expresa el inciso inicial del artículo 3 de la Ley 27/2006, cuando reconoce un catálogo de derechos en los tres pilares “para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el

deber de conservarlo”. Por tanto, el legislador ha desarrollado o derivado estos tres derechos procedimentales del artículo 45.1 de la Constitución.

d) La institucionalización por la ley de estos tres derechos los configura como derechos públicos subjetivos, de carácter legal, que, en los términos de la Ley 27/2006, vinculan a todos los poderes públicos y pueden hacerse valer ante la Administración y los órganos judiciales a través de los cauces ordinarios procedentes (artículo 53.3 de la CE), sin estar cubiertos, en principio, por la máxima protección de la vía de amparo.²⁹ Por tanto, se reconocen situaciones jurídicas activas, derechos efectivos, en cuanto susceptibles de tutela judicial.³⁰

Junto a la dimensión individual o subjetiva, en cuanto derechos públicos subjetivos que pueden ser ejercidos por sus titulares frente a las autoridades públicas, estos derechos tienen también una dimensión institucional u objetiva, ya que son un instrumento vital para la protección del medio ambiente en cuanto bien colectivo o de interés general de toda la comunidad.

Además, el artículo 3 de la Ley 27/2006 configura cada uno de los tres pilares como “derecho de derechos”, ya que determina el haz de facultades que los integran mediante la elevación a la categoría de derechos del contenido esencial de cada uno de ellos.

e) La idea de efectividad de estos derechos, derivada de la conexión del artículo 45 de la CE con los postulados de participación real y efectiva del artículo 9.2 y la transparencia y participación ciudadana del artículo 105 de la Constitución,³¹ se refleja a lo largo de distintos preceptos de la Ley 27/2006. Sólo unos

28. Así lo indica la exposición de motivos de la Ley 27/2006, cuando dice:

“en la medida en que se reconocen derechos que contribuyen a hacer efectivos los derechos, pero también los deberes, proclamados en el artículo 45 de la Constitución, constituyen una herramienta decisiva para reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso político de toma de decisiones, ya que la implantación de un modelo de desarrollo sostenible depende, en buena medida, de la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso político decisorio, de manera que durante el debate se hayan tenido en cuenta las informaciones y aportaciones que haya podido realizar cualquier persona interesada y en el resultado final sean palpables y tangibles las preocupaciones y consideraciones de carácter medioambiental.

“Esta idea, expresamente recogida en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio número 10 establece que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos, encuentra su razón de ser última en la necesidad de avanzar hacia la transformación del modelo de desarrollo, basada en planteamientos democráticos que postulan la participación activa, real y efectiva de la sociedad civil como única vía para, en primer lugar, legitimar las decisiones que se hayan de adoptar y, en segundo lugar, garantizar su acierto y eficacia en el terreno práctico.”

29. Cfr. la STC 119/1995, de 17 de julio, sobre la participación a través de la información pública en el planeamiento urbanístico.

30. F. LÓPEZ RAMÓN, “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”, REDA, 95, 1997, p. 347.

31. Así lo señala claramente la exposición de motivos de la Ley 27/2006, que comienza diciendo: “El artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente. Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. Pues la participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.”

derechos prácticos y efectivos pueden contribuir a la protección y mejora del medio ambiente.³²

f) Finalmente, el contenido y régimen de estos tres derechos son los establecidos en la Ley 27/2006, como deja claro el inciso inicial del artículo 3, cuando dispone que “todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el artículo 7 del Código Civil”. Son derechos legales y limitados que han de ejercerse en los términos y condiciones señalados por la Ley 27/2006, que apela expresamente al principio de buena fe y a la proscripción del abuso de derecho.

4. Acceso a la información ambiental

Es lógico que el primero de los derechos reconocidos en la Ley 27/2006 sea el acceso a la información ambiental. En efecto, la información es vital para la democracia³³ y en particular es un presupuesto indispensable para el ejercicio de los otros dos derechos. Sólo un público debidamente informado puede intervenir de forma activa y adecuada en la defensa del medio ambiente, tanto a través del ejercicio del derecho a la participación como mediante la interposición de recursos.

Junto a las regulaciones generales del derecho a la información, tanto común como local, la Ley 27/2006 regula el acceso a la información ambiental, antes regulado en la Ley 38/1995, que es derogada. Tanto la Directiva 93/313/CEE como la Ley 38/1995 supusieron un paso adelante, en especial sobre el régimen restrictivo de la Ley 30/1992,³⁴ pero en su aplicación se apreciaron dificultades y trabas que exigían su revisión y mejora. La nueva regulación es la más amplia respecto a los otros dos derechos y aplica y transpo-

ne en términos correctos el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE.

4.1. Finalidad: asegurar un amplio acceso a la información ambiental

La Ley 27/2006, partiendo de la experiencia anterior, trata de asegurar el más completo acceso a la información ambiental, superando las dificultades y obstáculos apreciados bajo la regulación precedente y en la práctica.³⁵ El objetivo es que toda persona, sin discriminación ni exigencia o traba alguna, pueda obtener la información ambiental que desee.

El acceso a la información ambiental tiene dos modalidades: la activa, consistente en la difusión de la información ambiental por las autoridades públicas; y la pasiva, o el acceso a la información mediante solicitud. Esta segunda constituye un derecho, mientras que la primera es una obligación impuesta a las administraciones públicas.

La Ley 26/2007, aunque se centra en el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud, refuerza la modalidad de difusión, cuya importancia conviene resaltar por la conexión que tiene con la anterior, ya que la difusión permite identificar informaciones que pueden ser de interés para ejercer el derecho de acceso y, cuando permite el acceso, evita el ejercicio del derecho mediante petición. Por ello, esta difusión es obligatoria y se pretende su mejora, en aras de calidad de la información, referida a su valor y no a su cantidad, por lo que la información divulgada ha de ser relevante, sistematizada, comprensible, comparable, actualizada, sistemática y accesible.³⁶

El derecho de acceso a la información ambiental puede ejercerse antes, durante y después de cual-

32. Como han recogido los medios de comunicación, los expertos participantes en el portal “¿Para qué sirve el Derecho Ambiental?”, del IX Congreso Nacional de la Abogacía celebrado en Zaragoza en septiembre de 2007, instaron a la Administración y a los tribunales a aplicar el Derecho Ambiental.

33. James Madison, uno de los padres de la Constitución y presidente de Estados Unidos, escribía en 1822 (*Letter to William Taylor Barry*) lo siguiente: “Un gobierno de elección popular sin información del pueblo o sin los medios para adquirir dicha información, no es sino el prólogo a una farsa o a una comedia o tal vez a ambas. El conocimiento siempre gobernará por encima de la ignorancia y un pueblo que desee ser su propio gobierno debe armarse con el poder que otorga el conocimiento.” Como indicara M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, RAP, 137, 1995, p. 31-32, la información al ciudadano sobre las actividades de la Administración y sobre los datos y documentos que ésta posee y pueden afectar a sus intereses es una exigencia elemental del Estado democrático de derecho.

34. Véase M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso a la participación en materia de medio ambiente”, *op. cit.*, p. 31-56.

35. A diferencia del ámbito comunitario europeo, no existió aquí un informe sobre la aplicación de la Ley 38/1995 y se carece de datos estadísticos sobre el ejercicio de este derecho (personas que lo ejercen, número de solicitudes, tipo de información, actuación administrativa, etc.). Sin embargo, una fuente para conocer esa realidad son los informes anuales del Defensor del Pueblo, en los que se da cuenta de las quejas elevadas a dicha institución en relación con el ejercicio de este derecho, destacando el retraso en la respuesta y las limitaciones o excepciones al suministro de la información.

Aunque referido a la normativa general comunitaria, puede consultarse el libro verde “Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea. Revisión” (COM (2007) 185 final, Bruselas, 18 de abril de 2007), que también incluye referencias al marco específico en materia ambiental.

36. Así la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo, sobre la iniciativa INSPIRE, que tiene como objetivo la creación de una infraestructura de datos espaciales en Europa.

quier procedimiento en el que se quiera participar por el solicitante de la información. El carácter independiente y separado de este derecho no impide su ejercicio en el curso de procedimientos respecto de información o documentación elaborada u obrante en ellos, sino que opera también en ellos para posibilitar un cabal ejercicio del derecho de participación.³⁷

Además del contenido del derecho, se establecen también obligaciones generales de las autoridades públicas en materia de información ambiental, dirigidas a facilitar el ejercicio del derecho y una información de calidad, entre las que destacan la asistencia e información previas, el fomento del uso de las tecnologías de información y de las telecomunicaciones y el principio de agilidad en la tramitación y resolución de solicitudes de información ambiental (artículo 5 de la Ley 27/2006).

4.2. Sujetos: público y autoridades públicas

El titular del derecho de acceso a la información es el público y los obligados son las autoridades públicas. Es preciso, por tanto, perfilar ambas nociones.

El público es “cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación” (artículo 2.1 de la Ley 27/2006). Esta definición, que ha de distinguirse de la de “público interesado” o “persona interesada”, se refiere al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones. Es, por tanto, más amplia que las nociones de interesado e incluso ciudadano, pues comprende a toda persona física o jurídica de forma general e indiscriminada, al prohibirse la discriminación por razón de nacionalidad, domicilio o sede [artículo 3.1.a) de la Ley 27/2006].

Los obligados son las autoridades públicas, cuya definición, a efectos de este derecho de acceso a la información, amplía la previsión anterior y comprende dos bloques o tipos: en primer lugar, los gobiernos, administraciones públicas, órganos públicos consulti-

vos y las corporaciones de Derecho público y demás personas físicas y jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos los notarios y registradores (artículo 2.4.1 de la Ley 27/2006); y en segundo, las personas cuando tienen responsabilidades públicas, ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las anteriores autoridades públicas (artículo 2.4.2 de la Ley 27/2006). En el primer bloque no se exige la relación con el medio ambiente y el segundo, que pretende abordar el fenómeno de la privatización y los nuevos métodos de prestación de servicios públicos tradicionales, incluye a personas privadas como son las sociedades mercantiles públicas, los contratistas o concesionarios, los servicios de interés general regulados o las empresas de certificación o auditoría cuando sus actividades tengan relación con el medio ambiente. Quedan fuera las autoridades legislativas y judiciales, pero sólo cuando desempeñen tales funciones (artículo 2.4.3 de la Ley 27/2006).³⁸

Para facilitar el ejercicio del derecho, las administraciones públicas elaborarán listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, que serán públicamente accesibles [artículo 5.1.c) de la Ley 27/2006].

El público, una vez que presenta una petición de información, se convierte en solicitante, con lo que adquiere, a efectos del derecho de información, la condición de interesado (artículo 2.7 de la Ley 27/2006).

4.3. Contenido: definición de información ambiental

Ante todo, el contenido u objeto del derecho de acceso a la información está constituido por la información, y no por el documento. Con ello se distingue entre la información y el documento o soporte de la misma, pues el acceso se refiere a la información y no a los documentos, esto es, esté o no recogida en un documento,³⁹ lo que lo separa del acceso a documentos o archivos administrativos, por lo que

37. Este aspecto general e instrumental de este derecho respecto del derecho de participación en procedimientos concretos se recoge expresamente en la reforma de la Directiva 85/337/CEE llevada a cabo por la Directiva 2003/35/CE que remite a la Directiva 2003/4/CE. El auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de enero de 2007, que suspende a petición de la Administración del Estado el acuerdo autonómico de aprobación, supeditada a correcciones formales, de un plan parcial, alude al derecho de los particulares y de las administraciones al acceso a los documentos e información, entendiendo que la remisión del artículo 15 del Texto refundido de la Ley de aguas a la Ley 38/1995 ha de ser ahora a la Ley 27/2006.

38. Se trata de una exclusión funcional, como indicó la STJCE de 9 de septiembre de 1999 (C-217/1997, Comisión/Alemania, apartados 20 a 24).

39. Esta cuestión se ha planteado en el ámbito comunitario europeo en el recurso interpuesto por una asociación belga sin ánimo de lucro contra la denegación por el Consejo de información sobre un punto del orden del día de la reunión de un comité que tenía como título “OMC-Desarrollo sostenible y comercio después de Cancún”. La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de abril de 2007 (T-264/04, WWF European Policy Programme/Comisión) no entra a considerar el Reglamento (CE) 1367/2006, por ser posterior, en el que se fundaba la identidad entre documento e información, y declara en cuanto al Reglamento (CE) 1049/2001 lo siguiente (apartado 76): “En segundo lugar, de la jurisprudencia resulta que debe hacerse una distinción entre el concepto de documento y el de información. El derecho de acceso del público a un documento de las instituciones sólo se refiere a los documentos, y no a la información entendida de forma más general, y no implica para las instituciones el deber

no es preciso que los datos o documentos figuren en un expediente ni que correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

El carácter abierto del medio ambiente, que se califica como concepto jurídico indeterminado,⁴⁰ dificulta una definición cerrada o estática, por lo que la Ley 27/2006 establece una noción amplia de información ambiental mediante una fórmula enumerativa y abierta que trata de extender y completar la noción de la normativa anterior. De acuerdo con su artículo 2.3, se considera información ambiental toda información cualquiera que sea su forma o soporte (escrito, visual, electrónica o cualquier otra forma) y que verse sobre alguno de los elementos o categorías siguientes: 1) La situación de los elementos ambientales, con una amplia lista no exhaustiva, sino ejemplificativa y abierta, que incluye, como mayor novedad, la diversidad biológica y sus elementos, incluidos los organismos modificados genéticamente; 2) Los factores o agentes físicos o naturales que inciden o pueden incidir sobre los elementos del medio ambiente contemplados en la primera categoría; 3) Las medidas como políticas, normas, planes, programas, acuerdos y actividades que afecten a las dos categorías precedentes; 4) Los informes sobre ejecución de la legislación medioambiental; 5) Análisis coste-beneficio y otros análisis y supuestos económicos utilizados en las tomas de decisiones, lo que destaca la importancia de la economía en el medio ambiente, y 6) El estado de la salud y la seguridad de las personas, a la que sigue una lista enunciativa que se conecta con las tres primeras categorías, lo que recoge la conexión entre salud y medio ambiente señalada por el TEDH y establecida en el artículo 174.1 del Tratado de la Comunidad Europea.⁴¹

Por ello, la información ambiental presenta dos caracteres:

a) Forma universal: la forma o soporte en que esté la información es indiferente, como muestra la Ley 27/2006 al referirse a varias formas que cierra con la mención de en cualquier otra forma.

b) Amplitud de la definición: ya que comienza con

de responder a cualquier solicitud de información de un particular (véase, por analogía, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1999, Meyer/Comisión, T-106/99, Rec. p. II-3273, apartados 35 y 36). Ciertamente, de la sentencia Consejo/Hautala, citada en el apartado 50 *supra*, se desprende que la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340, p. 43), que precedió al Reglamento 1049/2001, no se refería únicamente a los documentos que como tales obraban en poder de las instituciones, sino también a los elementos de información contenidos en estos documentos (apartado 23 de la sentencia). Sin embargo, el acceso a los elementos de información, en el sentido de dicha sentencia, sólo puede garantizarse si tales elementos figuran en documentos, lo que presupone la existencia de éstos”.

la referencia a “toda” la información, lo que comprende cualquier información ambiental y además esa noción se concreta mediante más categorías, mayores descripciones y listas más completas que en la legislación anterior. Por tanto, una definición amplia, pero no omnicompreensiva o ilimitada (STJCE de 17 de junio de 1998, C-321/96, Mecklenburg).

A ellas ha de añadirse la disponibilidad de la información, que ahora comprende tanto la información que obre en poder de las autoridades públicas y haya sido elaborada o recibida por ellas como la poseída por otras autoridades en su nombre (definiciones de los apartados 4 y 5 del artículo 2 de la Ley 27/2006).

4.4. Procedimiento

La Ley 27/2006 fija unas exigencias básicas o mínimas que permiten configurar un procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental.⁴²

Con carácter previo, se reconoce al público el derecho a ser asesorado para el correcto ejercicio del derecho y a ser asistido en la búsqueda de información [artículo 3.1.b) y c) de la Ley 27/2006]; así como se fijan obligaciones generales para las administraciones públicas a fin de facilitar la práctica de este derecho (artículo 5 de la Ley 27/2006).

El procedimiento se inicia con la petición de una persona cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede mediante una solicitud, a presentar por escrito o por medios electrónicos, que no está sujeta a formalidad alguna y en la que no se está obligado a declarar un interés o motivo determinado [artículo 3.1.a) de la Ley 27/2006]. Basta, por tanto, la identificación del solicitante y de la autoridad pública a la que se dirige y la expresión de la información solicitada, que no podrá ser indeterminada o genérica, pues ello constituye una limitación al acceso. Ahora bien, pueden añadirse otros contenidos opcionales a la solicitud, como son la forma o soporte en que se desea que se suministre la información y el calendario en que se precise la información si se desea utilizar en un procedimiento en

40. STC 102/1995, de 22 de junio, FJ 4. Recientemente, J. JARÍA I MANZANO, *El concepto constitucional de medio ambiente*, CPU-Reus y Universitat Rovira i Virgili, Reus, 2006, p. 33-36.

41. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, “Estrategia europea de medio ambiente y salud” (COM/2003/338 final); así como las conclusiones del Consejo de 27 de octubre de 2003 sobre esta estrategia (DO C 268, de 7 de noviembre de 2003).

42. En el ámbito de la Administración General del Estado, ésta podrá reservarse la resolución de las solicitudes de información ambiental que reciban las autoridades públicas del artículo 2.4.2, cuando desempeñen responsabilidades públicas, funciones públicas o servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo su autoridad (disposición adicional cuarta de la Ley 27/2006).

marcha, así como también los documentos específicos que se desean obtener. En todo caso, el incumplimiento de los requisitos no da lugar a la denegación automática de la petición, sino que debe requerirse la subsanación por el solicitante antes de superar el plazo general para el suministro de la información [artículo 10.2.a) de la Ley 27/2006].

Uno de los aspectos esenciales del procedimiento es el plazo para satisfacer la petición de información; cuestión que ha sido, según los informes del Defensor del Pueblo, una de las quiebras en la realización de este derecho, pues las autoridades en muchos casos exceden el plazo de respuesta e incluso contestan con el silencio. Por ello, a este aspecto ha prestado especial atención la nueva regulación, fijando las reglas siguientes:

a) El solicitante tiene derecho a recibir la información solicitada en los plazos legales [artículo 3.1.d) de la Ley 27/2006]; es decir, a que le sea suministrada la información en dichos plazos, y no a que se conteste a su solicitud.

b) El plazo para suministrar la información ha de ser breve, de acuerdo con el principio de agilidad [artículo 5.1.f) de la Ley 27/2006]. En efecto, la información ha de ser facilitada lo antes posible, lo que se concreta con la fijación de dos plazos: un plazo ordinario de un mes, lo que supone reducir a la mitad el anterior plazo de dos meses; y un plazo extraordinario, por tanto excepcional, de dos meses, en casos de volumen o complejidad de la información solicitada que impidan cumplir el plazo general y previa información de la ampliación al solicitante [artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006]. En estos plazos, ordinario o ampliado, debe bien suministrarse la ampliación o bien comunicarse la denegación motivada de la solicitud de información.

El solicitante tiene derecho a que la información le sea suministrada en la forma o soporte indicada en la solicitud [artículo 3.1.e) de la Ley 27/2006]; salvo cuando se trate de información ya difundida en un determinado formato de fácil acceso al solicitante o que la autoridad pública considere razonable facilitar la información en otro formato de manera justificada (artículo 11 de la Ley 27/2006).

Las autoridades públicas pueden exigir una contraprestación económica por el suministro de información; contraprestación que es facultativa y sólo cabe cuando se suministre la información, esto es, no por la denegación, debiendo informarse de las tasas o precios y exenciones previstas a los solicitantes [artículos 3.1.g) y 15 de la Ley 27/2006]. Esta posible exigencia de una contraprestación económica no puede constituir un obstáculo o disuasión al ejercicio del derecho, por

lo que su importe ha de ser razonable; en el ámbito de la Administración General del Estado están exentos del pago de la tasa las entregas de copias de menos de veinte páginas de formato DIN A4 y el envío de información por vía telemática [disposición adicional primera, apartado 6.b), de la Ley 27/2006].

4.5. Los límites al ejercicio del derecho: excepciones

La Ley 27/2006 dispone determinadas limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, al fijar las excepciones que pueden dar lugar a la denegación total o parcial de las solicitudes de información. Las excepciones han centrado la problemática práctica para el adecuado ejercicio de este derecho, por lo que la nueva regulación ha prestado especial atención a ellas, incorporando novedades.

Dado que la regla general es el acceso lo más amplio posible a la información ambiental, estas limitaciones son objeto de regulación específica y se caracterizan con determinadas notas para evitar un límite desproporcionado o injustificado a la práctica del derecho. Estas notas son las siguientes:

a) El carácter posible o facultativo de las excepciones, que podrán ser establecidas o aplicadas, sin que tengan carácter obligatorio o necesario.

b) La naturaleza tasada de las excepciones, de suerte que no cabe aplicar limitaciones que no están expresamente previstas en la Ley 27/2006; sin que, por ello, sea posible irradiar a este campo los límites previstos en la Ley 30/1992.

c) La interpretación y aplicación restrictiva de estos límites, en cuanto que son una excepción al principio u objetivo general de máxima apertura o acceso a la información (artículo 13.4 de la Ley 27/2006).

d) Las exigencias procedimentales para aplicar las excepciones, ya que es necesario el análisis concreto o caso por caso de la información solicitada para examinar si concurre un motivo de excepción, si no existe un interés superior que justifique la divulgación, si es posible el suministro parcial y, en último término, ponderar la aplicación del motivo en el supuesto concreto teniendo en cuenta los dos intereses en conflicto, el interés atendido por la divulgación y el interés atendido con la denegación (artículo 13.4 de la Ley 27/2006); exigencias que han de plasmarse en la obligada motivación, que ha de ser específica y no puede responder a modelos estereotipados (artículo 16.6 de la Ley 27/2006).⁴³ Sólo de esta manera se dará cumplimiento efectivo a las exigencias legales y los solicitantes podrán ejercer adecuadamente su derecho a los recursos.

43. Aunque referida a la regulación general en el ámbito comunitario (Reglamento CE 1049/2001), es de interés la sentencia del

Tribunal de Primera Instancia de 12 de septiembre de 2007 (T-36/04, API/Comisión), apartados 51 a 63.

Las excepciones han sido ahora definidas de forma más precisa y se agrupan en dos bloques:

a) El primer bloque comprende las excepciones referidas a la disponibilidad de la información, a cuestiones procedimentales y a la confidencialidad de la actuación pública (artículo 13.1 de la Ley 27/2006). Son las siguientes: 1) La falta de disponibilidad de la información, por no obrar en poder de la autoridad a la que se ha solicitado, que en tal caso ha de reenviar la solicitud a la autoridad competente si la conoce o informar al solicitante de cuál pudiera ser la autoridad pública a la que tiene que dirigirse; 2) Las solicitudes manifiestamente irrazonables o abusivas, sin que ello pueda confundirse con el volumen o complejidad de la información solicitada, lo que puede dar lugar a la ampliación del plazo para el suministro; 3) La formulación de la solicitud en términos demasiado generales, que da lugar a la exigencia de subsanación al solicitante; 4) La solicitud referida a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, y 5) Solicitud referida a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés atendido por la revelación.

b) El segundo bloque de excepciones tiene como finalidad preservar otros bienes o intereses jurídicamente protegibles, habiéndose restringido la anterior regulación mediante tres medidas: la referencia a "extremos" y no la anterior genérica a expedientes, una mayor concreción de los motivos y la exigencia de que el análisis a llevar a cabo deba ponderar de forma especial que tales bienes resulten dañados o perjudicados por la divulgación de la información (artículo 13.2 de la Ley 27/2006). Los límites de este segundo bloque surgen, por tanto, cuando la revelación afecta negativamente a los aspectos siguientes: 1) La confidencialidad de los procedimientos prevista en una ley, como es el caso de las deliberaciones del Consejo de Ministros, que son secretas (artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), o las materias "clasificadas" de acuerdo con la Ley de secretos oficiales; 2) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; 3) Las causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad

para realizar una investigación penal o disciplinaria, debiendo indicarse en el primer caso el órgano judicial ante el que se tramitan, por lo que su finalidad es preservar o no perjudicar la buena marcha de la justicia, los derechos de los justiciables y las necesidades de las investigaciones en curso;⁴⁴ 4) La confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando esté prevista en la Ley o en la normativa comunitaria para proteger intereses económicos legítimos, con la finalidad de asegurar las reglas de la libre competencia, como prevén las leyes de evaluación de impacto ambiental (artículo 8 del Real decreto legislativo 1302/1986, de 25 de junio), de prevención y control integrado de la contaminación [artículos 12.1.d) y 16.3 de la Ley 16/2002, de 1 de julio] y sobre organismos modificados genéticamente (artículo 20 de la Ley 9/2003, de 25 de abril); 5) Los derechos de propiedad intelectual o industrial salvo que el titular haya consentido la divulgación; 6) Carácter confidencial de los datos personales, tal como se regulan en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de los datos de carácter personal, cuando la persona interesada no haya consentido en su tratamiento o revelación; 7) Los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información sin estar obligado a ello por la legislación vigente, salvo que haya consentido su divulgación, y 8) La protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, en particular la relativa a la localización de especies amenazadas o sus lugares de reproducción.

Finalmente, no pueden aplicarse las excepciones 1, 4, 6, 7 y 8 del segundo bloque cuando concurre un interés superior, como es la revelación de la información relativa a las emisiones al medio ambiente (artículo 13.5 de la Ley 27/2006).

Es conveniente detenerse en algunas de estas excepciones, para reflejar la problemática y conflictividad planteadas en su aplicación práctica, así como ofrecer criterios para su adecuada aplicación.

4.5.1. Solicitudes abusivas o manifiestamente irrazonables

Se trata de una excepción ya prevista en la normativa anterior, sobre la que existen algunos pronunciamientos judiciales, que pueden orientar sobre su

44. En ese sentido, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 23 de marzo de 2003 (RJCA 2000, 1912) reconoce el derecho de acceso a la información a una asociación naturalista respecto de un procedimiento sancionador, por entender que no se justifica que su revelación ponga en peligro los derechos o intereses de terceros o la propia investigación. Aunque referida a similares excepciones en el Reglamento (CE) 1049/2001, es de interés la sentencia del Tribunal

de Primera Instancia de 6 de julio de 2006 (T-391/03 y T-70/04, Franchet y Byk/Comisión), en la que se destaca el "objetivo consistente en garantizar el acceso del público a los documentos relativos a eventuales irregularidades cometidas en la gestión de los intereses financieros con el fin de brindar a los ciudadanos la posibilidad de controlar de una manera más eficaz la legalidad del ejercicio del poder público".

aplicación, teniendo en cuenta su finalidad de impedir solicitudes que sean abusivas, esto es, contrarias a la buena fe o que supongan un uso antisocial del derecho,⁴⁵ por afectar de forma grave y negativa al funcionamiento de la Administración.

La STS de 4 de abril de 2006 (RJ 2006, 4467) desestima el recurso interpuesto por una organización ecologista contra la denegación por un ayuntamiento de la petición de información con carácter mensual y permanente sobre datos acerca de emisiones en una planta incineradora de residuos sólidos urbanos, pues, si bien entiende –en contra de la sentencia recurrida– que la información futura no es una información genérica, la pretensión es abusiva en razón de una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información en relación con el funcionamiento de la propia Administración, de suerte que la generalización en la utilización del derecho pudiera llevar a su desnaturalización por abuso, añadiendo que las peticiones permanentes y de datos de medición periódica obligatoria han de encauzarse no a través de la individualizada comunicación de dicha información general sino de la denominada *difusión periódica de información ambiental*.

Asimismo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1559/2006, de 26 de septiembre (JUR 2007, 167229), desestima el recurso de una asociación de vecinos por no haber contestado a su reclamación sobre el cumplimiento de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas, declarando que (fundamento tercero):

“Hemos de pronunciarnos sobre el carácter ‘manifiestamente abusivo’ –o no– de la información solicitada por la asociación recurrente del Ayuntamiento de Madrid, pese al carácter restrictivo con que deben ser interpretadas las excepciones previstas al derecho de información establecido en la normativa que nos ocupa. Es evidente que la concreta petición de la recurrente incluso en los términos en que se formula, en sí misma y aisladamente considerada, pudiera no ser considerada como abusiva; pero, a la vista de los términos en que el derecho se configura, una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración.

“Esto es, la propia generalización en la utilización de este derecho a la información –que obviamente no lo es sólo de la recurrente– es el que llevaría a su desnaturalización por abuso, pues no debe olvidarse que el artículo 3.1 de la Directiva 90/303 lo reconoce

a ‘cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado’, e, incluso, en términos más amplios, el artículo 1 de la Ley 38/1995.

“La solución, cuando de peticiones permanentes y de datos de medición periódica obligatoria se trate, hemos de encontrarla, no a través de la individualizada comunicación de la mencionada información general, contemplada en los artículos 3 y 4 de la Directiva, así como 3, 4 y 5 de la Ley, sino a través de la denominada ‘Difusión periódica de información ambiental’, que se contempla en los artículos 6 y 7 de la Directiva, así como 6 de la Ley 38/1995. En tal sentido, la Directiva comunitaria de reiterada cita señala que ‘los estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la información relativa al medio ambiente en poder de organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente y bajo el control de las autoridades públicas se divulgue en los mismos términos y condiciones que los establecidos en los artículos 3, 4 y 5, bien a través de la autoridad pública adoptarán las medidas necesarias para facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente, utilizando medios tales como la publicación periódica de informes descriptivos’.

“Lo que se quiere decir es que, si bien el derecho a la información puede reconocerse –individualmente– cuando de solicitudes puntuales se trate, tal derecho se transforma en un derecho a la difusión periódica medioambiental cuando el contenido de la información pretendida sean datos de información periódica medioambiental de obligada medición por parte de las administraciones públicas. No deja de ser significado que la nueva Directiva 2003/4/CE señala en el apartado 9 de su preámbulo que ‘es necesario asimismo que las autoridades públicas difundan y pongan a disposición del público en general, de la forma mas amplia posible la información medioambiental, especialmente por medio de las tecnologías de la información y de las comunicaciones’, añadiendo que ‘debe tenerse en cuenta la evolución futura de estas tecnologías en los informes y revisiones de la presente Directiva’.

“Por su parte, en el apartado 14 se modula dicho derecho a la información medioambiental, ‘si resulta accesible al público en otra forma o formato o si resulta razonable hacer que sea accesible en otra forma o formato’; y en el 15 se añade que ‘los estados miembros deben fijar las modalidades prácticas de puesta a disposición efectiva de la información. Estas modalidades garantizarán un acceso fácil y efectivo a

45. Téngase en cuenta la regla general del ejercicio de los derechos con arreglo al artículo 7 del Código Civil (principios de buena

fe y no abuso de derecho) que dispone el inciso inicial del artículo 3 de la propia Ley 27/2006.

la información y su progresiva puesta a disposición del público mediante redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo listas públicamente accesibles de las autoridades públicas y registros o listas de información medioambiental que obren en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre'. En el 16 se hace referencia a que 'la divulgación de la información debe ser la norma general', insistiéndose, en fin, en tales aspectos divulgativos, fundamentalmente a través de las nuevas tecnologías en los siguientes apartados 20 y 21. La Ley 27/2006 ha reformulado esta excepción, de suerte que, en caso de se considere la petición genérica, no procede la denegación automática, sino que la autoridad pública deberá pedir al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición lo antes posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes [artículo 13.1.c), que remite al artículo 12.2.a) de la Ley 27/2006]. Y la petición abusiva se plantea ahora como petición manifiestamente irrazonable, por lo que ha de acreditarse la patente irrazonabilidad de la solicitud."

4.5.2. Documentos o datos inconclusos

Otro de los motivos de frecuente denegación de información se refiere al carácter inconcluso de los documentos o datos solicitados. En algunos supuestos las autoridades públicas han denegado peticiones de información sobre procedimientos en curso por entender que los documentos eran inconclusos, cuando precisamente se estaba en un momento clave para obtener la información necesaria para ejercer adecuadamente el derecho de participación pública, pues a partir de la información obtenida se podía intervenir.

La jurisprudencia rechazó, bajo la legislación anterior, una interpretación extensiva de esta causa de denegación, en dos relevantes supuestos: las actas de inspección y la documentación correspondiente a planes en elaboración o tramitación.

La STS de 17 de febrero de 2004 (RJ 2004, 2226) confirmó la sentencia recurrida en casación estimatoria del recurso interpuesto por una organización ecologista contra la resolución del Consejo de Seguridad Nuclear que había denegado su solicitud de acceso a unas actas de inspección relativas a un supuesto escape radiactivo en una factoría industrial por entender que las actas de inspección tenían el carácter de documentos o datos inconclusos. La sentencia declara que las actas de inspección no son documentos inconclusos teniendo en cuenta la debida interpretación del derecho de acceso a la información, las propias actas en cuanto son documentos terminados levantados por un funcionario público con un especial valor probatorio y la juris-

prudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Por su parte, la STS de 28 de octubre de 2003 (RJ 2003, 7865) se enfrenta con un recurso frente a la denegación por una administración autonómica de una solicitud de información sobre un plan de ordenación de recursos naturales en tramitación por entender que el plan no se había sometido a información pública y no existía todavía una propuesta. La sentencia confirma la estimación del recurso y ordena el suministro de la información solicitada por considerar que los textos de los planes en tramitación, aunque todavía no se haya formulado una propuesta, no son documentos inconclusos y no podía denegarse por tanto el acceso a ellos.

Y la STS de 3 de octubre de 2006 (RJ 2006, 10071) versa sobre la denegación a una organización ecologista de su petición de información sobre los planes de regulación de vertidos relativos a actividades desarrolladas en una determinada provincia por la Confederación Hidrográfica, por entender que eran documentos inconclusos. Esta STS, aunque aplica la regulación anterior, menciona el Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006, y declara que, aunque la petición de información se refería a dos planes aún no aprobados, no eran expedientes inconclusos, ya que se debió dar información respecto de los documentos obrantes en los expedientes que siendo separables estuvieran ellos, los documentos, concluidos.

Esta excepción ha sido reformulada por la Ley 27/2006 para evitar supuestos similares a los antes expuestos, reduciendo su alcance y perfilando su sentido mediante los cambios siguientes [artículo 13.1.d)]: 1) La limitación se refiere ahora a material en curso de elaboración y a documentos o datos, pero no a los expedientes, lo que restringe el ámbito anterior de la excepción; 2) Se establece un concepto de documento o dato inconcluso, entendiéndose por tales "aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente", y 3) Se añade una garantía formal, ya que, de utilizarse esta excepción, ha de indicarse tanto la autoridad que está preparando el material como informar al solicitante del plazo previsto para terminar su elaboración.

4.5.3. La protección de los datos personales

Una de las excepciones se refiere a la protección de la confidencialidad de los datos personales, que remite a la Ley orgánica 15/1999. Ahora bien, no se determina la articulación entre ambas regulaciones.

Como ha señalado E. Guichot Reina, un tema capital es que el concepto de dato personal es interpretado hoy de la manera más amplia posible, con un manifiesto exceso sobre su sentido originario, con cruciales consecuencias jurídicas en cuanto al acceso

a la información, que puede quedar minado por esa interpretación amplia;⁴⁶ con referencia a la posición del Defensor del Pueblo Europeo, que ha detectado una peligrosa tendencia consistente en denegar cualquier información que contenga un nombre como dato personal, aunque se refiera a actividades netamente públicas; por lo que apunta una serie de directrices a tener en cuenta, partiendo de que no toda información que contiene el nombre de una persona es *ipso facto* información sobre dicha persona.

La reciente sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de noviembre de 2007 (T-194/04, Bavarian Lager/Comisión) aborda esta problemática respecto de la aplicación del Reglamento (CE) 1049/2001, fijando una importante doctrina, que, dado el parangón entre los preceptos allí considerados y los de la Ley 27/2006, merece ser considerada. Esta sentencia, ante la denegación del acceso, estudia la vertebración de las regulaciones comunitarias de acceso a documentos y de protección de datos y la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría. En cuanto al primer aspecto, destacan los argumentos siguientes: 1) No cabe exigir la obligación de demostrar la necesidad de la transmisión y no puede impedirse la comunicación si no supone un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad del interesado; 2) La excepción sólo afecta a los datos personales que pueden, de forma concreta y efectiva, suponer un perjuicio de la intimidad y la integridad de la persona; 3) No todos los datos personales entran necesariamente en el concepto de intimidad y no todos los datos personales, por su naturaleza, pueden suponer un perjuicio para la intimidad, y 4) Por tanto, es preciso examinar si el acceso del público al nombre de los participantes en una reunión puede, de forma concreta y efectiva, suponer un perjuicio para la intimidad y la integridad de los interesados, concluyendo que en el caso la divulgación no da lugar a una injerencia en la intimidad y no supone un perjuicio para la intimidad y la integridad de los interesados. Y en cuanto al segundo, recuerda el carácter finalista de la excepción que sólo es aplicable si la divulgación de los documentos en cuestión puede poner en peligro la realización de actividades de inspección, investigación o auditoría, por lo que no cabe considerarla en abstracto sino de forma concreta en cada supuesto; sin que tampoco concurra en el caso.

46. E. GUICHOT REINA, "Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales", RAP, 173, 2007, p. 407-445, que estudia la cuestión respecto del régimen general de acceso tanto en el ámbito comunitario como en el ámbito español.

47. S. STECH y S. CASEY-LEFKOWITZ, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, op. cit., p. 85.

5. Participación pública en asuntos ambientales

La participación de la sociedad en los asuntos ambientales es vital para la protección y mejora del medio ambiente, pero al tiempo se presenta como problemática o erizada de dificultades en su materialización práctica.

La participación ciudadana es un principio constitucional, que viene establecido en los numerosos registros participativos de la Constitución (artículos 9.2, 23, 105 y 129) y que está recogido en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992 (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), a cuyo tenor las administraciones públicas, en sus relaciones con los ciudadanos, actuarán de conformidad con los principios de transparencia y de participación. Hoy, este principio ha sido reforzado en las recientes reformas estatutarias.

La participación del público, en su forma ideal, supone la actividad de los miembros del público en colaboración con las autoridades públicas para alcanzar un óptimo resultado en los procesos de adopción de decisiones y de políticas.⁴⁷ La participación pública consiste en la concurrencia o intervención de los interesados y el público en general en el proceso de toma de decisiones por parte de los órganos políticos y administrativos, complementando las instituciones de la democracia representativa.⁴⁸

El principio de participación es clave en materia ambiental para hacer realidad el derecho-deber de todos a un medio ambiente saludable. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 6), al decir que:

"La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos. De ahí su configuración ambivalente como deber y como derecho, que implica la exigencia de la participación ciudadana en el nivel de cada uno, con papeles de protagonista a cargo de la mujer, de la juventud y de los pueblos indígenas, según enuncia la Declaración de Río (10, 20, 21 y 22). Esto nos lleva de la mano a la dignidad de la persona como valor constitucional trascendente (artículo 10.1 de la CE), porque cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales."

Al igual que en la normativa comunitaria, también en la legislación estatal existían previsiones de parti-

48. Así CASTELLÁ ANDREU, op. cit., p. 39 y 71, y E. MOSTERT (editor), *Public participation and the european water framework Directive, Interception report of HarmoniCOP project-Harmonising Collaborative Planing*, febrero de 2003.

participación ciudadana en la adopción de decisiones y en la elaboración de planes en materia ambiental. Así, la legislación sobre actividades clasificadas (Decreto de 30 de noviembre de 1961), de evaluación de impacto ambiental (Real decreto legislativo 1306/1986, de 28 de junio), de prevención y control integrado de la contaminación (Ley 16/2002, de 1 de julio), o de espacios naturales protegidos (Ley 4/1989, de 27 de marzo) preveían un trámite de información pública previo a la decisión administrativa.

Sin embargo, en este aspecto se aprecia una brecha entre la norma y la realidad, ya que la aplicación de la norma tropieza con algunos obstáculos como son la configuración formal de los instrumentos de participación y la falta de cabal información para participar. La praxis confirma que la participación pública es uno de los puntos débiles de la legislación ambiental, pues su implantación a través de la información pública ha sido en realidad más un trámite formal que una auténtica participación pública; lo que, según la doctrina, refleja la ineficacia práctica de la participación y requiere su reforma y efectividad.⁴⁹

Precisamente, la nueva normativa ambiental (Convenio de Aarhus, Directiva 2003/35/CE y la Ley 27/2006), consciente de esas dificultades y disfunciones, pretende fijar un nuevo modelo caracterizado por una participación que sea real y efectiva, esto es, una participación basada en la información, con la promoción de la intervención ciudadana y la toma en consideración de tal participación, que ha de reflejarse en la motivación de la decisión adoptada que ha de ser comunicada a los participantes.

El Convenio de Aarhus establece, de forma decreciente en su intensidad o grado, tres niveles de participación pública: en las decisiones relativas a actividades específicas (artículo 6), en planes, programas y políticas relativas al medio ambiente (artículo 7) y en la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos jurídicamente obligatorios de aplicación general (artículo 8); pero con un denominador mínimo común para lograr una participación real y efectiva. Por su parte, la Directiva 2003/35/CE regula la participación del público en planes y programas (artículo 2), quedando excluidos, por existir ya un régimen específico, los sujetos a la Directiva 2001/42/CE, sobre evaluación ambiental estratégica, así como modifica las directivas 85/337/CEE, sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, y 96/61/CE, sobre prevención y control integrado de la contaminación.

49. Así, en materia de EIA, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, "La evaluación de impacto ambiental: Estrategias y perspectivas de futuro", en *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, publicadas en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 5, 2004, p. 101-127.

La Ley 27/2006, a decir de su artículo 1.b), regula el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos ambientales que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente y su elaboración o aprobación correspondiente a las administraciones públicas. La conformación de este derecho se recoge en el artículo 3.2) de la Ley 27/2006 y se desarrolla en su título III y en la reforma de las leyes de evaluación de impacto ambiental y de prevención y control integrado de la contaminación operadas en sus disposiciones finales primera y segunda.

Junto a la participación funcional, a través de la intervención del público en procedimientos administrativos, la Ley 27/2006 contempla también la participación orgánica mediante la inserción en órganos administrativos con la regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente (artículo 19). Aquí nos vamos a centrar en la primera, que está configurada como un derecho.

5.1. Ámbito y régimen jurídico del derecho a participar

El derecho a participar se refiere a los procesos de toma de decisiones de las administraciones públicas que afecten de forma directa o indirecta sobre el medio ambiente. Ese ámbito general se concreta por la Ley 27/2006 por referencia a la participación en los campos siguientes:

a) En la elaboración, modificación y revisión de planes, programas y disposiciones generales relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley [artículo 3.2.a)]. Éste es el campo participativo luego desarrollado en el título III de la Ley 27/2006, que comprende los ámbitos siguientes:

–Los planes y programas en las materias siguientes: residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire y aquellas otras materias que establezca la legislación autonómica (artículo 17.1 de la Ley 27/2006). Quedan fuera, sujetos a su legislación específica, los planes en materia de aguas y los afectados por la legislación sobre evaluación ambiental estratégica (artículo 17.2 de la Ley 27/2006); así como están excluidos los que tienen como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia (artículo 17.3 de la Ley 27/2006).

–Las disposiciones de carácter general en las materias siguientes: protección de las aguas; protección contra el ruido; protección de los suelos; contamina-

Recientemente, N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, "La participación ciudadana en la elaboración de proyectos de obras públicas. Especial referencia al trámite de información pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental", RDUMA, 220, 2005, p. 121.

ción atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de suelos; conservación de la naturaleza y diversidad biológica; montes y aprovechamientos forestales; gestión de residuos; productos químicos incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones de vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto medioambiental; acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, y otras materias que establezca la legislación autonómica (artículo 18.1 de la Ley 27/2006). Se remite a la legislación específica la participación en disposiciones cuyo objeto exclusivo sea la prevención de riesgos laborales (artículo 18.2 de la Ley 27/2006) y se excluyen de su ámbito los procedimientos relativos a normas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, con la seguridad pública, con la protección civil en casos de emergencia o con el salvamiento de vida humana en el mar, las disposiciones de carácter organizativo, procedimental o análogo siempre que no impliquen reducción de la protección ambiental y las disposiciones cuyo único objeto sea la aprobación de planes y programas que se ajustarán a su legislación específica (artículo 18.3 de la Ley 27/2006).

b) En los procedimientos administrativos en determinados sectores, que se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, que son los siguientes:

–Otorgamiento de autorizaciones ambientales integradas previsto en la Ley 16/2002, modificada por la disposición final segunda de la propia Ley 27/2006, que, en particular, añade las nociones de público y de personas interesadas (nuevas definiciones en el artículo 3) y un nuevo anejo 5 sobre “Participación del público en la toma de decisiones”.

–Concesión de títulos administrativos regulados en la legislación sobre organismos modificados genéticamente.

–En los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, regulados en el Real decreto legislativo 1302/1986, que es reformado por la disposición final primera de la Ley 27/2006, que, en particular, añade las definiciones de público y personas interesadas (nuevo artículo 1.bis) y da nueva redacción al artículo 3 regulando la participación en el procedimiento.

–Procesos planificadores previstos en la legislación de aguas.

–En los procedimientos de evaluación ambiental estratégica sobre planes y programas.

Así pues, la Ley 27/2006, aunque reconoce un extenso ámbito para el ejercicio del derecho de participación pública, sólo regula directamente la parti-

cipación en los procedimientos sobre planes, programas y disposiciones generales, remitiendo en los demás casos a la correspondiente legislación específica. Por otra parte, quedan fuera los supuestos de normas legales y de políticas.

5.2. Sujetos

Aunque el inciso inicial del artículo 3 de la Ley 27/2006, sobre los derechos en materia de medio ambiente, dispone que todos podrán ejercer los tres derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, luego perfila quienes son los sujetos, titulares y obligados, de cada uno de ellos; en este caso, del derecho a participar en términos que lo separan respecto del anterior derecho de acceso a la información ambiental.

5.2.1. Los titulares del derecho a participar: público y persona interesada

El artículo 16 de la Ley 27/2006 refiere el derecho a participar al público, por lo que, en principio, se trata de participación del público, de suerte que toda persona, física o jurídica, sin otra condición o exigencia, tiene derecho a participar. Sin embargo, el propio artículo 16 en su apartado 2 se refiere también a un público singularizado constituido por las personas interesadas.

Por ello, a efectos del derecho de participación han de tenerse en cuenta dos nociones distintas: por un lado, el público “a secas” –cuya definición ya conocemos por coincidir con la del titular del derecho de acceso a la información–, y, por otro, el público “interesado” o “persona interesada”, más restrictivo que el anterior, pues conlleva un plus de exigencia al que luego sigue una posición reforzada o más intensa de intervención.

De entrada, ambas nociones guardan relación con dos formas distintas de participación ya existentes en nuestro Derecho: por un lado, el trámite de audiencia a los interesados, que tiene carácter obligatorio (artículo 84 de la Ley 30/1992), y, por otro, el trámite de información pública, con carácter facultativo, sin que la intervención en él confiera la condición de interesado (artículo 86 de la Ley 30/1992).

Sobre este esquema, la Ley 27/2006 distingue entre público, que es cualquier persona sin exigencia alguna de acreditar un derecho o interés legítimo (artículo 2.1), y persona interesada, que comprende a los interesados en los términos señalados en el artículo 31 de la Ley 30/1992⁵⁰ y también a las organizaciones ambientales que cumplan las condiciones fijadas en el artículo 23 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la

público afectado, el público que puede verse afectado y el público que tiene un interés en la decisión o en el procedimiento.

50. Ha de entenderse, siguiendo el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE, que comprende tres supuestos distintos: el

acción popular (artículo 2.2).⁵¹ El aspecto más relevante se refiere a la calificación como personas interesadas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas, con lo que se reconoce el trascendental papel que desempeñan en la protección ambiental.⁵² Ahora bien, no todas las organizaciones no gubernamentales tienen la condición de persona interesada sino que deben cumplir los requisitos exigidos por el artículo 23 de la Ley 27/2006 para reconocerles legitimación para ejercer la acción popular en asuntos ambientales.

En relación con las personas interesadas, a fin de asegurar la realidad y efectividad de la participación, se impone a las administraciones públicas la obligación de determinar, con antelación suficiente para permitir su participación efectiva en el proceso, qué miembros del público tienen la consideración de persona interesada para participar en los procedimientos, teniendo en todo caso tal condición las personas interesadas señaladas en el artículo 2.2 de la Ley (artículo 16.2 de la Ley 27/2006).

5.2.2. Las autoridades públicas

Los obligados ante el ejercicio del derecho de participación del público son las autoridades públicas, si bien esta noción tiene, respecto de este derecho, un ámbito más limitado que respecto del acceso a la información. En efecto, ya el artículo 1.b) de la Ley 27/2007 refiere el derecho a participar a los procedimientos de toma de decisiones cuya elaboración o aprobación corresponda a las administraciones públicas; por lo que aquí es de aplicación la noción más restringida de tales autoridades públicas que ofrece el artículo 2.4.1, quedando fuera las personas privadas aun cuando desempeñen responsabilidades, funciones o funciones públicas relacionadas con el medio ambiente (artículo 2.4.2 de la Ley 27/2006).

Así se desprende del artículo 16.1 de la Ley 27/2006, que fija las actuaciones que han de desarrollar las

administraciones públicas al establecer o tramitar los procedimientos correspondientes para hacer realidad el derecho a participar en la elaboración de los planes, programas y disposiciones generales relacionados con el medio ambiente. Asimismo, los artículos 17.1 (planes y programas) y 18.1 (disposiciones generales) de la Ley 27/2006 imponen a las administraciones públicas asegurar la observancia de las garantías de participación del artículo 16.⁵³

La participación se refiere –como se encargan de precisar tales preceptos– a los procesos de toma de decisiones, sin perjuicio de que su aprobación pueda corresponder a instancias legislativas, como es el caso de la aprobación de planes en determinados supuestos por parlamentos.⁵⁴

5.3. Contenido o garantías del derecho de participación pública

La Ley 27/2006, con carácter general (artículo 3.2), para los planes, programas y disposiciones generales (artículo 16) y para las actividades específicas (disposiciones finales primera y segunda), establece el contenido del derecho de participación del público, determinando las correlativas obligaciones de las administraciones públicas. Es apreciable la dispar densidad de tales previsiones, así como las referencias en unos casos al público y en otros al público interesado, que se conectan con la información pública a todos y la consulta a los segundos.⁵⁵

La nota común y esencial de la participación del público es el objetivo de que la participación sea real y efectiva, como reiteran los artículos 3.2.a), 3.2.e) y 16.1 de la Ley 27/2006. Con ello se pretende superar el tradicional obstáculo de la configuración formal, pero inefectiva, de la participación ciudadana, para lo que se ordena a las administraciones públicas promover la eficacia de la participación.⁵⁶

El contenido de este derecho a participar está integrado por cuatro garantías:

51. Ambas definiciones de público y personas interesadas se incorporan a la nueva redacción dada al Real decreto legislativo 1302/1986 (EIA) y a la Ley 12/2002 (IPPC) por las disposiciones finales primera y segunda de la Ley 27/2006.

52. Este importante papel de estas organizaciones y su reforzamiento se analiza por A. PEÑALVER I CARRÉ, "ONG y protección del medio ambiente", en *Diccionario de Derecho Ambiental*, op. cit., p. 880-891.

53. Las administraciones habrán de aplicar esas obligaciones o garantías o, en su caso, asegurar su cumplimiento cuando la elaboración de los planes o documentos de actividades específicas corresponda a sujetos privados, como ocurre con los planes urbanísticos de iniciativa particular.

54. Véase la STS de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405), que anula el Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra, que, una vez tramitado por la Administración foral, había sido aprobado por el Parlamento.

55. Así se deriva del nuevo artículo 3 del Real decreto legislativo 1302/1986 (evaluación de impacto ambiental) en la redacción dada por la Ley 27/2006, y es claro en el nuevo anejo 5 de la Ley 16/2002 (prevención y control integrado de la contaminación), cuyo apartado 5 se refiere a la determinación de las "modalidades de información al público y de consulta a las personas interesadas".

56. Sobre la necesaria reconsideración del procedimiento de elaboración de reglamentos, con referencias a las novedades impulsadas desde la legislación ambiental, puede consultarse J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, "Hacia la calidad de las normas: La elaboración de los reglamentos", en la obra colectiva dirigida por J. F. Alenza García y J. A. Razquin Lizarraga *Organización y procedimiento administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Gobierno de Navarra y Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 217-244.

a) Derecho a saber o conocer, para lo que el público tiene derecho a acceder con antelación suficiente a la información relevante [artículo 3.2.b) de la Ley 27/2006]. A tal fin, las administraciones públicas deberán informar al público, mediante avisos u otros medios apropiados, como los electrónicos, sobre cualesquiera propuestas de elaboración, modificación o revisión de planes, programas o disposiciones generales, poniendo a su disposición, de forma comprensible, la información correspondiente, incluida la relativa al ejercicio del propio derecho a participar con indicación de la Administración competente ante la que pueden presentar comentarios o alegaciones [artículo 16.1.b) de la Ley 27/2006]. Se comprende aquí, como resulta del Convenio de Aarhus, tanto la información sobre el procedimiento para facilitar la participación del público (artículo 6.2) como sobre la actividad propuesta (artículo 6.5).

b) Derecho a hablar o intervenir, para lo que el público tiene derecho a formular alegaciones y observaciones cuando están abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión y a que sean tenidas en cuenta por la Administración pública [artículos 3.2.c) y 16.1.b) de la Ley 27/2007]. Por tanto, la participación ha de ser temprana, tan pronto como sea posible y se pueda influir en el proceso de toma de decisiones, aportando intereses y opiniones que pueden servir a la Administración y contribuyan al acierto de la decisión.⁵⁷

No recoge, sin embargo, la Ley 27/2006 la condición establecida en el Convenio de Aarhus (artículo 6.3) relativa a los plazos razonables para las distintas fases del procedimiento de participación del público, de

modo que dejen plazo razonable para informar al público.

c) Derecho a ser escuchado, para lo que el público tiene derecho a que sus observaciones y alegaciones sean tenidas en cuenta por la Administración pública [artículos 3.2.c) y 16.1.c) de la Ley 27/2007]. Esta obligada toma en consideración no significa la necesaria aceptación de tales alegaciones.⁵⁸

d) Derecho a la comunicación, para lo que el público tiene derecho a que, una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas, se haga público el resultado definitivo del procedimiento y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, en particular respecto del proceso de participación pública [artículos 3.2.d) y 16.1.d) de la Ley 27/2006]. No se explicita la condición exigida por el Convenio de Aarhus de que la información sea completa y rápida (artículo 6.9).

Finalmente, se trata de un contenido mínimo del derecho, pues todos ostentan además cualquier otro derecho reconocido en la Constitución o las leyes (artículo 3.4), de suerte que el régimen de la participación en planes, programas y disposiciones generales previsto en la Ley 27/2006 no sustituye en ningún caso cualquier otra disposición que amplíe los derechos reconocidos en ella (artículo 16.3 de la Ley 27/2006).

Este contenido mínimo o garantías en materia de participación –a decir de los artículos 17.1 y 18.2 de la Ley 27/2006– habrá de ser acogido y desarrollado en la legislación correspondiente a los planes, programas y disposiciones generales relacionados con el medio ambiente, que fijará la tramitación y los instrumentos para una participación real y efectiva en cada caso.⁵⁹

57. En este sentido, la STS de 20 de abril de 2005 (RJ 2005, 3600), que desestima el recurso de una asociación de vecinos contra el estudio informativo de una autovía, declara que:

“No se ha desvirtuado la finalidad del trámite de información pública, cuyo objeto, conforme preceptúa el artículo 10.4 de la Ley de carreteras y caminos, es permitir a los ciudadanos formular las observaciones que consideren oportunas sobre las circunstancias que justifican la declaración de interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado, de modo que la Administración competente pueda seleccionar la alternativa de trazado que resulte más adecuada a los intereses generales prevalentes.

“Según es doctrina del Tribunal Constitucional referida en la sentencia 119/1995, de 17 de julio, el trámite de información pública tiene el significado de dotar de cierta legitimación popular a la actividad administrativa planificadora, mediante el llamamiento que se efectúa a las personas o colectivos interesados, al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento y expresen sus opiniones que sirvan de fuente de información a la Administración, favoreciendo el acierto y la oportunidad de la decisión que se vaya a adoptar.”

58. En este sentido, la STS de 31 de mayo de 2004 (RJ 2004,3557), que desestima el recurso contra el acto de aprobación del estudio informativo del tramo Zafra-Sevilla de la autovía Ruta de la Plata (concretamente en cuanto a la alternativa seleccionada a su paso por Santiponce), declara que:

“Porque como hemos dicho en la reciente sentencia de 10 de marzo pasado, RC 5596/1999, en el examen del cual es la ‘opción más recomendable’, a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de carreteras, las opiniones vertidas por quienes participaron en el trámite de información pública, [dichas opiniones] tienen una doble vertiente. Por un lado, constituyen uno de los elementos a tener en cuenta por la Administración al adoptar su decisión, en tanto que expresión directa de sus intereses por parte de entidades y ciudadanos afectados por la decisión. Por otro lado, sirven de manera indirecta para poner de relieve ante la Administración aspectos relevantes de la decisión a tomar, en la medida en que pueden subrayar la importancia relativa de los distintos elementos a tener en cuenta en la decisión (económicos, medioambientales, sociales, etc). Pero no hay razón alguna para que las opiniones emitidas en el trámite de información pública, respecto a las que ni la Ley y Reglamento de carreteras ni la Ley 30/1992 vinculan a la Administración, constituyan el elemento jurídicamente decisivo que haga inclinar la decisión en un sentido o en otro.”

59. En el ámbito de la Administración General del Estado, los planes y programas relacionados con el medio ambiente se someterán en su tramitación al procedimiento regulado en la Ley 9/2006, sobre evaluación ambiental estratégica (disposición adicional quinta de la Ley 27/2006).

5.4. La efectividad de la participación: modalidades participativas

Como se ha indicado, uno de los obstáculos para materializar el derecho a participar en asuntos ambientales ha sido la configuración formal de este derecho a través de las tradicionales técnicas o trámites participativos previstos en la Ley 30/1992. Precisamente por ello, la Ley 27/2006 insiste en tres condiciones básicas de la participación: que sea informada, real y efectiva.

La participación del público no está, sin embargo, exenta de dificultades, especialmente en su puesta en práctica, ya que el reto es hacer que realmente funcione. Deben concurrir determinadas condiciones para una efectiva o auténtica participación pública:⁶⁰ una concepción activa e incentivadora de la misma; una adecuada determinación de la naturaleza del público implicado, con criterios amplios y atento a la representatividad de las personas y grupos sin discriminaciones ni preferencias; la clarificación del grado de poder atribuido al público en la toma de decisiones; el momento o cuándo es involucrado el público al proceso, y la fijación de una estrategia participativa o la habilidad para gestionar el proceso de toma de decisiones. La participación pública ha de estar bien organizada, ya que en otro caso pueden defraudarse las expectativas presentes y futuras diluyendo el papel clave que aquélla está llamada a tener.

De ahí que sean relevantes las modalidades a través de las cuales se va a articular esa participación, habiéndose destacado por la doctrina la insuficiencia del modelo tradicional del procedimiento administrativo y la necesidad de alumbrar novedosos instrumentos de participación, un nuevo modelo comunicativo especialmente necesario en el campo ambiental para incorporar aquel contenido o exigen-

cias del derecho a participar, con una posición preactiva de las administraciones que han de fomentar la participación, eliminando las dificultades,⁶¹ y entrar en diálogo con la sociedad.

La Ley 27/2006, en cuanto norma de mínimos, se limita a fijar las exigencias generales y no establece tales modalidades. Sólo en los casos de la evaluación de impacto ambiental y de la prevención y control integrados de la contaminación, impone entre las obligaciones de información al público la identificación de las modalidades de participación [nuevo artículo 3.2.f) del Real decreto legislativo 1302/1986, y apartado 1.g) del anejo 5 de la Ley 16/2002].

La organización de la participación pública no responde a un patrón o modelo, sino que admite diversidad de modalidades y técnicas de participación que no siempre son intercambiables, ya que se aprecia cierta correlación entre el nivel de participación y los métodos a utilizar y sobre todo las técnicas han de ajustarse a cada tipo de procedimiento o fase del mismo. Entre estos métodos pueden citarse: para informar (anuncios oficiales, avisos en los medios de comunicación, material impreso –folletos, boletines, carteles, material técnico, cartas–, presentaciones y exhibiciones, *websites*, servicios de información –líneas telefónicas especiales, oficinas de información, visitas al lugar–); para recoger opiniones y sugerencias (notificaciones, reuniones –de varios tipos–, encuestas); y para tener en cuenta las opiniones (grupos de asesoramiento, negociaciones, asesores independientes o externos, programas educativos).⁶²

Se han puesto ya en marcha algunas experiencias que apuntan hacia este nuevo modelo participativo,⁶³ como es la metodología participativa derivada de la normativa de aguas respecto de la planificación hidrológica,⁶⁴ que exige la formulación de un proyecto de organización y funcionamiento a seguir para

60. A. J. SINCLAIR y A. P. DIDUCK, "Public involvement in EA in Canada: a transformative learning perspective", *Environmental Impact Assessment Review*, 21, 2001, p. 113-136, señalan como condiciones para la participación pública las siguientes: 1) Una adecuada y completa información; 2) Libertad frente a imposición; 3) Apertura a perspectivas alternativas; 4) Oportunidad para reflejar críticamente sobre presuposiciones; 5) Igualdad de oportunidades para participar, y 6) Oportunidad para evaluar las alegaciones en un modo sistemático: hay un órgano decisor imparcial; transparencia; y existen sistemas para la integración de las consideraciones del público. Por su parte, S. STECH y S. CASEY-LEFKOWITZ, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, op. cit., p. 85, señalan que no hay una fórmula establecida de participación, pero sí un mínimo que requiere de efectiva notificación, adecuada información, procedimientos apropiados y una debida consideración del resultado de la participación pública.

61. Es llamativa la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2006 (C-216/05, Comisión/Irlanda) que desestimó el recurso por incumplimiento de las directivas de evaluación de

impacto ambiental interpuesto por la Comisión contra Irlanda por haber supeditado la participación plena y efectiva de los particulares en determinados procedimientos de evaluación al previo pago de tasas.

62. J. JORDANO FRAGA, "La Administración en el Estado ambiental de derecho", op. cit., p. 137-139, alude a las *public inquiry*, así como a la experiencia del BAPE en Quebec.

63. Entre otros, el documento base "Estrategia de información, comunicación y participación ciudadana en materia de medio ambiente", julio de 2004, elaborado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

64. Véanse entre los estudios previos para la planificación hidrológica de la Demarcación Hidrográfica del Norte, el documento "Proyecto de participación pública en el proceso de planificación", Demarcación Hidrográfica del Norte, versión de julio de 2007. Asimismo, los trabajos del "II Seminario sobre la información y la participación pública en la Directiva marco del agua y en la Estrategia navarra del agua", organizado por la Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra. También la comunicación de los profesores

hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación (artículo 72 del Reglamento de la planificación hidrológica aprobado por el Real decreto 907/2007, de 6 de julio).

5.5. Consecuencias del incumplimiento del derecho de participación pública

Como seguidamente se analizará, el derecho a participar está garantizado a través de los recursos a tal efecto previstos en el acceso a la justicia.⁶⁵

El incumplimiento de los denominados “trámites” del procedimiento administrativo suele calificarse como “defectos formales” con escasa virtualidad jurídica, en virtud del principio de economía procesal, pues no acarrearán la anulación, salvo en casos graves de falta de procedimiento o de carencia de requisitos indispensables o indefensión [artículos 62.1.e) y 63 de la Ley 30/1992]. Sin embargo, el nuevo enfoque del procedimiento con sustantividad y funcionalidad propias como cauce participativo y de transparencia exige un cambio en este aspecto que supere la tradicional irrelevancia de las infracciones procedimentales.⁶⁶ El derecho a participar es un aspecto esencial del procedimiento, por lo que su desconocimiento

entraña la ilegalidad del acto con la consiguiente anulación de la actividad administrativa impugnada, como viene declarando reciente jurisprudencia.

En este sentido, la STS de 25 de febrero de 2003 (RJ 2003, 3632), que anula el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Montes de Toledo (Cabañeros-Rocigalgo) por vulnerar los trámites previstos en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de conservación de los recursos naturales, dice: “En materia medioambiental la doctrina es unánime en punto a exigir una plena aceptación de las normas por parte de la comunidad que las ha de cumplir y respetar si no se quiere su desconocimiento social. Ello exige que las normas superen diversos test, el primero de ellos el del procedimiento de su elaboración.”

En materia de evaluación ambiental, el trámite de información pública tiene carácter esencial,⁶⁷ por lo que su omisión entraña la nulidad del acto.⁶⁸ En este sentido, la STS de 12 de abril de 2005 (RJ 2005, 4726) estima el recurso de un ayuntamiento y anula la declaración de impacto ecológico de un proyecto de planta de áridos y aglomerado asfáltico, por falta de publicación en el tablón de anuncios de una de las poblaciones afectadas del estudio detallado de impacto ecológico.⁶⁹ Asimismo, la sentencia de la Sa-

A. RIBAS PALOM y otros, “Participación de agentes sociales en la gestión del agua: Propuesta metodológica para la cuenca del río Muga (Girona)”, accesible en web2.udg.edu/aigua/material/Sevilla2002.

65. Así lo prevé específicamente la Directiva 2003/35/CE incorporando disposiciones sobre acceso a la justicia para garantizar la participación en las directivas 86/337/CEE y 96/61/CE.

66. En este sentido, D. BERBEROFF AYUDA, “Instrumentos que garantizan la participación ciudadana en materia de medio ambiente”, en *Instrumentos judiciales de fomento de la protección del medio ambiente*, *Estudios de Derecho Judicial*, 65, 2005, p. 341-342, 257 y ss.; y del mismo autor, “De las competencias administrativas a la democracia ambiental”, en *Infraestructuras públicas y desarrollo sostenible*, *Estudios de Derecho Judicial*, 78, 2005, p. 75-81.

67. La STC 13/1998, de 22 de enero, declaró que uno de los elementos necesarios de la EIA es contar con la opinión del público interesado.

68. Así lo declaró la STJCE de 16 de septiembre de 1999 (C-435/97, WWW y otros). Sobre ello me remito a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p. 226-230, y “Evaluación de impacto ambiental”, en *Diccionario de Derecho Ambiental*, *op. cit.*, p. 651-662.

69. Esta STS de 12 de abril de 2005, recoge la fundamentación de la sala de instancia en los términos siguientes:

“Dicho esto, el examen del expediente justifica la omisión denunciada por la representación procesal del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana ya que, en efecto, no aparece en el susodicho expediente, ni se ha probado de otra manera en estos autos, que el órgano administrativo competente para la autorización del proyecto interesara la publicación en los tabloneros de anuncio del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana del estudio detallado de impacto ecológico, tal y como previene el artículo 28.3 de la Ley territorial 11/1990. Por tanto, es patente que se ha infringido una norma procedimental de ineludible observancia, al omitirse un trámite esencial previsto para asegurar la participación de los ciudadanos, en este caso, los de

Santa Lucía de Tirajana, en materias que tanto les afectan como la conservación y defensa del medio natural, privándoles de la posibilidad de exponer los motivos de fondo o forma que tuvieran para oponerse al proyecto y proponer, en su caso, una localización alternativa, por lo que es procedente declarar la consecuencia que se postula de nulidad del procedimiento y con ella de la declaración de impacto ambiental recurrida, con retroacción de las actuaciones a la fase en que se omitió el trámite señalado.”

Y el Tribunal Supremo rechaza el recurso de casación con el fundamento siguiente:

“La representación procesal del Ayuntamiento, ahora recurrente en casación, considera que el defecto de publicación no es invalidante del acuerdo aprobatorio del proyecto, ya que la oposición de los interesados no hubiese sido distinta de haberse llevado a cabo dicha publicación.

“Carece de razón este planteamiento del recurrente porque, como con absoluta corrección declara la sala sentenciadora, el artículo 28.3 de la Ley territorial 11/1990, de 13 de julio, sobre prevención del impacto ecológico, exige la publicación del estudio de impacto ecológico como un trámite de ineludible observancia, ya que asegura la participación de los ciudadanos y otros organismos en las materias que afectan a la conservación y defensa del medio natural, pues, de lo contrario, se le priva de la posibilidad de exponer razones o motivos de fondo y de forma para oponerse al proyecto y proponer, en su caso, una localización alternativa, sin que tal publicidad sea la contemplada en el artículo citado como infringido, al regularse por la Ley 30/1992 el trámite de audiencia de los interesados en un expediente administrativo, y, por consiguiente, la doctrina jurisprudencial, citada al articular el presente motivo casación, no guarda relación alguna con la cuestión resuelta en la sentencia recurrida, que ha examinado el defecto de publicación de un estudio de impacto ecológico, requerida categóricamente por el mencionado artículo 28.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias 11/1990, de 13 de julio, con la finalidad antes expresada.”

la de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª) de la Audiencia Nacional, de 21 de noviembre de 2006 (RJCA 2006, 868), ha estimado en parte el recurso interpuesto por una empresa contra la resolución que aprobó el expediente de información pública y definitivamente el estudio del proyecto de infraestructura ferroviaria, por considerar que se había incumplido la normativa de evaluación de impacto ambiental al modificar sustancialmente el trazado estudiado en el estudio informativo provisional y en el estudio de impacto ambiental, sin someter al trámite de información pública y declaración de impacto ambiental las dos variantes que suponían modificaciones sustanciales, por considerar que el “trámite de información pública es un trámite inexcusable” y su incumplimiento determina la anulación del acto impugnado.

Asimismo, es digna de mención la STS de 21 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 7771), que destaca la importancia de la información para el ejercicio del derecho a participar. La sentencia confirma la estimación del recurso interpuesto por un municipio contra la resolución autonómica sobre clasificación de la autorización de explotación de áridos de la Sección A) en concesión de la Sección C) y ordena la retroacción de las actuaciones, por considerar que no se acompañaron todos los documentos preceptivos ni consta que se desarrolla la información pública en toda su extensión, así como la falta de cumplimiento de la normativa de evaluación de impacto ambiental.

6. Acceso a la justicia

6.1. La importancia de la garantía judicial: la inexistencia de acción pública en materia ambiental

Como es bien sabido, sin recurso no hay derecho subjetivo, pues éste sería papel mojado. Por ello, los derechos para ser tales precisan de la consiguiente garantía judicial. Si bien es cierto, también, como indicó Baño León, que la tutela judicial no puede constituirse en el remedio eficaz del derecho colectivo a la protección ambiental, que ha de realizarse mediante las normas y su adecuada aplicación, pues es la manifestación del fracaso de la normativa o de la falta de aceptación de las decisiones de los poderes públicos con incidencia ambiental.⁷⁰

70. J. M. BAÑO LEÓN, “La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales”, en la obra colectiva dirigida por J. Esteve Pardo, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, 1ª ed., Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid, 1996, p. 626.

71. BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 627-628.

72. Cfr. STS de 22 de abril de 2002 (RJ 2002, 9060), que declara que no hay acción pública en materia de medio ambiente, pero reconoce legitimación para la defensa ambiental en base a la condición de

De ahí que el tercero de los pilares esté constituido por el derecho de acceso a la justicia, esto es, el derecho a la interposición de recursos administrativos y judiciales. El Convenio de Aarhus regula conjuntamente los tres aspectos de este derecho: garantía del acceso a la información (artículo 9.1), aseguramiento de la participación pública (artículo 9.2) y control de la legalidad ambiental (artículo 9.3), con algunas previsiones comunes a todos ellos (apartados 4 y 5 del artículo 9). Por su parte, la Directiva 2003/3/CE prevé el acceso a la justicia para garantizar el derecho de información (artículo 6), y la Directiva 2003/35/CE sólo prevé el acceso a la justicia en las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental o de prevención y control integrado de la contaminación (artículos 3.7 y 4.8). Está pendiente de adoptarse la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que contempla la defensa del derecho medioambiental.

En España se advierte la inexistencia de mecanismos procesales ágiles para la defensa ambiental,⁷¹ erigiéndose la legitimación como cuestión central para la tutela judicial del medio ambiente. La legitimación en nuestro ordenamiento se ha configurado con un carácter individual, fundada en los derechos o intereses legítimos, de suerte que la acción pública sólo es posible en los casos expresamente establecidos por las leyes (artículos 125 de la CE y 19 de la LOPJ). En el ámbito penal, los artículos 101 y 270 de la Ley de enjuiciamiento criminal disponen que la acción penal es pública y todos los ciudadanos españoles, hayan sido ofendidos o no por el delito, pueden ejercerla con arreglo a sus prescripciones. Esta legitimación para el ejercicio de la acción pública penal corresponde también a las personas jurídicas, en concreto a una organización ecologista, para la defensa del medio ambiente (STC 34/1994, de 31 de enero).

En el ámbito contencioso-administrativo, la legitimación por acción pública o popular, que exceptiona la exigencia de un derecho o interés legítimo, sólo cabe en los casos expresamente previstos en las leyes [artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio –LJCA–]. A diferencia de lo previsto en el campo del urbanismo, no está reconocida la acción pública o popular en materia de medio ambiente, salvo casos

vecino del recurrente. Véanse, entre otros, L. M. BUJOSA BADELL, “La acción pública en materia de urbanismo y patrimonio histórico artístico”, *Revista del Poder Judicial*, 66, 2002, p. 513-554, y M. D. REGO BLANCO, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005. Sobre la jurisprudencia respecto de la legitimación en general y del medio ambiente, véanse D. BERBEROFF AYUDA, “Instrumentos que garantizan la participación ciudadana en mate-

específicos.⁷² En el ámbito estatal se prevé la acción pública en materia de costas (artículo 109 de la Ley 22/1988, de 22 de julio, de costas)⁷³ y en materia de patrimonio histórico-artístico (artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico-artístico español); y, en cambio, en el ámbito autonómico varias leyes establecen con distintas fórmulas la acción pública en materia ambiental, bien con carácter sectorial o bien con carácter general.⁷⁴ Por otra parte, dado el carácter colectivo de los bienes protegidos, en ocasiones la defensa del medio ambiente se ha articulado a través de la legitimación derivada de intereses difusos o colectivos (artículo 7 de la LOPJ).⁷⁵ Ante esta situación se ha reclamado por algunos el reconocimiento de la acción pública derivada del derecho al medio ambiente adecuado del artículo 45 de la CE y su plasmación en una ley ambiental general.⁷⁶

Desde esas premisas, puede ya examinarse la regulación del acceso a la justicia en la Ley 27/2006, sin entrar a considerar otras vías de control del cumplimiento de la legislación ambiental (intervención del Ministerio Fiscal o quejas ante el Defensor del Pueblo).⁷⁷ Análisis que ha de realizarse teniendo en cuenta el Convenio de Aarhus y las previsiones de las directivas comunitarias respecto de la información y participación, así como la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente todavía pendiente de aprobación.

La Ley 27/2006 –a diferencia del Convenio de Aarhus y de las directivas– desglosa el acceso a la justicia en dos derechos: por un lado, el derecho a los recursos contra los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos reconocidos por dicha Ley en materia de información y de participación pública; y, por otro, el derecho a ejercer la acción popular para recurrir los

actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan infracciones de la legislación ambiental en los términos en ella previstos (artículo 3.3). Garantía que luego se articula como acceso a la justicia y a la tutela administrativa en los asuntos ambientales (rótulo del título IV de la Ley 27/2007).

6.2. El acceso a la justicia respecto de la información y de la participación pública

El primero de los derechos de acceso a la justicia tiene como finalidad asegurar los derechos de acceso a la información y de participación pública. Su régimen jurídico es el siguiente (artículos 20 y 21 de la Ley 27/2006):

a) En primer lugar, la titularidad del derecho a recurrir se confiere al público, esto es, a toda persona que estime que se han vulnerado sus derechos en materia de información y de participación pública.

b) En segundo lugar, el objeto del recurso son tanto los actos como las omisiones imputables a una autoridad pública que vulneren estos dos derechos. Ha de entenderse, por tanto, que la actividad impugnada puede referirse a disposiciones y actos, expresos y presuntos, de las autoridades públicas, así como contra la inactividad de la Administración (artículo 25 de la LJCA).

En relación con el acceso a la información, como precisa el artículo 6.1 de la Directiva 2003/4/CE, el acceso a la justicia puede ejercerse por toda persona que considere que su solicitud ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de forma no conforme con sus previsiones.

c) En tercer lugar, se establece una tutela tanto judicial como administrativa, ya que las vías de impugna-

ria de medio ambiente”, *op. cit.*, p. 241-772, y J. FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, “Criterios jurisprudenciales más relevantes en materia de legitimación en el recurso contencioso-administrativo. En especial la tutela de los intereses colectivos”, en *Seguridad jurídica, legitimación y cosa juzgada, Cuadernos de Derecho Judicial*, XIII, 2006, CGPJ, Madrid, 2007, p. 215 y ss.

73. La STS de 16 de mayo de 2007 (RJ 2007, 2095) rechaza la alegada falta de legitimación de una asociación de vecinos para impugnar la declaración de utilidad pública de una línea eléctrica por infracción de la Ley de costas, ya que el artículo 109 de ésta reconoce el carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de sus disposiciones.

74. Así el artículo 94 de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, reconoce la acción pública ante los órganos administrativos y los tribunales; y el artículo 8 de la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, ante las administraciones competentes.

75. Véase P. GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALGO DE CABIEDES, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: Colectivos y difu-*

sos, Aranzadi, Elcano (Navarra), 1999. La STS de 31 de mayo de 2006 (RJ 2006, 3055) distingue entre los intereses colectivos y los intereses difusos.

76. J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch Editor, Barcelona, 1995, p. 445, quien considera que la acción popular en materia ambiental es una exigencia derivada de la Constitución. En sentido opuesto, J. M. BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 616-620, señaló que no es posible fundar en el artículo 45 de la Constitución una acción popular en materia de medio ambiente. Recientemente, J. JORDANO FRAGA, “La Administración en el Estado ambiental de derecho”, *op. cit.*, p. 138, señala que “Necesitamos una regulación de una verdadera acción pública en contenciosos ambientales, no en cicateros términos de justicia gratuita, sino remuneradora y premial del ejercicio altruista en defensa del Estado ambiental de Derecho”.

77. Véase J. GONZÁLEZ PÉREZ, “Acción pública, vecinal y legitimación del Ministerio Fiscal”, en *Seguridad jurídica, legitimación y cosa juzgada, op. cit.*, p. 497-532.

ción para ejercitar este derecho a recurrir son dos: los recursos administrativos previstos en la Ley 30/1992 y el recurso contencioso-administrativo regulado en la LJCA. Se trata, por tanto, de una remisión al régimen general de los recursos en vía administrativa y en el orden contencioso-administrativo, sin previsión de especialidad alguna, como pudiera ser la preferencia en su tramitación, especialmente respecto del acceso a la información, pues la demora en la resolución de los recursos puede hacer inefectiva la tutela judicial.

d) En cuarto lugar, la ampliación de la noción de autoridad pública a efectos del derecho de información pública, que comprende también a determinados organismos privados, plantea el sistema de procedimiento de recurso frente a la actuación de éstos.⁷⁸ La opción seguida por la Ley 27/2006 consiste en un sistema de reclamaciones ante la Administración pública bajo cuya autoridad ejercen su actividad,⁷⁹ que ha de resolver y notificar sus resoluciones en el plazo máximo de tres meses en la Administración General del Estado (artículo 21.1 y disposición adicional décima) o en el que determine la legislación autonómica; plazo aquel que coincide con el previsto para la resolución del recurso administrativo de alzada (artículo 115.2 de la Ley 30/1992). Tales resoluciones son ejecutivas y agotan la vía administrativa, por lo que dejan expedita la vía contencioso-administrativa, previéndose multas coercitivas para garantizar su cumplimiento (artículo 21, apartado 2 y 3, y disposición adicional décima de la Ley 27/2006).

Para ponderar esta regulación estatal es conveniente tener en cuenta las previsiones de las normas que la Ley 27/2006 dice aplicar y transponer, que es preciso distinguir respecto de cada uno de los dos derechos:

a) En cuanto al derecho de información ambiental, el Convenio de Aarhus prevé una opción doble: un recurso bien ante un órgano independiente o bien ante un órgano judicial, previéndose en este último caso también un procedimiento de reconsideración o reexamen rápido que sea gratuito o poco oneroso (artículo 9.1). Por su parte, la Directiva 2003/4/CE dispone un procedimiento de reconsideración o recurso administrativo por la misma u otra autoridad pública, que ha de ser rápido y gratuito o poco costoso, y además un procedimiento de recurso ante un órgano judicial o ante una entidad independiente e imparcial

78. Nótese, empero, que el artículo 21 de la Ley 27/2006 refiere esta previsión a los derechos que le reconoce esta Ley, lo que incluye también el derecho de participación; así como sólo excluye al segundo bloque de autoridades públicas, las del artículo 2.4.2, en cuanto a la acción popular (párrafo segundo del artículo 22).

79. Con ello se toma como antecedente el sistema de reclamaciones previsto en la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, que regula los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, que incorporan al ordenamien-

creada por la Ley (artículo 4), así como habilita la posibilidad de que los terceros perjudicados por la revelación de información tengan también acceso a un procedimiento de recurso (artículo 4.2, inciso final).

Por ello, se echan en falta en la Ley 27/2006 dos extremos: por un lado, la rapidez de los recursos en vía administrativa, ya que el plazo para resolver el recurso de alzada o la reclamación respecto de entidades privadas es de tres meses; y, por otro, la falta de innovación en este campo, donde no se ha incorporado un mecanismo ágil e independiente al amparo de los sistemas alternativos de los recursos administrativos que prevé el artículo 107.2 de la Ley 30/1992. La efectividad del recurso exigía un procedimiento más eficaz y eficiente, proporcionado a la brevedad de los plazos para el suministro de la información.

b) En cuanto al derecho de participación pública, el Convenio de Aarhus reconoce el acceso a la justicia a los miembros del público interesado que tengan un interés suficiente o en su caso invoquen la lesión de un derecho –a determinar por el Derecho interno– para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y al procedimiento, de cualquier decisión, acción u omisión que entre en el ámbito del artículo 6 (actividades específicas) y, si el derecho interno lo prevé, de otras disposiciones, considerando interesadas a las ONG ambientales y sin excluir la posibilidad de exigir un recurso administrativo o agotar la vía administrativa previa (artículo 9.2). Por su parte, la Directiva 2003/35/CE incorpora sendos preceptos, de igual tenor, a las directivas sobre evaluación de impacto ambiental (nuevo artículo 10.bis) y sobre prevención y control integrado de la contaminación (nuevo artículo 15.bis), respecto del acceso a la justicia, en términos similares a los expuestos del Convenio de Aarhus, añadiendo que los procedimientos de recurso serán justos y equitativos, sometidos al principio de celeridad y no serán excesivamente onerosos, así como imponiendo la obligación de facilitar al público información práctica sobre los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.

La Ley 27/2006 parece ir más allá en cuanto a la legitimación, pues confiere el derecho al público y no a las personas interesadas; pero nada dice sobre el principio de celeridad ni sobre el carácter no excesivamente oneroso de los recursos.

to jurídico español las directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE, que dispone la competencia de los órganos de contratación de las administraciones públicas para conocer de las reclamaciones contra la actuación de los entes sometidos a dicha Ley (artículo 51), de suerte que sus resoluciones son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 64.1). Previsión que se mantiene en los artículos 101 y 113 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que sustituye y deroga la Ley 48/1998.

6.3. El acceso a la justicia en defensa de la legalidad ambiental: acción popular restringida a las ONG ambientales

El segundo de los derechos, en cuanto al acceso a la justicia, es la denominada *acción popular en asuntos ambientales*, regulada en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006. Por tanto, el acceso a la justicia se ciñe a la legitimación pública para recurrir reconocida a las organizaciones ambientales que cumplan los requisitos establecidos por la Ley.

El régimen jurídico de la acción popular en asuntos ambientales se ajusta, de acuerdo con la Ley 27/2006, a los caracteres siguientes:

a) El objeto de la acción popular son los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 de la Ley. Ámbito que debería entenderse con un criterio material, por referencia a los sectores que se mencionan en dicho precepto, esto es, a la legalidad ambiental, más que con un criterio formal referido a las disposiciones generales que en él se enumeran.

b) La titularidad de la misma corresponde únicamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos que la propia Ley establece, que son los tres siguientes: 1) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; 2) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y 3) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

La exigencia de estos tres requisitos es concreción de la remisión que se realiza tanto por el Convenio de Aarhus como por la Directiva 2003/35/CE al cumplimiento de los requisitos previstos por la legisla-

ción interna, por lo que no pueden ser, en principio, objetados desde esa perspectiva. Y el objetivo, a decir de la exposición de motivos de la Ley 27/2006, es “perfilar una actuación rigurosa en este ámbito”.⁸⁰

Por tanto, como ha destacado reciente jurisprudencia posterior,⁸¹ la Ley 27/2006 no reconoce la acción pública, sino una acción popular limitada a las ONG ambientales que cumplan los requisitos por ella establecidos. Así pues, se reconoce la función que desarrollan estas organizaciones velando por el cumplimiento del derecho ambiental.⁸²

c) La acción popular se reconoce ante las administraciones públicas y en la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que ha de ejercerse a través de los recursos administrativos regulados en la Ley 30/1992 y el recurso contencioso-administrativo previsto en la LJCA (artículo 22 de la Ley 27/2006).⁸³ De ahí que se excluyan del ámbito de esta acción popular los actos y omisiones de las autoridades públicas de carácter privado enumeradas en el artículo 2.4.2 de la Ley 27/2006 (artículo 22, párrafo segundo, de la Ley 27/2006), cuya actuación, en cambio, sí puede ser objeto de control cuando se refiere a los títulos I y II, en particular el derecho de acceso a la información, a través de las reclamaciones previstas en el artículo 21 de la misma Ley. También queda fuera el ámbito penal.⁸⁴

d) Las organizaciones ambientales a las que se reconoce legitimación tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.⁸⁵

Una vez expuesta la nueva regulación legal, puede pasarse a su ponderación tanto respecto del Convenio de Aarhus y de la propuesta de Directiva comunitaria europea, como desde el punto de vista interno.

Comenzando por éste último, la cuestión que pudiera suscitarse es el grado de novedad de la acción popular prevista en la Ley 27/2006, pues la jurisprudencia anterior mostraba supuestos en los que se admitía la legitimación tanto para intervenir en procedimien-

80. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, 1991, p. 184-190; y del mismo autor *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, *op. cit.*, p. 34-35, donde se había referido al ejercicio de acciones por asociaciones cualificadas y había propuesto reconducir las acciones populares a las asociaciones y colectivos con la suficiente solvencia, económica y ética.

81. Como señala la STS de 16 de mayo de 2007:

“Sin embargo, este puro interés a la legalidad no es una ventaja que afecte al reducto de sus propios intereses, y buena prueba de ello es que el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo

otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23.”

82. Con referencia a la libertad de expresión en materia ambiental, la STEDH de 27 de mayo de 2004 (caso VAC contra Letonia, ap. 42) alude su papel de “perro guardián”.

83. Téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 74, apartados 3 y 4, de la LJCA, la aceptación del desistimiento de la acción popular requiere la intervención y conformidad del Ministerio Fiscal.

84. Asimismo el ámbito penal está expresamente excluido en la Propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

85. Con ello se completa la previsión del artículo 20.3 de la LOPJ a cuyo tenor “No podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular, que será siempre gratuita”.

tos administrativos como para la interposición de recursos contencioso-administrativos a organizaciones ambientales sin exigencia de requisitos adicionales,⁸⁶ esto es, no existía acción pública pero se reconocía una amplia legitimación.⁸⁷ Sin embargo, otra tendencia entiende que no existe acción pública en materia ambiental y por tanto también las organizaciones ecologistas han de acreditar caso por caso que ostentan un interés legítimo para recurrir.⁸⁸

Así pues, el reconocimiento de la acción popular puede considerarse un avance, en cuanto que reconoce a las organizaciones ambientalistas acreditadas legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa para impugnar la actividad administrativa sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo. Por otra parte, ello les confiere los beneficios asociados a la acción popular: razonabilidad de las fianzas, gratuidad y ahora asistencia jurídica gratuita.⁸⁹

En cambio, desde una perspectiva más general, son apreciables limitaciones o silencios en la Ley 27/2006, como son los siguientes: en primer lugar, no se contempla la posible reacción frente a acciones y omisiones de los particulares,⁹⁰ lo que daría intervención en los procedimientos sancionadores, donde la jurisprudencia

entiende que el denunciante, salvo que acredite un derecho o interés legítimo, carece de la condición de interesado que le permita actuar y accionar como tal;⁹¹ en segundo lugar, se echa en falta la mención expresa de las medidas cautelares;⁹² en tercer lugar, tampoco se alude a la celeridad de los procedimientos de recurso,⁹³ y, finalmente, no se contempla la denominada *garantía de indemnidad*, prevista como obligación general por el artículo 3.4 del Convenio de Aarhus, que proscribe que las personas que ejerzan sus derechos sean penalizaciones, perseguidas o sometidas a medidas vejatorias, sin perjuicio de la posible condena en costas en cuantía razonable.⁹⁴

7. Reflexión final: un avance en la progresiva consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado que precisa de efectividad

La Ley 27/2006 es una ley necesaria, no sólo por la obligación de aplicar el Convenio de Aarhus y transponer las directivas comunitarias, sino también por la necesidad de un desarrollo general de la vertiente procedimental del artículo 45 de la Constitución instituyendo el acceso a la información, la partici-

86. La STS de 19 de octubre de 2005 (RJ 2005, 7703) estima el recurso interpuesto por una asociación de vecinos y una organización ambiental local contra la autorización del establecimiento de una línea eléctrica por infracción de la normativa sobre impacto ambiental. La STSJ de Cataluña de 28 de mayo de 2004 (RJCA 2004, 522), con mención del Convenio de Aarhus, reconoce la condición de interesada en el expediente de aprobación del proyecto de urbanización de un polígono industrial a una organización ecologista, lo que lleva a la aplicación supletoria del artículo 31 de la Ley 30/1992. Asimismo, la STSJ de Madrid de 29 de noviembre de 2000 (RJCA 2001, 37) reconoce la condición de interesado a una asociación con fines de defensa de la naturaleza en un procedimiento sancionador en materia de caza con base en el artículo 31.1 de la Ley 30/1992, en razón de su finalidad estatutaria. Y la STS de 29 de noviembre de 2006 reconoce legitimación a una organización ecologista para impugnar el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de resolución de discrepancias y exclusión de determinados proyectos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La STS de 29 de mayo de 2007, que desestima el recurso de Ecologistas en Acción-CODA contra la adjudicación de la concesión para construcción, conservación y explotación de tramos de una autopista de peaje. Las STS de 5 de junio de 2007 (RJ 2007, 4826) y de 6 de junio de 2007 (RJ 2007, 4828) estiman el recurso de una asociación para la defensa de la naturaleza contra la concesión de licencia de actividad para ampliación de la explotación de cantera. Y la STS de 11 de julio de 2007 (RJ 2007, 4779) estima el recurso de una asociación de afectados contra la aprobación del PGOU en cuanto a la ubicación de una planta de reciclaje de basuras.

87. J. GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, "Las declaraciones de impacto ambiental", en *Instrumentos judiciales de fomento de la protección del medio ambiente*, *Estudios de Derecho Judicial*, 65, 2005, p. 341-342. Como ha señalado J. FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, *op. cit.*, p. 246-247, el Tribunal Supremo es proclive en recursos de ONG ambientalistas a la admisión de intereses difusos por la vinculación de la legitimación a la defensa de los fines estatutarios de estas organizaciones.

88. La STS de 22 de noviembre de 1996 (RJ 1996, 8089) niega legitimación a una organización ecologista para impugnar actos del Consejo de Seguridad Nuclear. Y la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1216/2006, de 25 de octubre (JUR 2007, 1666140), niega legitimación a Ecologistas en Acción-CODA para impugnar las resoluciones sobre instalación de una central termoeléctrica de ciclo combinado, con base en una amplia y reciente jurisprudencia que invoca.

89. Estas ideas han sido trasladadas al ámbito penal por la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 2ª) 1/2007, de 5 de enero (JUR 2007, 160896), que, con mención de las previsiones de la Ley 27/2006, revoca la condena en costas a una asociación ambiental sin ánimo de lucro que había ejercido la acusación contra determinadas personas por delito contra la ordenación del territorio, del que resultaron absueltas.

90. Sí se prevé este supuesto en el artículo 3 de la Propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

91. Por todas, la STS de 16 de mayo de 2007, que niega legitimación activa al denunciante para impugnar la resolución administrativa sobre sanción por vertido; y la STS de 26 de junio de 2007, que declara la inadmisibilidad del recurso interpuesto por falta de legitimación del denunciante en materia de defensa de la competencia (con dos votos particulares que entienden que debió admitirse el recurso reconociendo legitimación a los competidores).

92. A las que sí alude el artículo 4 de la Propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

93. A la que sí se refieren tanto el Convenio de Aarhus como la Propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente (artículo 10).

94. A. PEÑALVER I CABRÉ, "Participación y acceso a la justicia en materia ambiental", en *Diccionario de Derecho Ambiental*, *op. cit.*, p. 937-938, alude a la defensa frente a las intimidaciones por ejercer el derecho de participación y en particular a las acciones conocidas como SLAPPS (*strategic lawsuits against public participation*).

pación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente como verdaderos derechos subjetivos, que son vinculantes para los poderes públicos, así como los particulares, y pueden esgrimirse ante los tribunales que deben dispensar, en su caso, la garantía judicial de ellos.

Por tanto, ha de destacarse la relevancia de la Ley 27/2006, que puede resumirse en dos ideas: por un lado, se reconocen unos derechos prácticos que posibilitan la realización del derecho a un medio ambiente adecuado y del desarrollo sostenible; y, por otro, estos derechos exigen a los poderes públicos avanzar en la gobernanza ambiental mediante la transparencia de sus actuaciones y la participación en los procesos de toma de decisiones. Ello exige un cambio de actitud a las autoridades públicas, hacia un modelo procedimental más abierto, participativo y comunicativo con un protagonismo real y efectivo de los ciudadanos.

La Ley 27/2006 tiene, como se ha indicado, carácter transversal u horizontal, lo que le confiere una fuerte *vis expansiva* en todo el ámbito ambiental y a los campos relacionados con el medio ambiente. Por ello, tanto las recientes leyes ambientales, como otras en materias próximas, han recogido los derechos ambientales fijados por la Ley 27/2006, remitiéndose a ella o siguiendo su modelo.

En el campo ambiental, se aprecia esa obligada irradiación de estos derechos establecidos en la Ley 27/2006 en las normas posteriores siguientes:

–La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, en la que, según señala en su exposición de motivos y recoge en sus artículos 41 y 42, su peculiaridad más sobresaliente estriba en los casos en que la solicitud de intervención pública proviene de un particular interesado distinto del operador, que son las personas interesadas cuya noción incluye –al igual que en la Ley 27/2006– los interesados del artículo 31 de la Ley 30/1992 y las ONG ambientales que cumplan los requisitos fijados en la Ley 27/2006.⁹⁵

–La Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, cuya exposición de motivos alude a la Ley 27/2006, impone al Consejo la obligación de facilitar el acceso a la información y la participación pública del ciudadano y de la sociedad civil

en su funcionamiento (nuevo artículo 14) y crea un consejo asesor para la información y participación pública sobre seguridad nuclear y protección radiológica, cuya misión será emitir recomendaciones al Consejo para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en materias de su competencia (nuevo artículo 15).

–La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, recoge el deber de las administraciones públicas de promover la participación [artículo 5.2.a)] y establece como trámites necesarios en la elaboración de la planificación los de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan los objetivos de la Ley (artículo 21.2).

Asimismo, las previsiones de la Ley 27/2006 se aplican e irradian a la legislación autonómica. En tal sentido, la reciente Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, regula tanto la información ambiental (artículos 5 a 9) como la participación en las decisiones medioambientales (artículo 10), teniendo en cuenta y con cita de la Ley 27/2006.

Ahora bien, merece llamar la atención sobre la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que, amén de incorporar el principio del desarrollo sostenible (artículo 2), recoge un estatuto de los ciudadanos siguiendo el modelo de la Ley 27/2006, ya que: en primer lugar, señala los derechos de información y de participación [artículo 3.2.c)]; en segundo lugar, establece un catálogo de derechos de los ciudadanos (artículo 4), y, en tercer lugar, en este catálogo se recogen los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia. En particular, el acceso a la justicia se reconoce en términos más amplios que en la Ley 27/2006, pues se establece la acción pública para todos los ciudadanos, e incluso se amplía su radio de acción, que comprende, además de la legalidad territorial y urbanística, “las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora” [artículo 4.f)].⁹⁶

95. El Consejo de Estado (Pleno), en su dictamen de 22 de febrero de 2007 (exp. 2627/2006) sobre el anteproyecto, señala que esta ley “continúa la obra de la Ley 27/2006 en cuanto habilita a los particulares interesados para iniciar el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental y establece a este mismo efecto una acción muy semejante a la que, con un alcance más genérico, se regulada en la citada Ley 27/2006”.

96. Con ello se supera el criterio aplicado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla, Sección 2ª) de 7 de marzo de 2006 (JUR

2006, 160781), que declara la inadmisibilidad del recurso interpuesto en ejercicio de la acción pública urbanística contra la aprobación definitiva de una modificación de las normas subsidiarias de un municipio, circunscrito, a decir de la sentencia, en exclusividad a la declaración de impacto ambiental alegando infracciones ambientales, por entender que “El ejercicio de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística requiere ineludiblemente el desenvolvimiento dentro del ámbito urbanístico, lo que no cabe es desconectarla de las figuras y función que cumple el urbanismo, como sucede en este caso en que el interés actuado es estrictamente medioambiental”.

En suma, la Ley 27/2006 es una ley importante que avanza en el gradual proceso de consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado, al conferir derechos a las personas e imponer obligaciones a las autoridades públicas. El reto, como siempre, está en la efectividad, esto es, la debida y real aplicación de la Ley 27/2006 y de los derechos que reconoce a la ciudadanía en materia ambiental. ■