

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de junio de 2024

**“AVANCE EN LAS GARANTÍAS DEL ACCESO A LA
INFORMACIÓN AMBIENTAL: LA RECLAMACIÓN ANTE LOS
ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA YA ES UNA REALIDAD”**

“PROGRESS IN GUARANTEEING ACCESS TO ENVIRONMENTAL
INFORMATION: CLAIMS BEFORE PUBLIC BODIES
GUARANTEEING THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION ARE NOW A REALITY”

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular (acreditada como Catedrática) de Derecho Administrativo, Coordinadora del Grupo de investigación “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad” (2021 SGR 00162), Investigadora del *Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT), Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). ORCID: 0000-0001-5603-3264.

Fecha de recepción: 20/03/2024

Fecha de aceptación: 08/05/2024

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00369>

Resumen:

Este trabajo analiza los cambios recientes que se han producido en el ámbito del acceso a la información ambiental desde la perspectiva de las garantías del derecho de acceso. Inicialmente, la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental, se limitó a remitirse al sistema general de recursos administrativos (recurso de alzada y reposición) y contencioso-administrativo regulados en la legislación de procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, en particular, la interpretación de su disposición adicional primera, desató el interrogante de si la reclamación prevista ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno era aplicable al ámbito del acceso a la información ambiental, que dispone de una regulación

específica. Tal posibilidad fue negada desde el inicio por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pero, en cambio, fue admitida por algunos —no todos— organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública. El Tribunal Supremo ha interpretado que la reclamación prevista por la legislación general de transparencia ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (u organismos equivalentes autonómicos) resulta de aplicación supletoria a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información —como el existente en materia de medio ambiente—. Esta jurisprudencia ha obligado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —y a algunos organismos autonómicos— a reconsiderar su criterio anterior y a admitir su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.

Abstract:

This paper analyzes recent changes in guaranteeing the right of access to environmental information. This right was regulated by Law 27/2006, of 18 July, which referred only to two types of appeal: (1) the general system of administrative appeals (appeals for review) regulated by the administrative procedures legislation and (2) the general system of administrative judicial appeals regulated by the administrative justice legislation. However, the entry into force of Law 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance (and, in particular, its First Additional Provision) raised a question of interpretation: should claims before the Transparency and Good Governance Council established by Law 19/2013 be applicable to the area of access to environmental information, which has specific regulations? This possibility was rejected from the outset by the Transparency and Good Government Council but admitted by other regional bodies guaranteeing the right of access to public information. However, the Supreme Court interpreted that claims before the Transparency and Good Governance Council (or equivalent regional bodies) can be extended to specific legal regimes on access to information, such as the existing regime on the environment. This decision has forced the Transparency and Good Governance Council and some regional bodies to reassess their previous criteria and admit their competence in processing appeals about access to environmental information.

Palabras clave: Derecho de acceso a la información ambiental. Información ambiental. Transparencia. Recursos. Reclamación. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Keywords: Right of access to environmental information. Environmental information. Transparency. Review procedures. Claims. Transparency and Good Governance Council.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Las garantías del derecho de acceso a la información ambiental en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente**
 - 2.1. **La tutela administrativa y judicial del derecho. Las vías de impugnación en defensa del derecho de acceso a la información ambiental**
 - 2.2. **La garantía administrativa frente a los sujetos privados obligados a suministrar información ambiental: el sistema de reclamaciones ante la administración pública**
 - 2.3. **Las debilidades del sistema de garantías establecido**
3. **La problemática desatada con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**
 - 3.1. **Las dudas suscitadas en torno a la interpretación de la disposición adicional primera**
 - 3.2. **La disparidad de criterios interpretativos en torno a la posibilidad de aplicar la reclamación prevista en la Ley de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental**
 - 3.2.1. **La negativa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a aplicar la reclamación en el ámbito del acceso a la información ambiental**
 - 3.2.2. **La disparidad de criterios interpretativos en los organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública**
4. **Un avance relevante de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo**
 - 4.1. **La Sentencia de 10 de marzo de 2022 y su impacto sobre los regímenes específicos de acceso a la información**
 - 4.2. **La nueva posición del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: la reconsideración de su criterio anterior y la admisión de su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental**
 - 4.3. **El fin de la disparidad de criterios interpretativos en los organismos autonómicos de garantía del derecho de**

**acceso a la información pública: la generalización de la
admisión de reclamaciones en el ámbito del acceso a la
información ambiental**

5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Guarantees of the right of access to environmental information in Law 27/2006, of 18 July, which regulates the right of access to information, public participation and access to justice in environmental matters
 - 2.1. Administrative and judicial protection of the law. Means of redress in defense of the right of access to environmental information
 - 2.2. Administrative guarantees against private actors required to disclose environmental information: Claims before the public administration
 - 2.3. Weaknesses of the guarantee system in force
3. Problems of the entry into force of Law 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance
 - 3.1. Questions about how to interpret the First Additional Provision
 - 3.2. Disparity of interpretative criteria regarding processing claims about access to environmental information
 - 3.2.1. Refusal of the Transparency and Good Governance Council to process claims about access to environmental information
 - 3.2.2. Disparity of interpretative criteria among regional bodies guaranteeing the right of access to public information
4. A significant advance by the Supreme Court
 - 4.1. Judgment of 10 March 2022 and its impact on specific regimes of access to information
 - 4.2. The new position of the Transparency and Good Governance Council: Reassessment of its previous criteria and admission of its competence to process claims about access to environmental information
 - 4.3. The end of disparity of interpretative criteria in regional bodies guaranteeing the right of access to public information: Generalization of the processing of claims about access to environmental information

5. **Conclusions**
6. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información ambiental, que constituye, junto con la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, uno de los tres pilares del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente —más conocido como Convenio de Aarhus—, de 25 de junio de 1998, ha supuesto un avance muy importante hacia la instauración de la democracia ambiental¹. El derecho de acceso a la información ambiental, en sus dos vertientes (derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas y derecho a recibir información relevante de las citadas autoridades), es indispensable para la ciudadanía pueda disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado recogido en el artículo 45 de la Constitución Española. Además, desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad y constituye un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos y también para hacer efectivo el pilar de acceso a la justicia².

¹ En el ámbito de América Latina y el Caribe, es de obligada referencia el reciente Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, concluido bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad costarricense de Escazú —más conocido como Acuerdo de Escazú—. Su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Sobre este Convenio, *vid.* MÉDICI COLOMBO, Gastón. El Acuerdo Escazú: La implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 9, n. 1, 2018, pp. 1-66.

² Así se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LAIMA. *Vid.* también, en esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 2424/2003, ponente: Rafael Fernández Valverde). En ella, se afirma que “un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente” (FJ 5º).

El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente goza, en la normativa española, desde hace más de veintiocho años, de una normativa específica que configura este derecho en términos muy amplios³. Esta regulación se recoge actualmente, en el ámbito estatal, en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁴ (en adelante, LAIMA), que incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental, y 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente⁵; y define un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus⁶. Se trata de una ley estatal que en la mayor parte de sus preceptos tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente⁷, por lo que constituye una ordenación de mínimos que deberá respetarse en todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de que éstas puedan aprobar legislación específica en

³ En general, sobre el régimen jurídico de acceso a la información ambiental, *vid.* FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El derecho de acceso a la información medioambiental*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009; y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2007.

⁴ Con anterioridad, el derecho de acceso a la información ambiental se regulaba en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, modificada por el artículo 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, para conciliar esta norma con las exigencias del Derecho de la Unión Europea, tal como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley 55/1999.

⁵ Téngase en cuenta también, en el ámbito estatal, la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente —actualmente, debe entenderse el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico— de la LAIMA. No se trata propiamente de una norma jurídica, sino de una instrucción en el ámbito de este Ministerio, en la que se establecen procedimientos y protocolos de actuación en relación con el suministro de información ambiental y se ofrecen criterios interpretativos comunes y homogéneos en relación con determinados aspectos de la LAIMA.

⁶ El Convenio de Aarhus ha sido ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 (Boletín Oficial del Estado núm. 40, de 16 de febrero de 2005). Sobre el Convenio de Aarhus, *vid.* PIGRAU SOLÉ, Antoni; BORRÀS PENTINAT, Susana. Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008, págs. 21-83.

⁷ *Vid.* la disposición final tercera de la LAIMA.

esta materia y dictar normas adicionales de protección, sobre la base de sus competencias en materia de protección del medio ambiente⁸.

A pesar de esta amplia trayectoria reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y de lo avanzado de la regulación, la LAIMA no fue innovadora a la hora de regular el régimen de garantías y no dio el paso de regular una vía de reclamación específica ante una autoridad independiente, limitándose a remitir al sistema general de recursos —administrativos y judicial— establecidos con carácter general. Sin embargo, posteriormente, con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), se incorporó, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos—, frente a un organismo independiente (el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —en adelante, CTBG—), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa⁹.

Aun cuando la LTAIBG determina claramente que el acceso a la información en materia de medio ambiente se regirá por su normativa específica y que la LTAIBG únicamente será de aplicación supletoria “en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras”, son muchas las incertidumbres que se han planteado respecto del régimen jurídico aplicable con relación a algunos aspectos del régimen de acceso a la información ambiental; entre ellos, el régimen de garantías aplicable. Desde la entrada en vigor de la LTAIBG una duda ha sido recurrente: ¿es aplicable al derecho de acceso a la información ambiental la reclamación específica regulada en la LTAIBG? La respuesta a esta cuestión no ha sido sencilla ni ha tenido un sentido unánime, sino que ha originado mucho debate en la doctrina y criterios interpretativos dispares en las autoridades de garantía de la transparencia, habiendo resultado necesaria la intervención del Tribunal Supremo para fijar jurisprudencia y poner fin a la disparidad interpretativa existente.

En el análisis detallado de esta cuestión se centra este trabajo. Con este fin, en primer lugar, se aborda ampliamente el régimen de garantías del derecho de acceso a la información ambiental en la LAIMA, evidenciando sus carencias y

⁸ Algunas comunidades autónomas han regulado el acceso a la información ambiental. Pueden mencionarse, a título de ejemplo, los Decretos de la Comunidad Valenciana 97/2010, de 11 de junio, por el que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente; y de Andalucía 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.

⁹ *Vid.* los artículos 23 y 24 de la LTAIBG.

debilidades. En segundo lugar, se pone de manifiesto la problemática desatada con la entrada en vigor de la LAIMA, focalizando su atención en las dudas suscitadas en torno a la interpretación de la disposición adicional primera de la LTAIBG y en la disparidad de criterios interpretativos surgidos en torno a la posibilidad de aplicar la reclamación prevista en la Ley de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental. En tercer lugar, se analiza el avance relevante que se ha producido en esta materia, de la mano de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, que ha fijado jurisprudencia con relación a la aplicación supletoria de la LTAIBG a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información y ha supuesto el reforzamiento del régimen de garantías aplicable al derecho de acceso a la información ambiental.

2. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEY 27/2006, DE 18 DE JULIO, POR LA QUE SE REGULAN LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La efectividad del derecho de acceso a la información ambiental exige la articulación de un sistema eficaz de garantías. Es ésta una cuestión a la que prestan especial atención tanto el Convenio de Aarhus¹⁰ como la Directiva 2003/4/CE¹¹. A ella se refiere la Ley española en el artículo 3.3, que incluye

¹⁰ El artículo 9.1 del Convenio de Aarhus prevé que “Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial. Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado”.

¹¹ El artículo 6.1 de la Directiva 2003/4/CE establece que “Los Estados miembros garantizarán que toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de manera no conforme con las disposiciones de los artículos 3, 4 o 5, tenga acceso a un procedimiento en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente

entre los derechos que todos podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas, en relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa, el de “recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que esta Ley reconoce en materia de información” —y también de participación pública—; y en los artículos 20 y 21, que regulan el sistema de recursos y reclamaciones establecido, con el objeto de “asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa, la efectividad de los derechos de información y participación”¹².

2.1. La tutela administrativa y judicial del derecho. Las vías de impugnación en defensa del derecho de acceso a la información ambiental

La LAIMA reconoce el derecho a recurrir en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración de los derechos de acceso a la información y participación pública. El artículo 20 establece que

“El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹³, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”¹⁴.

Con arreglo a lo establecido en este precepto, cabe destacar, en primer lugar, que la opción de la Ley española ha sido la remitirse al sistema general de recursos administrativos (recurso de alzada y recurso de reposición) y contencioso-administrativo regulados en la legislación de procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁵, manteniéndose

ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Todos estos procedimientos serán rápidos y gratuitos o poco costosos”.

y 6 de la Directiva 2003/4/CE.

¹² Así lo pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la LAIMA.

¹³ En la actualidad, debe entenderse hecha la referencia a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

¹⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información en materia de medio ambiente en España. Balance y retos de futuro. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. IX, n. 1, 2018, p. 37, advierte que “la protección se ciñe al derecho de acceso, sin contemplarse la posible exigencia del debido cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por las Administraciones públicas, que, dado que de ella deriva un derecho al acceso del público, pudiera articularse también a través del sistema general de recursos”.

¹⁵ Téngase en cuenta que, más allá del sistema de recursos administrativos y del recurso contencioso-administrativo, existe otra vía de protección que puede ser efectiva para la

la opción seguida por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente¹⁶. No se ha planteado, en consecuencia, la opción prevista —tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4/CE— de utilizar como vía alternativa al recurso administrativo, previamente al recurso ante un órgano judicial, un recurso ante un órgano independiente e imparcial creado por la Ley¹⁷, opción también defendida por algún sector doctrinal¹⁸. La creación de un organismo de este tipo podría ser útil como garantía efectiva del derecho de acceso a la información. Entre sus funciones debería ubicarse la resolución de recursos presentados por la ciudadanía ante el rechazo por parte de la administración del acceso a las informaciones solicitadas o la falta de respuesta a las solicitudes presentadas.

En segundo lugar, la legitimación activa para interponer estos recursos se atribuye al “público” (cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación) que considere que un acto o, en su caso, una omisión

protección del derecho de acceso a la información ambiental. Nos referimos a las quejas ante el Defensor del Pueblo u organismos autonómicos equivalentes, cuyo papel en este campo ha sido y es relevante, aunque este instrumento tiene sus limitaciones, al no ser sus resoluciones vinculantes, tal y como advierte RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información..., *cit.*, p. 37.

¹⁶ El artículo 4.3 de la Ley 38/1995 (modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre) establecía que “Las citadas resoluciones podrán ser objeto de recursos en los términos previstos en el título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

¹⁷ *Vid.* el artículo 9.1 del Convenio de Aarhus y 6.1 de la Directiva 2003/4/CE.

¹⁸ CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí. El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, n. 24, 1999, p. 154, ha planteado la opción de crear un organismo independiente en el ámbito del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, encargado de solucionar en primera instancia los litigios que puedan darse entre la Administración y la ciudadanía en caso de rechazo de la solicitud de información ambiental. *Vid.* también, del mismo autor, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, pp. 184-190. En un sentido similar, CASTELLS ARTECHE, José Manuel. El derecho de acceso a la documentación de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, n. 103, 1984, p. 152; ITUREN i OLIVER, José Alberto. El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 8, 2005, pp. 119-120; MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Civitas, 1993, p. 184; y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente. En GARCÍA URETA, Agustín (Coord.). *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 307-308. De este último autor, *vid.* también El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. *Revista de Administración Pública*, n. 137, 1995, p. 55.

imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos en materia de información reconocidos por la LAIMA¹⁹.

En tercer lugar, debe ponerse de manifiesto que con estas previsiones se cumple formalmente con la exigencia del Convenio de Aarhus —y de la Directiva 2003/4/CE— de establecer un recurso ante un órgano judicial y, previamente, un recurso ante una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial distinto del órgano judicial²⁰. Sin embargo, como pone de manifiesto PEÑALVER CABRÉ, los recursos administrativos no cumplen los requisitos —también exigidos por el Convenio de Aarhus— de ser efectivos, objetivos, equitativos y rápidos²¹; y el recurso contencioso-administrativo no puede configurarse como mecanismo general para garantizar el acceso a la información ambiental, dado que resulta ineficaz por la enorme tardanza en obtener sentencia²².

2.2. La garantía administrativa frente a los sujetos privados obligados a suministrar información ambiental: el sistema de reclamaciones ante la administración pública

Junto al sistema general de recursos administrativos y contencioso-administrativo que prevé el artículo 20 como garantía de la efectividad del

¹⁹ Los derechos que todas las personas podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas, en relación con el acceso a la información, se recogen en el artículo 3, apartado 1), de la LAIMA. Como ponen de manifiesto RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. *Información...*, *cit.*, p. 225, nota al pie 417, “Esta fórmula general ha de entenderse en sentido amplio, incluyendo toda infracción de la normativa reguladora del acceso a la información ambiental, ya que sólo así se corresponde con la relación descriptiva y más amplia del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CE”. Así, la Directiva prevé los recursos como garantía para “toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de manera no conforme con las disposiciones de los artículos 3, 4 o 5”.

²⁰ En cuanto a la legitimación activa para la interposición de recurso, la Directiva 2003/4/CE la otorga a los solicitantes de información y prevé que “los Estados miembros podrán disponer que los terceros perjudicados por la revelación de información también tengan acceso a un procedimiento de recurso” (art. 6.2).

²¹ PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre. Capítulo VIII. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008, p. 361, señala que, de los requisitos establecidos por el Convenio de Aarhus, los recursos administrativos de nuestro ordenamiento jurídico sólo cumplen el requisito de que el coste no sea prohibitivo, pues son gratuitos (aunque las pruebas corren a cargo de los interesados), pero “no cumplen el resto de requisitos porque no se caracterizan por ser efectivos, objetivos, equitativos ni rápidos”.

²² *Vid.* PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre. Capítulo VIII. Novedades..., *cit.*, p. 365.

derecho de acceso a la información sobre medio ambiente, el artículo 21 de la LAIMA introduce una novedad importante: una reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información medioambiental. La introducción de esta reclamación es coherente con la amplitud del concepto de autoridad pública utilizado por la Ley. En la medida en que entran en tal concepto no sólo el Gobierno, las administraciones públicas u otras entidades públicas, sino también “las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior” (art. 2.4.2 de la LAIMA), debe articularse una garantía eficaz del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental para estos casos en que personas físicas o jurídicas de las previstas en el artículo 2.4.2 (piénsese, por ejemplo, el concesionario de un servicio público ambiental o una entidad colaboradora de la administración que presta servicios de control y/o inspección ambiental) vulneren los derechos que esta Ley reconoce a todos en materia de acceso a la información ambiental.

En estos supuestos, la Ley prevé que

“El público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad” (art. 21.1).

Estamos, por tanto, no ante un recurso administrativo de los previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP), sino ante una reclamación que se planteará frente a la administración bajo cuya autoridad ejerce su actividad la persona física o jurídica en cuestión que desarrolla funciones públicas o presta servicios públicos relacionados con el medio ambiente. En estos casos, la administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva²³, en el plazo que determine la normativa autonómica, o, en el caso de

²³ PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre. Capítulo VIII. Novedades..., *cit.*, p. 366, señala que “esta reclamación administrativa comporta, *de facto*, una demora en la obtención de una resolución administrativa sobre la solicitud de acceso a la información ambiental más allá del plazo general de 1 mes previsto en el art. 10.2.c de la Ley 27/2006 siguiendo los art. 4.2 Aarhus y 3.2 Directiva 2003/4”. En su opinión, “Quizás hubiera sido mejor seguir la Ley 38/1995 que no establecía ninguna reclamación ante la Administración cuando la información ambiental estaba en manos de estos sujetos privados porque la solicitud de acceso a la información se debía presentar ante la Administración y era resuelta por ella estableciendo el art. 2.2 la obligación de estos sujetos privados de facilitar la información requerida por la Administración”.

la Administración General del Estado, en el plazo máximo de tres meses²⁴. Deben destacarse dos notas de la regulación de esta reclamación: en primer lugar, el hecho de que la resolución de la reclamación por parte de la administración sea inmediatamente ejecutiva. Con ello, como pone de manifiesto Ruiz de Apodaca Espinosa (2007: p. 375), posiblemente

“el legislador haya querido remarcar la obligación de las autoridades del artículo 2.4.2 de cumplir inmediatamente la obligación de suministrar la información al solicitante cuando la resolución así lo establezca. Ello significa que en los casos de estimación de la reclamación frente a la negativa al acceso, la "autoridad pública" de que se trate estará obligada a suministrar la información solicitada inmediatamente”.

En segundo lugar, la circunstancia de que la resolución de esta reclamación agote la vía administrativa, lo cual va a abrir la posibilidad de interposición frente a dicha de resolución del recurso administrativo de reposición (potestativo) o contencioso-administrativo²⁵.

Si las personas físicas o jurídicas a que se refiere el artículo 2.4.2 de la Ley incumplieran la resolución, la administración pública, con arreglo al artículo 21.2 de la LAIMA, requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia de la persona solicitante, para que la cumpla en sus propios términos. Si el requerimiento fuera desatendido, la Ley faculta a la administración pública para acordar la imposición de multas coercitivas²⁶ por el importe que determine la normativa autonómica, o, en el caso de la Administración General del Estado, no excederá de 6.000 euros por cada día que transcurra sin cumplir²⁷.

²⁴ Este plazo se fija en la Disposición adicional décima (con el título de “Reclamaciones administrativas planteadas ante la Administración General del Estado al amparo del artículo 21”), apartado 1. Aunque la Ley no lo dice expresamente, debe entenderse que, en defecto de plazo establecido por la normativa autonómica, la administración tiene un plazo de tres meses para resolver la reclamación, según lo establecido en el artículo 21.3 de la LPACAP (“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”). En relación con el silencio administrativo, tendrá efectos desestimatorios, por aplicación de las reglas generales establecidas por la LPACAP, ya que, con arreglo a su artículo 24.1, párrafo tercero, de esta Ley, el sentido del silencio será desestimatorio “en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados”. En este mismo sentido, *vid.* también RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. *Información...*, *cit.*, p. 374.

²⁵ *Vid.* RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. *Información...*, *cit.*, p. 374.

²⁶ De conformidad con el artículo 21.3 de la LAIMA, “La cuantía de las multas coercitivas a que hace referencia el apartado anterior se calculará atendiendo al interés público de la pretensión ejercitada”.

²⁷ Véase la Disposición adicional décima, apartado 2, de la LAIMA.

2.3. Las debilidades del sistema de garantías establecido

Uno de los problemas más importantes que plantea el derecho de acceso a la información ambiental es la necesidad de dotarlo de garantías efectivas. La remisión que efectúa la LAIMA, para la tutela de este derecho, al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo no es la solución idónea y puede convertir en la práctica en ilusorio el ejercicio de este derecho. De ahí que la tutela administrativa y judicial, tal y como advierte Razquin Lizarraga (2018: p. 36), sea uno de los puntos débiles de la regulación especial.

En efecto, por una parte, los recursos administrativos, aunque, en principio, son procedimientos “gratuitos o poco costosos”, como exige el artículo 6.1 de la Directiva, no cumplen, como ya hemos señalado, los requisitos de ser efectivos, objetivos, equitativos y rápidos que impone el artículo 9.1 del Convenio de Aarhus.

Por otra, la lentitud y los costes procesales de los procedimientos judiciales contencioso-administrativos tampoco convierten a ésta en una vía idónea²⁸. Como advierte Ituren i Oliver (2005: p. 119),

“Si lo fundamental del derecho de acceso es que éste se ejerza de una manera rápida para poder servir a los intereses de protección de la naturaleza no puede la garantía de este mismo derecho descansar sobre un mecanismo de impugnación tan lento y que no ofrece una respuesta de tutela adecuada a las necesidades de la defensa del medio ambiente”.

²⁸ Señalamos un ejemplo concreto para que pueda apreciarse fácilmente el retraso en obtener la información ambiental, si se acude a la jurisdicción contencioso-administrativa, aun cuando el acceso se considere procedente. Así, ponemos como ejemplo el caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 3457/2000, ponente: Rafael Fernández Valverde). La asociación AEDENAT solicitó acceso a las actas de inspección referentes a un supuesto escape radioactivo de una factoría en Cádiz. El acceso a esta información se denegó el 21 de diciembre de 1998. Posteriormente, se presentó el correspondiente recurso contencioso-administrativo, resuelto por la Audiencia Nacional en una Sentencia de 29 de febrero de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, recurso núm. 96/1999, ponente: José Alberto Fernández Rodera), tras la cual el tema llegó, vía recurso de casación, al Tribunal Supremo, resolviéndose en la Sentencia de 17 de febrero de 2004, que consideró procedente el acceso a las actas de inspección. De este modo, se daba la razón a AEDENAT, pero más de cinco años después de su solicitud de información.

Estamos, por tanto, ante uno de los talones de Aquiles²⁹ de la aplicación del derecho de acceso a la información ambiental que no ha acabado de resolverse satisfactoriamente en la LAIMA.

En nuestra opinión, hubieran debido explorarse nuevas vías, como la creación de comisiones independientes que pudiesen revisar las denegaciones de acceso a la información antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la LAIMA no fue innovadora en este punto ni aprovechó las posibilidades que ofrecían el Convenio de Aarhus y la propia Directiva 2003/4/CE³⁰. En efecto, el Convenio de Aarhus incluye entre las posibles garantías del derecho de acceso a la información ambiental las de “presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley”; e impone, en caso de establecer un recurso ante un órgano judicial, velar por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, “con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial” (art. 9.1). Y la Directiva prevé, como una de las posibilidades frente al rechazo sin fundamento o la respuesta de forma inadecuada o tratamiento no conforme con las exigencias normativas de las solicitudes de información ambiental, el establecimiento de un recurso administrativo ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Sin embargo, la posibilidad de un recurso administrativo ante un órgano o entidad independiente e imparcial, posibilitada por el artículo 112.2 de la LPACAP —y, anteriormente, por el art. 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común— y prevista en otros ámbitos (por ejemplo, en materia de contratación pública), no se contempla en la LAIMA, que se limita a remitir al sistema general de recursos administrativos y contencioso-administrativos, con la salvedad de regular un tipo de reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información medioambiental.

3. LA PROBLEMÁTICA DESATADA CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

²⁹ *Vid.* LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho Ambiental. Parte General*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, p. 284.

³⁰ Así lo advierte también RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información..., *cit.*, p. 36.

La aprobación, en 2013, de la LTAIBG, que contiene una regulación general del derecho de acceso a la información pública, ha suscitado cuestiones relevantes en torno al régimen jurídico aplicable al acceso a la información ambiental, que contaba con una regulación específica anterior, contenida en la LAIMA. La regulación del acceso a la información en ambas normas, la general y la específica, presenta algunas diferencias importantes (en relación con el sujeto activo, el sujeto pasivo, los límites del derecho de acceso, el procedimiento y el régimen de impugnación), por lo que es imprescindible plantear en qué medida resulta aplicable en este ámbito sectorial la LTAIBG y cuáles son las relaciones entre esta Ley y la LAIMA.

La LTAIBG aborda esta cuestión en la disposición adicional primera, que marca las pautas de articulación entre las regulaciones específicas de acceso a la información pública y la general contenida en la LTAIBG. Sin embargo, su aplicación ha suscitado numerosas dudas a las que nos referimos a continuación.

3.1. Las dudas suscitadas en torno a la interpretación de la disposición adicional primera

La disposición adicional primera de la LTAIBG, bajo el título “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, regula, en tres apartados la articulación entre el régimen general de acceso a la información pública y los regímenes específicos³¹.

En su apartado primero, se incorpora una previsión específica en relación con el acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos. Así, se prevé que

“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.”

En consecuencia, resulta de aplicación la norma reguladora del correspondiente procedimiento administrativo³², pero siempre que concurren dos elementos:

³¹ Previsiones similares se han incluido en las leyes de transparencia aprobadas por las comunidades autónomas. *Vid.*, por ejemplo, la disposición adicional primera de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

³² Como advierten FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Aranzadi, 2ª edición, 2020, p. 112, el apartado primero de la disposición adicional primera de la LTAIBG se refiere a la normativa del correspondiente procedimiento administrativo, “de tal modo que la remisión no es exclusivamente a la Ley de Procedimiento Administrativo Común, sino también a las

que se trate de personas que tengan la condición de interesados en el procedimiento y del acceso a los documentos que integran un procedimiento en curso (no finalizado).

El apartado segundo de la disposición adicional primera prevé que “se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”³³.

Se contempla, en consecuencia, la aplicación preferente de la normativa específica, en aquellos ámbitos que tengan un régimen jurídico propio de acceso a la información, si bien no se concretan cuáles son estas normativas específicas. En estas materias con un régimen especial, la LTAIBG únicamente se aplica con carácter supletorio³⁴.

El Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de proporcionar algunas pautas interpretativas en orden a determinar el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, precisando qué debe entenderse por un régimen jurídico específico de acceso a la información pública y cómo opera la supletoriedad de esta Ley. En este punto, resulta de referencia obligada la Sentencia de 11 de junio de 2020³⁵, que exige una norma de rango legal que incluya un régimen propio y específico para que pueda entenderse que estamos ante una regulación alternativa³⁶. De este modo,

“las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y

normas especiales relativas a procedimientos específicos (como sería el caso de la legislación sobre contratación pública)”.

³³ En el [Anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (Fecha de último acceso 19-03-2020), el apartado segundo de la disposición adicional primera no recogía el carácter supletorio de la LTAIBG. El Consejo de Estado, en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, sobre el Anteproyecto de Ley, ponía de manifiesto los riesgos de esta redacción [*vid.* el apartado V.ñ)]. Finalmente, en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 19-1, de 7 de septiembre de 2012), se recogió el carácter supletorio de la LTAIBG.

³⁴ Sobre el tema de la supletoriedad de la LTAIBG, *vid.*, por todos, GUICHOT REINA, Emilio. La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 221, 2022, pp. 81-108.

³⁵ Sentencia núm. 748/2020, de 11 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 577/2019, ponente: Diego Córdoba Castroverde).

³⁶ *Vid.* el FJ 2º. COTINO HUESO, Luis. Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia. En COTINO HUESO, Luis; BOIX PALOP, Andrés. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 30, valora positivamente esta sentencia.

el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre” (FJ 4º).

Ello exige que

“otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse” (FJ 4º)³⁷.

Otras Sentencias posteriores del Tribunal Supremo han avanzado en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG y han perfilado y matizado esta doctrina. Así, en la Sentencia de 8 de marzo de 2021³⁸, entiende que hay un régimen específico propio

“cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados”,

situación en que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la LTAIBG, que *“en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella”.*

Sin embargo, señala que

“más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios.”

³⁷ Esta doctrina ha sido reiterada, con posterioridad, en otras Sentencias. *Vid.*, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1338/2020, de 15 de octubre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 3846/2019, ponente: María Isabel Perelló Doménech), FJ 2º; núm. 1565/2020, de 19 de noviembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 4614/2019, ponente: María Isabel Perelló Doménech), FJ 2º; núm. 1817/2020, de 29 de diciembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 7045/2019, ponente: Fernando Román García), FJ 2º; y núm. 66/2021, de 25 de enero de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 6387/2019, ponente: José Mª del Riego Valledor), FJ 4º, apartado 5.

³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 1975/2020, ponente: Eduardo Espín Templado).

En estos casos,

“aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial”.

Por lo tanto,

“cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria” (FJ 3º)³⁹.

En todo caso, queda claro que el acceso a la información sobre medio ambiente constituye un régimen jurídico específico de acceso a la información pública y, por tanto, la LTAIBG será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica.

En nuestra opinión, resulta criticable la mera configuración supletoria, sin mayores cautelas, que realiza la disposición adicional primera de la LTAIBG⁴⁰, ya que puede llevar a excluir o restringir mucha información sobre determinadas materias, en virtud de un régimen jurídico específico de acceso a la información más restrictivo, dejando de lado las previsiones de la LTAIBG, que podría llegar a convertirse en una mera norma residual⁴¹. Hubiera sido deseable configurar

³⁹ Esta doctrina se reitera, posteriormente, en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 3934/2020, ponente: Fernando Román García), FJ 7º.

⁴⁰ Los expertos que comparecieron ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados mostraron su rechazo a la disposición adicional primera. *Vid.*, por ejemplo, la comparecencia de Emilio Guichot Reina (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Comisiones, X Legislatura, núm. 254, Comisión Constitucional, Sesión núm. 10, celebrada el martes 12 de febrero de 2013, p. 18). *Vid.* el resumen de estas comparecencias que realiza MESEGUER YEBRA, Joaquín. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional-Diputación de Granada, 2014, pp. 291-292.

⁴¹ El propio Consejo de Estado, en su Dictamen, advertía de “el riesgo de que una cláusula de estas características pueda en cierto modo vaciar de contenido la normativa recogida al respecto en el anteproyecto remitido en consulta”. Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012 [apartado V.ñ].

esta Ley⁴² como una norma de mínimos, para evitar que se produzca su desplazamiento por multitud de normas sectoriales y su vaciamiento de contenido⁴³. En efecto, la aplicabilidad directa de normas sectoriales específicas no debería servir de pretexto para rebajar el estándar de garantía de la transparencia que dispensa la LTAIBG, que debería concebirse como “norma de mínimos”, máxime cuando algunas de esas normas específicas pueden tener carácter reglamentario —e, incluso, podrían ser autonómicas—, ya que la Ley no exige que se trate de normas con rango legal⁴⁴. Como ponen de manifiesto Fernández Ramos y Pérez Monguió (2020: p. 60),

“de una ley que tiene por objeto garantizar a los ciudadanos un tratamiento común en sus relaciones con todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) es legítimo reclamar que, sin perjuicio de normas sectoriales, dicha ley constituya una plataforma de garantías mínimas, que no deben ser menoscabadas por la normativa sectorial”.

Por ello, a nuestro juicio, hubiera sido más conveniente que la Ley fijase la aplicación preferente de otras normativas específicas únicamente en caso de que

⁴² La LTAIBG, salvo algunas excepciones, se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución. *Vid.* su disposición final octava.

⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Algunas proposiciones para una Ley de acceso a la información. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 105, 2002, pp. 896-897, ya advertía, con anterioridad a la aprobación de la LTAIBG, del riesgo de la aplicación del criterio según el cual la ley especial prevalece sobre la ley general y señalaba la conveniencia que la ley de transparencia “sea configurada como una ley básica, o de garantías mínimas, en el sentido de que la ley sectorial deberá respetar los mínimos establecidos en la Ley de Acceso a la Información”.

⁴⁴ En este sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso...*, *cit.*, p. 61, en cuya opinión esta determinación, además de no cumplir el estándar mínimo del Convenio núm. 205, que exige que los límites al derecho de acceso estén previstos por una ley y sean necesarios en una sociedad democrática, vulnera lo ordenado por el artículo 105.b) de la Constitución Española. Afortunadamente, el Tribunal Supremo sí ha exigido que el régimen jurídico específico esté establecido por una norma de rango legal.

éstas prevean un régimen más amplio⁴⁵ que el establecido por la LTAIBG⁴⁶. Ésta es precisamente la solución recogida por la Ley en los casos de existencia de normativa específica en materia de publicidad activa⁴⁷, que debiera haberse hecho extensiva a la regulación sobre el derecho de acceso a la información pública⁴⁸, tal y como efectivamente han hecho algunas leyes autonómicas⁴⁹. De este modo, únicamente serían compatibles con la LTAIBG las disposiciones específicas que contuviesen un régimen de acceso a la información más favorable [Fernández Ramos y Pérez Monguió (2020: p. 62)].

Por último, en su apartado tercero, la disposición adicional primera prevé que “esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”⁵⁰.

⁴⁵ Algunas de las Enmiendas presentadas a la disposición adicional primera durante la tramitación parlamentaria iban en este sentido. *Vid.*, por ejemplo, las Enmiendas núm. 358 y núm. 497 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, pp. 192 y 260). La primera de estas Enmiendas, firmada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, proponía añadir al apartado segundo de esta disposición el siguiente inciso “siempre que aquella resulte más favorable para el derecho de acceso a la información”. La segunda, firmada por el Grupo Parlamentario Socialista, proponía el siguiente redactado: “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información más amplio”. Por su parte, la Enmienda núm. 254, presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: la Izquierda Plural, proponía la supresión del apartado segundo de esta Disposición adicional (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, p. 132). Durante la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado, los Senadores Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX) presentaron la Enmienda núm. 49, y el Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (GPEPC) la núm. 119 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, apartado I, núm. 248-1779, de 11 de octubre de 2013), que pretendían la supresión del apartado segundo de la Disposición adicional primera, justificando tal propuesta en la medida en que dicha disposición adicional podría excluir o restringir mucha información referida a determinadas materias, en virtud de su régimen jurídico específico de acceso a la información.

⁴⁶ En cambio, como ponen de manifiesto FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso...*, *cit.*, p. 60, la LTAIBG “se limita a ordenar una aplicación supletoria, quedando la Ley en una posición claudicante”.

⁴⁷ El artículo 5.2 de la LTAIBG establece que “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

⁴⁸ En este sentido, se pronuncian también FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso...*, *cit.*, p. 62.

⁴⁹ *Vid.*, por ejemplo, la disposición adicional séptima, apartado primero, de la Ley Foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁰ La redacción definitiva del apartado tercero de la disposición adicional primera de la LTAIBG ha variado significativamente en relación con la contenida en el Proyecto de Ley

De la lectura de este apartado se desprenden una serie de consideraciones. En primer lugar, parece del todo innecesario, ya que no añade nada al mandato de supletoriedad recogido en el apartado segundo. Habiéndose declarado el carácter supletorio de la LTAIBG en todas aquellas materias que tienen previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, el apartado tercero resulta superfluo⁵¹.

En segundo lugar, llama la atención que, en este apartado, a diferencia de lo que sucede en el segundo, solo se especifiquen dos de las materias que cuentan con una regulación específica de acceso a la información (la información ambiental, regulada por la LAIMA; y la información destinada a la reutilización, regulada por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público). Ello lleva a plantear si la concreción de estas dos materias constituye únicamente una ejemplificación, o bien la aplicación supletoria se prevé únicamente para ambas normas. Teniendo en cuenta que en el apartado segundo se declara la aplicación con carácter supletorio de la LTAIBG para todas aquellas materias que tienen un régimen jurídico específico de acceso a la

presentado por el Gobierno en el Congreso de los Diputados (*vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-1, 7 de septiembre de 2012, p. 19). La novedad radica en la desaparición, en la versión definitiva, del inciso “y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión”. Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley se presentaron algunas enmiendas en el sentido de suprimir este inciso. *Vid.* las Enmiendas núm. 498, del Grupo Parlamentario Socialista; y 534, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 19-3, 2 de julio de 2013, págs. 260 y 279). Sobre la problemática que suscitaba la redacción originaria del apartado tercero de la disposición adicional primera del Proyecto de Ley, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. La disposición adicional 1.3ª del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 158, 2013, pp. 221-244.

⁵¹ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso...*, *cit.*, p. 60, ponen de manifiesto que la explicación de su inclusión se halla en que originariamente, en el Anteproyecto de Ley, no se contemplaba la supletoriedad de la Ley en el apartado primero, lo que fue corregido en el Proyecto de Ley, tras el dictamen del Consejo de Estado.

información, consideramos más acertada la primera interpretación⁵², confirmada, además, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵³.

Por último, cabe advertir de las dificultades que plantea la determinación precisa del alcance de la supletoriedad de la LTAIBG. Si bien en el apartado tercero de la disposición adicional primera se establece que sólo será de aplicación esta Ley “en lo previsto en sus normas reguladoras”, no siempre será sencillo ni pacífico determinar los extremos concretos a que se extiende la supletoriedad de la LTAIBG. El caso del acceso a la información ambiental, que centra nuestra atención, constituye un buen ejemplo de ello⁵⁴.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, la disposición adicional primera ha planteado dudas importantes en relación con el alcance de la supletoriedad por lo que respecta al régimen de garantías del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG. Uno de los aspectos más problemáticos suscitados tras la aprobación de la LTAIBG ha sido el relativo a cuál es el régimen de impugnación aplicable en materia de acceso a la información ambiental, toda vez que la LAIMA y la LTAIBG articulan vías diferentes. La primera se remite al sistema general de recursos administrativos y judiciales. La única novedad que introduce es un tipo de reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información medioambiental, que se interpone ante la

⁵² Así lo entiende también GUICHOT REINA, Emilio. Capítulo II. Transparencia: aspectos generales. En GUICHOT REINA, Emilio (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 54, quien, además, refuerza su argumentación señalando que en su paso por el Congreso de los Diputados precisamente se añadió en la redacción de este apartado la locución “En este sentido”, para aclararlo.

⁵³ Buen ejemplo de ello es la Sentencia de 8 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación núm. 1975/2020, ponente: Eduardo Espín Templado), a la que nos hemos referido anteriormente, en este mismo apartado.

⁵⁴ Sobre esta cuestión, *vid. in totum*, BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. La incidencia de la nueva Ley de Transparencia en Materia Ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 28, 2014, pp. 115-150; CASADO CASADO, Lucía. Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, pp. 819-846; CUBERO MARCOS, José Ignacio. El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 37, 2017, pp. 131-161; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Información ambiental y transparencia pública. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 39, 2018, pp. 19-68; y GUICHOT REINA, Emilio. El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 33, pp. 125-162.

administración pública bajo cuya autoridad ejercen su actividad estos sujetos⁵⁵. En cambio, la segunda opta por crear, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos—, frente a un organismo independiente (el CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa⁵⁶. Ante esta dualidad de regímenes de tutela, la cuestión suscitada ha sido si la reclamación específica regulada en la LTAIBG puede resultar aplicable en materia de acceso a la información ambiental; esto es, si en un supuesto de información ambiental, podría el interesado hacer uso de esta reclamación. Ciertamente, la LTAIBG únicamente es de aplicación, con carácter supletorio, en lo no previsto en la normativa específica reguladora del acceso a la información ambiental. Ahora bien, el *quid* de la cuestión estriba en determinar si estamos o no ante un aspecto no regulado por la LAIMA, ya que esta norma, aunque regula los mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental en su artículo 20, se limita a remitir al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo, pero no incluye la posibilidad específica de una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos ante un organismo independiente, como sí hace la LTAIBG. Ante esta falta de previsión específica, la gran cuestión a dilucidar es si puede aplicarse de forma supletoria, como garantía del derecho de acceso a la información ambiental, la reclamación ante el CTBG —u organismos autonómicos equivalentes—.

3.2. La disparidad de criterios interpretativos en torno a la posibilidad de aplicar la reclamación prevista en la ley de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental

La falta de inclusión en la LAIMA de la posibilidad específica de una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos ante un organismo independiente, unida a la previsión, en la disposición adicional primera de la LTAIBG, de la aplicación supletoria de esta Ley a los regímenes específicos de acceso a la información, ha desatado una problemática importante en torno a si la reclamación específica regulada en esta Ley debía ser o no aplicable al acceso a la información ambiental.

⁵⁵ *Vid. supra* el apartado 2.2 de este trabajo.

⁵⁶ *Vid.* los artículos 23 y 24 de la LTAIBG. Sobre esta reclamación, *vid.* por todos FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso...*, *cit.*; y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones. En GUICHOT REINA, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 698-738.

Ante esta cuestión, las interpretaciones han sido dispares. La doctrina, de forma mayoritaria, ha entendido que debería aplicarse de forma supletoria, como garantía del derecho de acceso a la información ambiental, la reclamación ante el CTBG —o equivalentes autonómicos— regulada por la LTAIBG y las leyes de transparencia de las comunidades autónomas⁵⁷. Igualmente, lo ha hecho así el Defensor del Pueblo⁵⁸. Sin embargo, también ha habido posiciones doctrinales contrarias a esta posición⁵⁹.

⁵⁷ A favor de una interpretación que posibilite la extensión al ámbito de la información ambiental de la reclamación ante el CTBG se muestran CASADO CASADO, Lucía. Estudio sobre el alcance de la supletoriedad..., *cit.*, p. 843 (y, de la misma autora, La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental? *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 52, 2016, pp. 22-42; El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, 2019, pp. 134-136; y Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales. *Anuario de Transparencia Local 4/2021, 2022*, pp. 81-82); FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Información ambiental..., *cit.*, p. 64; GUICHOT REINA, Emilio. El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 33, 2016, p. 156 (y, del mismo autor, también, La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística. *Revista Española de la Transparencia*, n. 4, 2017, pp. 26-29; y Capítulo Quinto. Regulaciones especiales. En GUICHOT REINA, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 789); MARTÍN DELGADO, Isaac. La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz? En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016*. Madrid: INAP, 2016, pp. 422-423; y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información..., *cit.*, p. 43.

⁵⁸ *Vid.* el Informe anual 2017, pp. 833-834, en que el Defensor del Pueblo se muestra partidario de la aplicación de la reclamación regulada en la LTAIBG al acceso a la información ambiental y señala que, en coherencia, con esta interpretación defendida, ha realizado una recomendación al CTBG “para que valorase como parte de sus atribuciones la resolución de reclamaciones que se presenten en ejercicio del derecho de acceso a la información medioambiental, en cuanto vía específica ante un órgano imparcial e independiente, por el carácter supletorio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Vid.* también su Recomendación de 2 de enero de 2018 (expediente 16015570), en la que considera que “entre las atribuciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se encuentra la de resolver las reclamaciones que se le dirijan en ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, en cuanto vía específica implantada por la Ley 19/2013, ante un órgano imparcial e independiente, vía inexistente en la Ley 27/2006, y previa a la vía judicial”.

⁵⁹ En cambio, se manifiestan en contra de esta interpretación BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. La incidencia de la nueva Ley..., *cit.*, pp. 143 y 147-148; y LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. *Administración y Legislación Ambiental. Adaptado al EEES*. Madrid: Dykinson, 8ª edición, 2015, p. 212, en cuya opinión, “Dado que la LAIA

En cuanto a los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública, las interpretaciones también han sido divergentes. A nivel estatal, el CTBG, desde el primer momento, consideró que no era competente para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental. En cambio, a nivel autonómico, en tanto que algunos organismos de control de la transparencia admitían sin problema y resolvían las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental, otros negaban tal posibilidad. A continuación, se da cuenta, con más detalle de tales pronunciamientos.

3.2.1. La negativa del consejo de transparencia y buen gobierno a aplicar la reclamación en el ámbito del acceso a la información ambiental

Desde el principio, el CTBG se negó sistemáticamente a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información sobre medio ambiente⁶⁰, utilizando, además, un concepto muy amplio de “información ambiental”. Su doctrina ponía de manifiesto la inoperatividad de la reclamación ante este organismo como garantía del derecho de acceso a la información ambiental. En ninguna de las solicitudes de información ambiental frente a cuya resolución o ausencia de respuesta se utilizaba esta vía de impugnación las personas reclamantes obtenían un pronunciamiento favorable⁶¹. Ahora bien, el análisis de las resoluciones dictadas pone de manifiesto que la respuesta dada por el CTBG a las reclamaciones presentadas en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental ha sido ambivalente.

En unos casos, el CTBG directamente procedía a la inadmisión de la correspondiente reclamación, en aplicación de la disposición adicional primera de la LTAIBG —apartados 2 y 3—, por considerarse incompetente, al tratarse de una solicitud de información regulada por una legislación específica —la LAIMA—, que aplicaba los recursos administrativos regulados en la LPACAP y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA). De este modo, la consideración de la información solicitada como información ambiental con arreglo a la LAIMA implicaba que, aunque la solicitud de información se hubiese efectuado al amparo de la LTAIBG, en aplicación de lo establecido en la disposición adicional primera y atendiendo a su objeto, el CTBG entendiese que debía ser tramitada de acuerdo con lo

regula expresamente el régimen de recursos, no son aplicables tampoco en este punto las previsiones sobre el régimen de recursos contenidas en la Ley de Transparencia”.

⁶⁰ *Vid.* el análisis de los primeros pronunciamientos del CTBG realizado por CASADO CASADO, Lucía. La reclamación..., *cit.*, pp. 29-33.

⁶¹ *Vid.* CASADO CASADO, Lucía. Deslinde..., *cit.*, pp. 76-77.

dispuesto en la LAIMA y, en consecuencia, debían aplicarse los recursos previstos en esta Ley y no la reclamación regulada en la LTAIBG⁶². En algunos casos, incluso, el CTBG había utilizado como argumento para justificar la inadmisión de la reclamación en un supuesto de acceso a la información ambiental, la rechazable técnica del espiguo normativo, que

“consiste en utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables —o sólo parte de ellos— de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho”⁶³.

En otros, aunque no inadmítía a trámite las reclamaciones y entraba a conocer de ellas, siempre desestimaba la reclamación, por entender que las solicitudes, al recaer sobre informaciones susceptibles de ser catalogadas como “información medioambiental”, debían ser tramitadas de conformidad con lo establecido en la LAIMA y no en la LTAIBG, incluyendo su régimen de impugnaciones⁶⁴.

⁶² Son numerosas las Resoluciones del CTBG dictadas en esta línea. Sirvan, a título de ejemplo, la Resolución del CTBG 222/2020, de 18 de abril de 2020, FFJJ 4º y 5º (la solicitud que da origen a la reclamación fue presentada por la Asociación Luna Verde ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y versaba sobre determinadas informaciones relativas al procedimiento administrativo para la autorización del parque eólico Eliano); y la Resolución 838/2020, de 3 de marzo de 2021, FFJJ 4º y 5º (en esta ocasión, la solicitud de información de la cual trae causa la reclamación, presentada ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pedía la totalidad de documentación relativa a proyectos, así como toda la información presupuestaria disponible acerca de los diferentes proyectos que han existido en relación con la regeneración ambiental de la Bahía de Portmán, en el municipio de La Unión, en la Región de Murcia).

⁶³ *Vid.* la Resolución del CTBG 208/2021, de 13 de julio de 2021, FJ 4º. En esta ocasión, la reclamación se plantea por Ecologistas en Acción, frente a la falta de respuesta de la solicitud de información realizada el 15 de diciembre de 2020 ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (se solicitaba toda la documentación relativa a las reuniones entre dicho Ministerio y representantes de empresas del sector privado o asociaciones industriales, en las que se abordó el tema del “combustible de hidrógeno”, que tuvieron lugar entre el 1 de junio de 2019 y el 3 de diciembre de 2020). El CTBG entiende que si Ecologistas en Acción, según consta en el expediente, aceptó la tramitación de su solicitud de información al amparo de la LAIMA y no presentó reclamación alguna ante el CTBG frente a la Resolución del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de 22 de diciembre de 2020, que inadmítía la solicitud al amparo de la LTAIBG, en base a su disposición adicional primera, y acordaba tramitarla por la LAIMA, luego no podía presentar reclamación ante el CTBG, al no haber obtenido respuesta su solicitud de información al amparo de la LAIMA.

⁶⁴ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del CTBG 718/2019, de 13 de enero de 2020; 719/2020, de 13 de enero de 2020; 751/2019, de 17 de enero de 2020; 39/2020, de 13 de abril de 2020; 74/2020, de 17 de abril de 2020; 167/2020, de 1 de junio de 2020; 542/2020, de 23 de noviembre de 2020; 60/2021, de 18 de mayo de 2021; y 141/2021, de 15 de junio de 2021.

3.2.2. La disparidad de criterios interpretativos en los organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública

En el caso de los organismos autonómicos de garantía de la transparencia, existe diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de reclamaciones en materia acceso a la información ambiental⁶⁵. En efecto, algunos de ellos desde el principio han admitido y resuelto las reclamaciones en este ámbito. Es el caso de la Comisión de Transparencia de Castilla y León⁶⁶, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña⁶⁷, el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana⁶⁸, el Consejo de Transparencia de Aragón⁶⁹, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁶⁵ Para un análisis general de las autoridades autonómicas de transparencia, *vid.* COCCIOLO, Endrius. La arquitectura administrativa de la transparencia en España: regulation-inside-government y diseño institucional de las Autoridades de Transparencia. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, 2019, pp. 521-571.

⁶⁶ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Castilla y León 135/2020, de 19 de junio —expediente CT-217/2019—, FJ 6º; 246/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-199/2020—, FJ 3º; 247/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-224/2020—, FJ 3º; 166/2021, de 10 de septiembre —expediente CT-188/2021—, FJ 5º; y 214/2021, de 22 de octubre —expediente CT-67/2021—, FJ 5º.

⁶⁷ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña 247/2020, de 9 de abril, FJ 1º; 499/2020, de 23 de septiembre, FFJJ 1º, 3º y 4º; 695/2020, de 26 de noviembre; 711/2021, de 30 de julio; 0587/2022, de 15 de julio; 931/2023, de 19 de octubre; y 1199/2023, de 14 de diciembre.

⁶⁸ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 72/2020, de 10 de junio de 2020 —expediente núm. 171/2019—, FJ 4º; y núm. 10/2021, de 29 de enero de 2021 —expediente núm. 101/2020—, FJ 4º.

⁶⁹ En el caso de Aragón, si bien no hemos encontrado ninguna Resolución en que el Consejo de Transparencia de Aragón entre expresamente a justificar su competencia para conocer de las reclamaciones en el ámbito de solicitudes de información pública que pueden catalogarse de información ambiental con arreglo a la LAIMA, hemos localizado diferentes supuestos en que entra a conocer de reclamaciones frente a solicitudes de información pública encuadrables en la categoría de “información medioambiental”, con arreglo a la LAIMA. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 27/2021, de 28 de junio, por la que se resuelve la reclamación presentada frente a la falta de resolución por el Departamento de Desarrollo y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón de una solicitud que tenía por objeto obtener diversa información y documentación con relación a una actividad de tala de madera en un monte de utilidad pública —expediente 72/2019—. Además, en ella, expresamente reconoce que están sometidas a su competencia “las actuaciones en la materia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón” (FJ 1º). Otro ejemplo, entre otros, lo encontramos en la Resolución 8/2021, de 15 de marzo de 2021.

de Canarias⁷⁰, el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia⁷¹, el Consejo de Transparencia de Navarra⁷², el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid⁷³ y la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública⁷⁴.

Los argumentos utilizados para justificar esta competencia por parte de estos organismos han sido muy variados. En unos casos, partiendo de la aplicación supletoria de la LTAIBG, se ha interpretado que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, por lo que se trata de un aspecto no regulado en la normativa específica y, en consecuencia, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG y, en particular, el mecanismo de reclamación previsto en su artículo 24. Al no prever la LAIMA ninguna vía específica, ante un órgano independiente y especializado, para garantizar el acceso a la información ambiental, se considera procedente, en caso de denegación del acceso, aplicar, con carácter supletorio, la reclamación ante las autoridades de transparencia —prevista en la legislación general de transparencia— a los procedimientos de acceso a la información ambiental, sujetos a la LAIMA. En

⁷⁰ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V; 214/2021, de 22 de julio de 2021, FJ VII; y 351/2021, de 9 de septiembre de 2021, FJ VI.

⁷¹ *Vid.* la Resolución de 21 de diciembre de 2020 —reclamación R-033-2020—, FJ 5°.

⁷² *Vid.*, por ejemplo, los Acuerdos del Consejo de Transparencia de Navarra AR 18/2020, de 31 de agosto, —Reclamación 12/2020—; y AR 70/2021, de 21 de junio, —Reclamación 55/2021—.

⁷³ Al igual que en el caso de Aragón, en el caso de las resoluciones analizadas del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, no entra expresamente a justificar su competencia para conocer de las reclamaciones en el ámbito de solicitudes de información pública que pueden catalogarse de información ambiental, pero entra a conocer de reclamaciones frente a solicitudes de información pública encuadrables en la categoría de “información medioambiental”, con arreglo a la LAIMA. *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones RDA008/2021, de 31 de diciembre, en relación con una solicitud de información presentada al Ayuntamiento de Madrid sobre el número de contenedores de aceite vegetal instalados en cada distrito desde abril de 2021; RDA224/2023, sobre una solicitud de información sobre la Zona de Bajas Emisiones de Madrid-Centro, presentada al Ayuntamiento de Madrid; y RDA315/2023, respecto a una solicitud de información relativa a informes o estudios que determinen que Navalcarnero y Villanueva de la Cañada son los únicos emplazamientos posibles para la instalación de un nuevo vertedero, presentada a la Mancomunidad de Municipios del Sur de Madrid.

⁷⁴ *Vid.* las Resoluciones de la Comisión Vasca de Acceso a Información Pública 62/2020, de 22 de diciembre —expediente 2020/000247—, FJ 1°; 63/2020, de 3 de diciembre —expediente 2020/000248—, FJ 1°; 63/2021, de 21 de junio —expediente 2021/000201—, FJ 1°; 64/2021, de 24 de mayo —expediente 2021/000202—, FJ 3°; y 104/2021, de 23 de julio —expediente 2021/000327—, FJ 1°.

otros casos, se apela a que las informaciones solicitadas en materia ambiental constituyen información pública, de acuerdo con el artículo 13 de la LTAIBG. Asimismo, en otros supuestos, se afirma claramente la competencia de estos organismos para conocer de las reclamaciones en relación con la información ambiental, al no estar excluida tal competencia ni por la legislación general de transparencia —estatal y autonómica— ni por la legislación específica en materia de acceso a la información ambiental; y se destaca la ausencia de lógica que tendría privar, en ámbitos privilegiados o cualificados del derecho de acceso, de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no gozase del mecanismo básico de garantía ante una autoridad independiente, establecido por la legislación general de acceso a la información pública. Por ello, en este punto, se considera de aplicación supletoria la normativa de la LTAIBG, en la medida en que refuerza el acceso a la información medioambiental de la ciudadanía, en contraste con las previsiones que suponen un tratamiento más restrictivo. Así, por ejemplo, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias señala que debe ser así

“por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental”.

y apela a la jurisprudencia para reforzar esta posición:

“El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que indica que “tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (...) el derecho de acceso de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que les ha conferido al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible”⁷⁵.

Por el contrario, siguiendo el camino abierto por el CTBG, no se venían considerando competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de

⁷⁵ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V; 214/2021, de 22 de julio de 2021, FJ VII; y 351/2021, de 9 de septiembre de 2021, FJ VI.

Andalucía⁷⁶, la Comisión de Transparencia de Galicia⁷⁷ y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares⁷⁸. Estos organismos, o bien inadmitían a trámite las reclamaciones interpuestas al considerarse que tenían su origen en solicitudes de información que versaban sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resultaba aplicable a la materia la LAIMA y eran aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia el organismo de transparencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo; o bien las desestimaban, indicando que eran recurribles con arreglo al régimen de recursos regulado en la LPACAP y la LJCA.

De este modo, se ponía de manifiesto la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en las distintas autoridades de transparencia, con la consiguiente inseguridad jurídica que suscitaba el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admitiese el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y, en cambio, en otras —y en el CTBG—, se negase dicha posibilidad.

4. UN AVANCE RELEVANTE DE LA MANO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

El panorama descrito en las autoridades de transparencia ha sufrido cambios importantes recientemente, a raíz de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 10 de marzo de 2022⁷⁹, que ha fijado jurisprudencia con relación a la aplicación supletoria de la LTAIBG a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información y que ha supuesto un avance considerable en el régimen de garantías aplicable al derecho de acceso a la información ambiental.

⁷⁶ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 19/2020, de 27 de enero (reclamación núm. 367/2018); 83/2020, de 13 de marzo (reclamación núm. 2/2020); 263/2020, de 27 de julio (reclamación núm. 187/2019); 330/2020, de 10 de noviembre (reclamación núm. 143/2020); 331/2020 y 332/2020, de 11 de noviembre (reclamaciones núm. 141/2020 y núm. 281/2020); y 353/2020, de 23 de noviembre (reclamación núm. 35/2020).

⁷⁷ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 1 de julio de 2020—expediente núm. RSCTG 34/2020—; de 29 de octubre de 2020—expediente núm. RSCTG 93/2020—; de 27 de enero de 2021—expediente núm. RSCTG 138/2020—; y de 24 de febrero de 2021—expediente núm. RSCTG 10/2021—.

⁷⁸ *Vid.*, por ejemplo, la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 19/2021, de 14 de julio de 2021.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso 3382/2020, ponente: Eduardo Calvo Rojas).

4.1. La sentencia de 10 de marzo de 2022 y su impacto sobre los regímenes específicos de acceso a la información

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, aun cuando no versa sobre un supuesto de acceso a la información ambiental, sino de acceso a la información por parte de los electos locales, ha tenido un impacto decisivo en las garantías del acceso a la información ambiental. Y ello es así porque en ella se aborda una de las cuestiones más conflictivas que se ha suscitado en relación con la aplicación supletoria de la LTAIBG a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información —el existente en materia de medio ambiente es un buen ejemplo—, como es la de la aplicabilidad o no, en estos ámbitos, de la reclamación prevista por la legislación general de transparencia ante el CTBG (u organismos equivalentes autonómicos).

Al respecto, como hemos visto, el CTBG —también algunas autoridades autonómicas, como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía—, como consecuencia de la interpretación que venía realizando de la disposición adicional primera de la LTAIBG, no se consideraba competente y rechazaba las reclamaciones derivadas de solicitudes de acceso a la información presentadas en ámbitos materiales que, como el ambiental, entendía que contaban con un régimen jurídico específico. Por lo tanto, en estos casos, el CTBG consideraba que la LTAIBG quedaba desplazada y eran aplicables los recursos específicamente previstos por las normas sectoriales o, en caso de no contar con previsión alguna al respecto, los generales previstos en la LPACAP y la LJCA. En cambio, la mayor parte de autoridades autonómicas de transparencia venía considerando que, si la normativa específica no recogía un recurso propio específico, en virtud de la aplicación supletoria de la LTAIBG —o las correspondientes normas autonómicas de transparencia—, resultaba de aplicación la reclamación en ella prevista y la autoridad de transparencia era competente para conocer de la reclamación que se pudiese plantear.

Esta cuestión es ahora objeto de análisis en la Sentencia comentada, con motivo del examen de un recurso de casación contra una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo presentado por la Diputación de Girona contra varias resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que anularon un conjunto de actos administrativos de la Diputación Provincial de Girona en los que se denegaba al grupo político Candidatura d’Unitat Popular (CUP) determinadas solicitudes de acceso a expedientes y de obtención de copias de los mismos. El Tribunal Supremo constata que los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora

de las bases del régimen local y 14 a 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, constituyen un régimen jurídico específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de las corporaciones locales, por lo que debe aceptarse, sin dificultad, que “*albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiente sustantiva como en la procedimental*” (FJ 4º).

Por ello, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si la existencia de tal regulación específica en la normativa sobre régimen local excluye la aplicación de la LTAIBG y, en concreto, si excluye la posibilidad de interponer la reclamación prevista en esta Ley. El Tribunal entiende que el régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la LTAIBG, siendo esta de aplicación supletoria. Ahora bien, advierte que la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el régimen local no excluye la aplicación de la LTAIBG⁸⁰ y, más en concreto, no impide que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la administración local pueda interponerse la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia. En efecto, considera que

“la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición”⁸¹ (FJ 4º).

Por tanto,

“la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación⁸² que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en

⁸⁰ En otras sentencias anteriores, el Tribunal Supremo, a la hora de interpretar la disposición adicional primera, apartado 2, de la LTAIBG, ya había considerado que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia se produce tanto cuando existe un régimen específico de acceso completo, como cuando existe un régimen específico parcial; y que, por tanto, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la LTAIBG, de modo que, aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la LTAIBG mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto. *Vid.*, en este sentido, la Sentencia de 7 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso 6829/2020, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), FJ 3º.

⁸¹ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIO, José María. Transparencia y buen gobierno (Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo). *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 60, 2022, p. 23, critican la interpretación que realiza el Tribunal Supremo al considerar que la reclamación ante el órgano de garantía es compatible con un previo recurso de reposición. En su opinión, “la reclamación ante el órgano de garantía sustituye tanto al recurso administrativo de alzada como de reposición”.

⁸² Esta reclamación, como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia objeto de comentario, “es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien

su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél” (FJ 4º).

De ahí que el Tribunal Supremo concluya que

“el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre)” (FJ 4º).

De este modo, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis algunas resoluciones del CTBG,

“esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición” (FJ 4º).

En una línea similar, aunque resolviendo una cuestión de distinto alcance, la Sentencia de 5 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso 3060/2020, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) contiene diversas referencias a la naturaleza de la reclamación del artículo 24 de la LTAIBG que avalan la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones en ámbitos que cuenten con un régimen jurídico específico de acceso. El Tribunal Supremo considera que la reclamación recogida en la LTAIBG

“constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar

pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho” (FJ 4º).

a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre” (FJ 3º).

Por ello,

“no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución” (FJ 3º).

Y, desde la perspectiva que aquí nos interesa, añade que

“En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedimiento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio” (FJ 3º).

Se resuelve con esta jurisprudencia una cuestión muy controvertida y se hace, además, de forma correcta. Esta interpretación la hemos defendido reiteradamente desde la aprobación de la LTAIBG. En nuestra opinión, la reclamación ante una autoridad de transparencia debe resultar de aplicación, como consecuencia de la aplicación supletoria de la LTAIBG, en todas aquellas materias que cuentan con un régimen específico de acceso a la información, pero que no incluyen un instrumento de garantía de este tipo. Una previsión en este sentido en la LTAIBG hubiera evitado la disparidad de criterios existentes en las autoridades de transparencia y la inseguridad jurídica que se ha suscitado hasta que se ha dictado esta sentencia, así como la disminución efectiva de garantías del acceso a la información ambiental en relación con otros ámbitos sectoriales. Ahora, este criterio interpretativo forjado con relación al acceso a la información por parte de electos locales se ha hecho extensivo también al acceso a la información ambiental. Así debe ser, puesto que el Tribunal Supremo defiende, como hemos señalado, la aplicación supletoria de la

LTAIBG y, por tanto, de la reclamación en ella prevista —sustitutoria del recurso de alzada—, a todos los ámbitos en los que exista una regulación específica en materia de acceso a la información. Y, sin duda, el medio ambiente es uno de ellos. Por ello, a partir de esta sentencia, las autoridades garantes del derecho de acceso a la información pública, como veremos a continuación, ya no declinan su competencia para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental.

4.2. La nueva posición del Consejo de transparencia y buen gobierno: la reconsideración de su criterio anterior y la admisión de su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental

El CTBG ha dado un giro radical a su doctrina en torno a la disposición adicional primera de la LTAIBG y, en particular, a la cuestión de si la cláusula de supletoriedad prevista en esta disposición implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, el CTBG se ve obligado a la reconsideración de su criterio anterior, a fin de situarse en la línea de lo señalado en la nueva interpretación de la jurisprudencia. Así lo manifiesta expresamente, entre otras, en su Resolución 354/2022, de 13 de octubre de 2022⁸³. En ella, considera que, a partir de esta jurisprudencia,

“debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo” (FJ 4º).

⁸³ A esta Resolución han seguido, en idéntico sentido, otras. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 340/2023, de 10 de mayo de 2023, que resuelve una reclamación presentada ante la falta de respuesta por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a una solicitud de información medioambiental en la que se pedía copia de la Orden Ministerial de 9 de junio de 1982, por la que se aprueba el deslinde de referencia C-DL-9 Murcia en la Playa de la Isla, Mazarrón. En ella, el CTBG afirma que, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo “debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo” (FJ 4º).

En definitiva,

“habiendo sentado jurisprudencia el Tribunal Supremo sobre la cuestión controvertida, este Consejo como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información declara su competencia para conocer de esta reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley” (FJ 4º).

Por lo tanto, el CTBG, considerándose competente, entra a analizar la reclamación presentada frente a la falta de respuesta por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo a una solicitud de información mediante la cual se solicitaba el expediente completo de solicitud o concesión de los acuíferos de tres actividades comerciales de huertos ecológicos y, en el caso de que la concesión implicase el uso de un caudal determinado de agua, el número de inspecciones realizadas para asegurar su cumplimiento; y estima por motivos formales la reclamación presentada, al no haberse respetado el derecho de la persona solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, aun cuando la información se facilitase una vez interpuesta la reclamación ante el CTBG.

4.3. El fin de la disparidad de criterios interpretativos en los organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: la generalización de la admisión de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, al igual que el CTBG, los organismos autonómicos que no se venían considerando competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental⁸⁴ se han visto obligados a cambiar su criterio interpretativo y ya admiten reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.

Así ha sucedido con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía a partir de la Resolución 791/2022, de 30 de noviembre de 2022, que resuelve la reclamación presentada ante la falta de respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada ante la Delegación Territorial de

⁸⁴ Recordemos que eran el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la Comisión de Transparencia de Galicia y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares

Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Sevilla, en relación con la Vereda de Cantillana a El Pedroso (información respecto al expediente amojonamiento, fecha prevista para el amojonamiento y, si con el mapa de su recorrido se puede transitar por la vía). En esta Resolución, este organismo, a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y citando expresamente las Sentencias de 7 de febrero de 2022 y de 10 de marzo de 2022, considera que

“debe entender que la previsión del artículo 20 LAIMA habilita a este organismo a conocer de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones del acceso a la información medioambiental. Y es que el régimen general de recursos de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (actualmente el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, LPAC), al que se remite el citado artículo, incluye una previsión sobre la sustitución, vía ley, de los recursos de alzada y reposición por otros procedimientos de impugnación reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo (artículo 117.2 LPAC). La reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG y 33 LTPA responde a las exigencias del citado artículo 117.1 LPAC, por lo que puede considerarse sustitutiva de los recursos de alzada o reposición frente a actos que puedan impedir el acceso a la información medioambiental. Y por ello, este Consejo tendrá competencias para conocerlas” (FJ 2º).

Además, entiende que esta interpretación se ve confirmada por otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y sobre el carácter y finalidad de los mecanismos de impugnación. Y cita expresamente la Sentencia de 5 de abril de 2022, a la que ya nos hemos referido⁸⁵. A partir de esta argumentación, concluye que

“este Consejo se considera entonces competente para conocer de las reclamaciones presentadas frente a resoluciones de solicitudes de acceso a la información ambiental, según la definición contenida en el artículo 2 LAIMA. En estos supuestos, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará de aplicación preferente la regulación específica que regula el acceso. Esto es, la LAIMA y su normativa de desarrollo. Y supletoriamente, resultará de aplicación la normativa reguladora de la transparencia, LTAIBG y LTPA” (FJ 2º).

Y, en el caso concreto, estima la reclamación por falta de acreditación de la puesta a disposición de la información a la solicitante.

A esta han seguido otras muchas Resoluciones en idéntico sentido. A título de ejemplo, puede citarse, la Resolución 665/2023, de 18 de octubre de 2023⁸⁶,

⁸⁵ *Vid. supra* el apartado 4.1. de este trabajo.

⁸⁶ Pueden citarse también, entre otras, las Resoluciones 821/2022, de 19 de diciembre de 2022, 43/2023, de 6 de febrero de 2023 y 74/2023, de 10 de febrero de 2023, en las que también se confirma la nueva doctrina y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos

que resuelve una reclamación en materia de acceso a la información pública interpuesta contra la Delegación Territorial de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Granada por no haber dado respuesta a la solicitud de información presentada, que versaba sobre la vigencia actual y situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza. En ella, este organismo señala que, aun cuando había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo cuando las solicitudes de información de fundamentaban expresa y únicamente en la LAIMA, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, admite expresamente estas reclamaciones. Por ello, estima la reclamación, imponiendo a la entidad reclamada, respecto a la solicitud de información sobre el listado de parcelas que componen el coto, poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, previa disociación de los datos personales que pudiera contener; respecto a las autorizaciones de uso de las parcelas de los cotos referenciados, facilitar a la persona reclamante la información solicitada; y respecto a la petición relativa a la vigencia y actual situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza, facilitar la información pedida.

En el caso de la Comisión de Transparencia de Galicia, pueden citarse, por ejemplo, la Resolución 11/2023, adoptada en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2023, en la que, al hilo del examen de la reclamación presentada por la Asociación de Juristas de Córdoba por la Defensa Animal y el Medio Ambiente contra la desestimación, por silencio administrativo, de una solicitud presentada ante la Consellería do Medio Rural, en la que interesaba que se le facilitase el acceso a determinada información sobre los TECORES (terrenos cinegéticamente ordenados) de la provincia de Pontevedra, se pronuncia y estima por motivos formales (al no haberse resuelto la solicitud de acceso a la información dentro del plazo establecido por la LTAIBG) la reclamación presentada; y la 71/2022, de 31 de mayo de 2022, dictada con relación a una reclamación contra una resolución de la Secretaría Xeral Técnica da Consellería do Mar, sobre acceso a documentación relacionada con planes de explotación marisquera y plantas de gestión de recursos específicos e información sobre autorizaciones y concesiones, que estima parcialmente la reclamación presentada. Aun cuando no se hacen mención alguna en ninguna de ellas a la LAIMA, se trata de solicitudes de información que, en principio, pueden catalogarse como “información medioambiental” con arreglo a dicha Ley, por lo que debe valorarse positivamente que este organismo se pronuncie sobre estas reclamaciones y no decline su competencia para hacerlo, a diferencia de lo

de Andalucía afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la LAIMA y su normativa de desarrollo, siendo de aplicación supletoria la de transparencia.

que había sucedido anteriormente, en pronunciamientos previos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022⁸⁷.

Por lo que respecta a Illes Balears, ya no está en funcionamiento la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública, como consecuencia del convenio suscrito entre el CTBG y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG⁸⁸. En la medida en que el CTBG es ahora el organismo competente para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG y, como ya hemos apuntado⁸⁹, ha cambiado su criterio interpretativo, también será posible la presentación de reclamaciones ante el CTBG frente a las resoluciones dictadas, en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental, por la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los consejos insulares y los ayuntamientos comprendidos en su ámbito territorial, y las entidades del sector público vinculadas o dependientes de estas administraciones de Illes Balears.

De este modo, se pone fin a la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en las distintas autoridades de transparencia y a la inseguridad jurídica que suscitaba el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admitiese el uso de estas reclamaciones en relación con

⁸⁷ Pueden citarse, a título de ejemplo, la Resolución 015/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un caso de una reclamación interpuesta contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda, de acceso al expediente de autorización para la instalación de un nuevo emisario a una entidad mercantil en la Ría de Arousa en A Coruña, la Comisión de Transparencia de Galicia inadmite la reclamación, al considerar que carece de competencia para resolver sobre esta materia, por el carácter ambiental de la información que se solicita; y la Resolución 5/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un supuesto de una reclamación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vienda a los informes de seguimiento sobre el denominado Pacto Ambiental firmado la Xunta y Ence en 2016, la Comisión de Transparencia también inadmite la reclamación por considerar que no tiene competencia, al tratarse de información ambiental.

⁸⁸ Resolución de 13 de diciembre de 2021, del CTBG, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2021). También existen Convenios entre el CTBG y otras comunidades autónomas para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG. Es el caso del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja y Extremadura. Igualmente, existe Convenio entre el CTBG y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁸⁹ *Vid. supra* el apartado 4.2 de este trabajo.

solicitudes de información ambiental y, en cambio, en otras y en el CTBG, se negase radicalmente dicha posibilidad⁹⁰.

5. CONCLUSIONES

La LAIMA, que reguló de forma muy avanzada el acceso a la información en materia de medio ambiente, no fue, sin embargo, innovadora a la hora de regular el régimen de garantías aplicable al derecho de acceso a la información ambiental, siendo este, sin duda, uno de sus puntos débiles (Razquin Lizarraga, 2018: p. 36). Al remitirse al sistema general de recursos administrativos y judiciales y no hacer uso de la posibilidad recogida por el Convenio de Aarhus y por la Directiva 2003/4/CE de establecer un procedimiento de recurso ante una entidad independiente e imparcial, debilitaba en gran medida el régimen de garantías.

La posterior aprobación de la LTAIBG, cuya aplicación es supletoria en aquellos ámbitos que cuentan con un régimen jurídico específico de acceso a la información, parecía que iba a suponer una mejora en el régimen de garantías del acceso a la información ambiental, al contemplar una reclamación ante el CTBG —o el correlativo organismo autonómico— que, vía supletoriedad, podría aplicarse en este ámbito. Sin embargo, no fue este el criterio interpretativo seguido por el CTBG que, desde el principio, negó su competencia para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental, por contar esta materia con una regulación específica en la LAIMA. En cuanto a las autoridades autonómicas de transparencia, la mayoría sí hizo extensiva dicha garantía al acceso a la información ambiental, pero otras la negaron. De esta forma, se impedía, en muchos casos, que una autoridad independiente pudiera, en un plazo breve de tiempo y de forma gratuita, resolver sobre la procedencia de entregar información ambiental y, sin esta garantía, como ha puesto de manifiesto Guichot Reina (2022b: p. 25),

“dejadas las posibilidades a los inoperantes recursos administrativos y a los lentos y costosos recursos judiciales, la finalidad perseguida por el derecho de acceso de posibilitar la participación y la rendición de cuentas queda, en estos sectores, aniquilada”.

A ello, se añadía la existencia de asimetría en relación con las garantías aplicables al derecho de acceso a la información ambiental, en función de cuál era la

⁹⁰ En el texto no se incluye ninguna referencia específica al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, dada su reciente creación y que todavía existen muy pocas resoluciones dictadas en 2023 y 2024, sin que se haya encontrado ninguna relevante a los efectos del tema abordado.

administración de la cual emanaba la resolución, expresa o presunta, objeto de impugnación y el territorio donde se ejercía este derecho.

Afortunadamente, se ha puesto fin a esta situación, carente de justificación. En nuestra opinión, en ámbitos privilegiados o cualificados del derecho de acceso como sucede en materia ambiental, carece de toda lógica privar el ámbito del acceso a la información ambiental, cuya regulación específica “es, en términos generales, más amplia o generosa que la del régimen general o común” (Razquin Lizarraga, 2008: p. 41), de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información pública. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no gozase del mecanismo básico de garantía ante una autoridad independiente, establecido por la legislación general de acceso a la información pública.

Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, finalmente, la garantía recogida en la LTAIBG —la reclamación ante el CTBG— se ha hecho extensiva a aquellas materias que, como la ambiental, aunque cuentan con un régimen jurídico específico de acceso, no tienen un régimen propio de recursos ni incluyen un instrumento de garantía ante una autoridad independiente. Así debería haber sido desde el principio⁹¹, como hemos defendido insistentemente. Se corrige, de esta forma, una situación que, además de provocar una gran inseguridad jurídica a la ciudadanía, suponía un régimen de aplicación desigual de las garantías de acceso a la información pública; y el derecho de acceso a la información ambiental sale reforzado.

6. BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. La disposición adicional 1.3^a del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 158, 2013, pp. 221-244.

- Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones. En GUICHOT REINA, Emilio; BARRERO

⁹¹ Así lo establece, por ejemplo, la Ley Foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al determinar la competencia del Consejo de Transparencia de Navarra para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información y examinar las reclamaciones en todos los casos y cualquiera que sea la normativa aplicable (*vid.* la disposición adicional séptima, apartado 2).

RODRÍGUEZ, Concepción. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 515-738.

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. La incidencia de la nueva Ley de Transparencia en Materia Ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 28, 2014, pp. 115-150.

CASADO CASADO, Lucía. Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, pp. 819-846.

- La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental? *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 52, 2016, pp. 22-42.

- El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, 2019, pp. 88-155.

- Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales. *Anuario de Transparencia Local 4/2021*, 2022, pp. 35-86.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel. El derecho de acceso a la documentación de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, n. 103, 1984, pp. 135-153.

CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí. *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

- El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, n. 24, 1999, pp. 117-161.

COCCILOLO, Endrius. La arquitectura administrativa de la transparencia en España: regulation-inside-government y diseño institucional de las Autoridades de Transparencia. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, 2019, pp. 521-571.

COTINO HUESO, Luis. Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia. En COTINO HUESO, Luis; BOIX PALOP, Andrés. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 21-63.

CUBERO MARCOS, José Ignacio. El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 37, 2017, pp. 131-161.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Algunas proposiciones para una Ley de acceso a la información. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 105, 2002, pp. 881-916.

- *El derecho de acceso a la información medioambiental*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.

- Información ambiental y transparencia pública. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 39, 2018, pp. 19-68.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho al acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Aranzadi, 2ª edición, 2020.

- Transparencia y buen gobierno (Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo). *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 60, 2022, pp. 1-26.

GUICHOT REINA, Emilio. Capítulo II. Transparencia: aspectos generales. En GUICHOT REINA, Emilio (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, pp. 35-62.

- El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 33, 2016, pp. 125-162.

- La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística. *Revista Española de la Transparencia*, n. 4, 2017, pp. 17-33.

- Capítulo Quinto. Regulaciones especiales. En GUICHOT REINA, Emilio; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 739-854.

- La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 221, 2022a, pp. 81-108.

- La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel, *Revista Española de la Transparencia*, n. 15, 2022b, pp. 17-33.

ITUREN i OLIVER, José Alberto. El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 8, 2005, pp. 101-121.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho Ambiental. Parte General*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. *Administración y Legislación Ambiental. Adaptado al EEES*. Madrid: Dykinson, 8ª edición, 2015.

MARTÍN DELGADO, Isaac. La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz? En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016*. Madrid: INAP, 2016, pp. 291-328.

MÉDICI COLOMBO, Gastón. El Acuerdo Escazú: La implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 9, n. 1, 2018, pp. 1-66.

MESEGUER YEBRA, Joaquín. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional-Diputación de Granada, 2014.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Civitas, 1993.

PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre. Capítulo VIII. Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales. En PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008, pp. 349-403.

PIGRAU SOLÉ, Antoni; BORRÀS PENTINAT, Susana. Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier, 2008, págs. 21-83.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información en materia de medio ambiente en España. Balance y retos de futuro. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. IX, n. 1, 2018, pp. 1-58.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. *Revista de Administración Pública*, n. 137, 1995, p. 31-55.

- Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente. En GARCÍA URETA, Agustín (Coord.). *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 297-308.