



Emilio Guichot

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

1. PLANTEAMIENTO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información y buen gobierno (LTBG), que establece la regulación básica estatal sobre la materia, dispone en el segundo apartado de su disposición adicional primera, titulada "regulaciones especiales del derecho de acceso a la información", que:

"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."

La LTBG no desvela cuáles sean estas normativas específicas, a diferencia de lo que hacía el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de 26 de noviembre (LRJPAC), en su apartado sexto, en el que se enumeraban las materias que se regían por su normativa específica, sin referencia alguna a la supletoriedad.

En su apartado tercero establece:

"En este sentido, 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".

En la versión del Proyecto de Ley, este apartado añadía "y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión", previsión que fue suprimida en la tramitación parlamentaria, con la voluntad de aplicar la propia LTBG a la información obrante en cualquier archivo, y terminar así con la regulación especial de los archivos que no son de uso cotidiano.

En otros trabajos anteriores he reflexionado con carácter general sobre cuál había de ser la influencia que la aprobación de la LTBG en la interpretación de la normativa de acceso a la información ambiental¹ o sobre archivos². En estas páginas me voy a centrar en una cuestión particular: si las Autoridades de control son competentes para

¹ "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, NÚM. 33, 2016, PP. 125-162.

² "TRANSPARENCIA: ASPECTOS GENERALES", EN LA OBRA COORDINADA POR MÍ TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, TECNOS, MADRID, 2014, PP. 55-62.

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

conocer de las reclamaciones que puedan formularse contra las resoluciones sobre información ambiental, destinada a la reutilización o incluida en archivos.

He de confesar, al respecto, que mi análisis parte de la extrañeza. Durante la elaboración, tramitación y aprobación de la LTBG, me parecía evidente que, una vez creada una garantía adicional, se extendería a materias que por su relevancia social o económica tenían una regulación previa como el acceso a la información ambiental o la destinada a la reutilización (en ambos casos, de la mano de la obligación de transposición de Directivas europeas). O que lo mismo pasaría con la información depositada en archivos, más tras el mencionado cambio legislativo dirigido a establecer un régimen único con independencia del archivo en que la información estuviera depositada. Es más, daba por entendido que ésa era la razón primera de la referencia a la supletoriedad de la normativa general sobre acceso a la información en lo no regulado en la normativa específica que ya se encontraba en el anterior Anteproyecto de Ley del Gobierno socialista y que adoptó también la actual LTBG partiendo en ese punto del mencionado Anteproyecto. Sin embargo, he asistido con estupor a cómo por parte del CTBG y de algunos Consejos autonómicos se ha interpretado que la garantía no se extiende a estas materias.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal (CTBG) fijó su doctrina general en torno a la aplicación de la DA1 en su Criterio interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre. Pone de relieve que la única excepción a la aplicación directa de la LTBG son aquellos ámbitos en que existe una normativa específica que prevé y regula un régimen de acceso a la información, también específico, en una determinada materia o área de actuación administrativa. Entre estas normas se encuentran expresamente previstas las reguladoras del acceso a la información ambiental o la de reutilización de la información del sector público. Pero, añade, lo son a título de ejemplo, a los que el CTBG añade la regulación del acceso a archivos que no tengan el carácter de gestión o de oficina previsto en el ámbito estatal por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, o las disposiciones que prevén la reserva en el acceso como ocurre en materia de secretos oficiales o de secreto estadístico, "y algunos otros". Por lo demás, obvia una interpretación general del alcance de la supletoriedad. Y, en sus resoluciones particulares, sencillamente inadmite las reclamaciones, remitiendo a las vías de recurso reguladas (expresa o implícitamente) en dicha normativa específica. Algo similar han hecho, como veremos, algunas Autoridades autonómicas, mientras que otras han adoptado la postura contraria, admitiendo las reclamaciones.

Hasta el momento, sólo han llegado a las Autoridades de control casos de información ambiental y archivística, pero la aproximación parece extensible a la información destinada a la reutilización.

2. LA REGULACIÓN LEGAL Y LA DOCTRINA DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL

2.1. El acceso a la información ambiental

A. Regulación legal

En España hubo antes una regulación del acceso a la información ambiental que una general digna de tal nombre, pues, como se sabe, desde 1992 estuvo en vigor el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) cuyas deficiencias eran notorias. Se trató de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Dicha Ley no vino por un impulso del legislador nacional en pro de una mayor transparencia, sino que, en realidad, fue la transposición de la Directiva 90/313/CE, que a su vez trasladó al ámbito de la Unión Europea lo que sería el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998.

A estas alturas, huelga (u holgaría, como vamos a ver) poner de relieve el papel capital de la información ambiental, requisito *sine qua non* para la necesaria participación y control de y por todos, en relación con este bien colectivo necesario para la propia vida. El Preámbulo del citado Convenio es bien expresivo³.

Pues bien, la Directiva 90/313/CE dispuso en su artículo 4 que debía reconocerse a la persona que considerara que su solicitud de información había sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que hubiera recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, el derecho a presentar un recurso judicial o administrativo conforme a su ordenamiento nacional. En su transposición en España, la Ley 38/1995 disponía en su primera redacción de su artículo 4.3 que las resoluciones en materia de acceso a la información agotaban la vía administrativa (lo que, antes de la reforma de la LRJPAC, que reintrodujo el recurso de reposición, significaba que eran sólo im-

3 "[...] RECONOCIENDO QUE UNA PROTECCIÓN ADECUADA DEL MEDIO AMBIENTE ES ESENCIAL PARA EL BIENESTAR HUMANO, ASÍ COMO PARA EL GOCE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR EL DERECHO A LA VIDA. RECONOCIENDO TAMBIÉN QUE TODA PERSONA TIENE EL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE QUE LE PERMITA GARANTIZAR SU SALUD Y SU BIENESTAR, Y EL DEBER, TANTO INDIVIDUALMENTE COMO EN ASOCIACIÓN CON OTROS, DE PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE EN INTERÉS DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS. CONSIDERANDO QUE PARA PODER ESTAR EN CONDICIONES DE HACER VALER ESTE DERECHO Y CUMPLIR CON ESE DEBER, LOS CIUDADANOS DEBEN TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN, ESTAR FACULTADOS PARA PARTICIPAR EN LA TOMA DE DECISIONES Y TENER ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES, Y RECONOCIENDO A ESTE RESPECTO QUE LOS CIUDADANOS PUEDEN NECESITAR ASISTENCIA PARA EJERCER SUS DERECHOS, AMBIENTE Y QUE, POR TANTO, LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DEBEN DISPONER DE INFORMACIONES EXACTAS, DETALLADAS Y ACTUALIZADAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE. CONSCIENTES DE QUE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS TIENEN EN SU PODER INFORMACIONES RELATIVAS AL MEDIO AMBIENTE EN EL INTERÉS GENERAL. DESEANDO QUE EL PÚBLICO, INCLUIDAS LAS ORGANIZACIONES, TENGAN ACCESO A MECANISMOS JUDICIALES EFICACES PARA QUE LOS INTERESES LEGÍTIMOS ESTÉN PROTEGIDOS Y PARA QUE SE RESPETE LA LEY. RECONOCIENDO QUE, EN LA ESFERA DEL MEDIO AMBIENTE, UN MEJOR ACCESO A LA INFORMACIÓN Y UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES PERMITEN TOMAR MEJORES DECISIONES Y APLICARLAS MÁS EFICAZMENTE, CONTRIBUYEN A SENSIBILIZAR AL PÚBLICO RESPECTO DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES, LE DAN LA POSIBILIDAD DE EXPRESAR SUS PREOCUPACIONES Y AYUDAN A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS A TENERLAS DEBIDAMENTE EN CUENTA. PRETENDIENDO DE ESTA MANERA, FAVORECER EL RESPETO DEL PRINCIPIO DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y GARANTIZAR UN MAYOR APOYO DEL PÚBLICO A LAS DECISIONES ADOPTADAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE [...]"

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

pugnables en vía judicial). En su reforma por la Ley 55/1999 se trocó esta referencia por una remisión general al sistema de recursos administrativos de la LRJPAC, que ya entonces, tras su reforma por la Ley 4/1999, había vuelto a la dualidad recurso de reposición/recurso de alzada, en función de que el acto pusiera o no fin a la vía administrativa. El resultado fue que se hizo siempre posible interponer un recurso administrativo contra una decisión, expresa o presunta, en materia de acceso a la información ambiental, lo que fue claramente positivo, dado que en esta materia o los recursos son rápidos y gratuitos, o son ineficaces, pero sin por ello alumbrar una vía específica de reclamación ante una Autoridad independiente.

El Convenio de Aarhus entró en vigor el 30 de octubre de 2001 e impone en su artículo 9.1 el reconocimiento del derecho a interponer recurso en materia de acceso a la información ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente o imparcial establecido por la Ley, que debe resolver motivadamente, al menos cuando deniegue el acceso a la información, y cuyas decisiones sean obligatorias para la autoridad pública que posea la información. Añade que, si se prevé un recurso judicial, se debe reconocer también a los solicitantes el derecho a acceder a un procedimiento rápido de recurso administrativo establecido por Ley que sea gratuito o poco oneroso, sea ante una autoridad pública o ante un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

La Directiva 2003/4/CE siguió este modelo en su artículo 6. No impuso, por tanto, la necesaria existencia de una autoridad administrativa independiente de control, pese a que había sido ésta la posición del Parlamento y del Comité Económico y Social y la propia posición inicial de la Comisión y del Consejo⁴. Se dejó, pues, a la autonomía organizativa de los Estados. Su transposición en España por Ley 27/2006, de 18 de julio (LAIA) se limitó en su artículo 20 a una remisión al sistema general de recursos administrativos de la LRJPAC "y demás normativa aplicable", sin crear una nueva vía de reclamación ante un órgano administrativo independiente⁵. Dejó, pues, las cosas como estaban ya tras la reforma de la Ley 38/1995 operada por la Ley 55/1999.

La doctrina especializada no dejó de señalar al respecto que los recursos administrativos no aportaban realmente una garantía efectiva y de postular su sustitución por las reclamaciones ante Autoridades administrativas independientes, solución acogida en algunos países de nuestro entorno geográfico y cultural⁶.

4 LAS REFERENCIAS PUEDEN ENCONTRARSE EN S. FERNÁNDEZ RAMOS, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ARANZADI, CIZUR MENOR, 2009, PP. 172- 180, EN PP. 197-198.

5 "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 COMÚN, 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."

6 ASÍ, CERRILLO Y MARTÍNEZ, A., "EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ANÁLISIS DE LA LEY 38/1995, DE 12 DE DICIEMBRE, DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE", AUTONOMIES,

Estos son los antecedentes en los que se inscribe la mención a la información ambiental en la DA1.3 LTBG.

Se plantea, así, si alcanza la supletoriedad de la LTBG respecto a la LAIA a la extensión del sistema creado por la primera de reclamación potestativa ante una autoridad independiente sustitutivo de los recursos administrativos, el CTBG en el ámbito estatal y sus homólogos autonómicos.

A priori parecía que esta podía ser la principal virtualidad de la DA1.3 en una materia, como la ambiental, que cuenta con una regulación avanzada en lo procedimental y sustantivo. Sin embargo, como avanzamos, la doctrina de las autoridades de control ha sido dispar.

B. Las doctrinas de las Autoridades de control

1. La doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal: comprobación del carácter ambiental de la información y remisión a la regulación material, procedimental y de garantías de la LAIA con inadmisión de la reclamación, cualquiera que haya sido la normativa invocada por el solicitante. Su seguimiento por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos andaluz con presunción de la naturaleza ambiental de la información

En todos los casos en que se han dirigido solicitudes al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) o a entidades dependientes del mismo, como las Confederaciones Hidrográficas, referida a bienes ambientales o a actividades sobre los mismos, el CTBG ha entendido que es la LAIA la aplicable, y no la LTBG, y que dicha Ley tiene previsto su propio sistema de recursos, y, en consecuencia, se considera incompetente⁷. Y ello pese a que en la gran mayoría de las ocasiones el solicitante haya invocado la LTBG y no la LAIA y en no pocas la propia Administración haya resuelto conforme a la primera.

NÚM. 24, 1999, p. 159; S. FERNÁNDEZ RAMOS, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ARANZADI, CIZUR MENOR, 2009, p. 201; L. CASADO CASADO, "EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL PREVIA SOLICITUD", EN PIGRAU SOLÉ, A., (DIR.), ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: DIEZ AÑOS DEL CONVENIO DE AARHUS, ATELIER, BARCELONA, 2008, PP. 288-289, QUIEN DA CUENTA DE LA DOCTRINA FAVORABLE A ESTA OPCIÓN Y SUSCRIBE LA POSICIÓN DE A. PEÑALVER I CABRÉ SEGÚN LA CUAL LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO CUMPLEN LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL CONVENIO DE AARHUS, DE SER EFECTIVOS, OBJETIVOS Y EQUITATIVOS, Y EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NO PUEDE CONFIGURARSE COMO MECANISMO GENERAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DADO QUE RESULTA INEFICAZ POR LA ENORME TARDANZA EN OBTENER SENTENCIA.

7 NO ASÍ CUANDO SE TRATA DE SOLICITUDES SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA AGENDA, IDENTIDAD, CURRÍCULUM Y FUNCIONES DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DEL MAGRAMA O LAS ENTIDADES DE ÉL DEPENDIENTES, SÍ HA ADMITIDO LAS RECLAMACIONES Y APLICADO LA LTBG: ASÍ, RESOLUCIONES 424/2015, DE 4 DE FEBRERO DE 2016, Y 131/2016, DE 21 DE JUNIO (AGENDA DE ALTOS CARGOS), 250 A 252 Y 275/2015, DE 22 DE OCTUBRE Y 268 A 270/2015, DE 20 DE OCTUBRE (RETRIBUCIONES); 97/2016, DE 28 DE MARZO, 162/2016, DE 9 DE MAYO, 165/2016, DE 8 DE JULIO, 367/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE Y 42 Y 46/2017, DE 25 DE ABRIL (MÉRITOS Y BAREMACIÓN), 208/2015, DE 1 DE OCTUBRE, 74/2016, DE 24 DE MAYO, 464/2016, DE 23 DE ENERO, 508/2016, DE 31 DE ENERO, 52/2017, DE 9 DE MAYO (IDENTIDAD Y FUNCIONES). LO MISMO HA HECHO RESPECTO DE INFORMACIÓN REFERIDA A EXPROPIACIONES FORZOSAS Y REVERSIONES: ASÍ, RECLAMACIONES 26 Y 71/2015, DE 9 DE SEPTIEMBRE Y 107/2016, DE 13 DE JUNIO. O A CONVENIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA CON COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS: ASÍ, RESOLUCIÓN 158/2016, DE 20 DE JUNIO

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

Maneja un concepto amplio de medio ambiente, extraído de la definición también amplia acogida en el artículo 2.3 la LAIA y en las Directivas europeas de las que la norma trae causa, que abarca tanto los datos como las actividades referentes al estado de los elementos del medio ambiente, con referencia la interpretación extensiva llevada a cabo por la jurisprudencia comunitaria⁸, y en sus resoluciones hace un cierto esfuerzo por justificar la naturaleza ambiental de la información de acuerdo con la citada definición legal y su interpretación jurisprudencial. Incluye, así el acceso a información sobre proyectos LIFE⁹, sobre actuaciones de protección del dominio público marítimo terrestre¹⁰, sobre lucha contra los incendios forestales¹¹, sobre obras en el dominio público hidráulico¹², a datos sobre vertidos de una empresa a un río¹³, al estado de las obras de una depuradora¹⁴, a la documentación sobre contratos de construcción y gestión de desaladoras¹⁵, a los informes de seguimiento del Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera¹⁶, a la cantidad de agua embalsada y desembalsada¹⁷, a una presa y su utilización por una mancomunidad de aguas¹⁸, a la interpretación de

8 STJUE DE 17 DE JUNIO DE 1998, ASUNTO 321/96, MECLENBURG.

9 RESOLUCIÓN 9/2015, DE 17 DE MARZO.

10 RESOLUCIÓN 29/2015, DE 16 DE ABRIL. EN ESTE CASO, EL RECLAMANTE ALEGABA QUE SE TRATA DE INFORMACIÓN QUE SE ENCUENTRA EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 33/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y, CONCRETAMENTE, EN LO RELATIVO A LA IDENTIFICACIÓN Y CONTROL A TRAVÉS DE INVENTARIOS O REGISTROS ADECUADOS DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. EL CTBG CONCLUYE, SIGUIENDO LAS ALEGACIONES DEL MINISTERIO, QUE SE TRATA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL AL VERSAR SOBRE "EL ESTADO DE [...] LAS ZONAS MARÍTIMAS Y COSTERAS [...]" O SOBRE "MEDIDAS, INCLUIDAS LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS [...]" QUE PUEDAN AFECTARLES, ASÍ COMO A ACTIVIDADES O MEDIDAS DESTINADAS A PROTEGER ESTOS ELEMENTOS. CONCLUYE QUE "TENIENDO EN CUENTA, POR LO TANTO, QUE LA INFORMACIÓN SOLICITADA SE REFIERE A ZONAS Y PROPIEDADES QUE SE HAN VISTO AFECTADAS POR LA CALIFICACIÓN DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE, SE PUEDE ENTENDER QUE SE TRATA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS [...] QUE AFECTAN A LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS", Y POR ELLO QUE ES DE APLICACIÓN LA NORMATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.

11 RESOLUCIONES 89 Y 97/2015, DE 20 DE MAYO.

12 RESOLUCIÓN 189/2015, DE 7 DE SEPTIEMBRE.

13 RESOLUCIÓN 190/2015, DE 7 DE SEPTIEMBRE.

14 RESOLUCIÓN 199/2015, DE 24 DE SEPTIEMBRE. EN LA RECLAMACIÓN, EL SOLICITANTE ADUCE QUE SU PETICIÓN NO ES AMBIENTAL SINO RELATIVA A UNA OBRA PÚBLICA. EN LAS ALEGACIONES, EL MAGRAMA SOSTIENE QUE ES ENTRA DENTRO DE "MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y ACTIVIDADES QUE AFECTAN A LOS ELEMENTOS Y FACTORES DEL MEDIO AMBIENTE" CONFORME AL ART. 2.3.B) LAIA (Y RECONOCE QUE AÚN NO HA FACILITADO LA INFORMACIÓN). EL CTBG APOYA ESTA ARGUMENTACIÓN E INADMITE.

15 RESOLUCIÓN 188/2015, DE 14 DE SEPTIEMBRE. EN LA RECLAMACIÓN, EL SOLICITANTE ALEGABA QUE "SU PETICIÓN NO ES MEDIOAMBIENTAL, SINO CONTRACTUAL, ECONÓMICO-FINANCIERA Y OPERATIVA, REFERENTE A OBRA PÚBLICA, Y ENTRA DENTRO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO QUE, ADEMÁS, ES SUPLETORIA DE LA LEY 27/2006, SEGÚN DISPONE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE AQUÉLLA. EN SUS ALEGACIONES A LA RECLAMACIÓN, EL MAGRAMA DEFENDIÓ QUE SE TRATABA DE INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A ELEMENTOS Y FACTORES DEL MEDIO AMBIENTE Y SE RATIFICABA EN LA INAPLICABILIDAD DE LA LTBG. EL CTBG SIGUE ESTE CRITERIO.

16 RESOLUCIÓN 287/2015, DE 30 DE OCTUBRE.

17 RESOLUCIÓN 497/2015, DE 18 DE FEBRERO.

18 RESOLUCIÓN 76/2016, DE 30 DE MAYO DE 2016. LA SOLICITUD SE FORMULA CONFORME A LA LTBG Y SE DIRIGE A UNA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA QUE RESPONDE, ENTRE OTROS ARGUMENTOS, QUE SE TRATA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL, AUNQUE A LA VEZ SE ALUDE A ARTÍCULOS DE LA LTBG. EL CTBG APELA AL ART. 3.2 LAIA Y A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA E INADMITE LA RECLAMACIÓN "TENIENDO EN CUENTA EL OBJETO DE LA SOLICITUD", SI BIEN RETROTRAJE LAS ACTUACIONES

determinadas disposiciones de la legislación medioambiental en materia de productos fitosanitarios¹⁹, a información sobre autorizaciones de servicios de temporada en unas playas²⁰, al listado de infracciones de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera²¹, a información sobre pleitos entre el Estado y una Comunidad Autónoma en torno a la financiación de las obras de un canal²², a datos sobre la paralización de las obras de limpieza de un río²³, a las coordenadas del punto en que se encuentra una estación meteorológica²⁴, a los contratos de compraventa de derechos de emisión²⁵. En alguna ocasión lo ha aplicado también a información en poder de algún Ministerio o entidad dependiente de un Ministerio diferente al MAGRAMA, atendiendo a su carácter

AL MOMENTO INICIAL DE LA SOLICITUD PORQUE LA CONFEDERACIÓN NO DEBIÓ ENTRAR EN EL FONDO SINO INADMITIRLA Y TRAMITARLA CONFORME A LA LAIA.

19 RESOLUCIÓN 382/2016, DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 2016.

20 RESOLUCIÓN 314/2016, DE 5 DE OCTUBRE DE 2016. EL MAGRAMA DESESTIMÓ LA SOLICITUD POR ENTENDER CONCURRENTEMENTE LA CAUSA DE PERJUICIO PARA LA IGUALDAD DE LAS PARTES PROCESALES DEL ART. 14.1.F) LTBG. YA EN LAS ALEGACIONES EL PROPIO MAGRAMA ADMITIÓ QUE HABÍA ERRADO EN LA NORMATIVA APLICABLE Y SE PRESTÓ A TRAMITAR LA SOLICITUD POR LA LAIA. EL CTBG APELA AL ART. 2.3 LAIA Y A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA Y ARGUMENTA "POR OTRA PARTE" QUE LAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES EN DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTÁN REGULADAS EN LA NORMATIVA DE COSTAS Y "EN CONCLUSIÓN" ENTIENDE QUE LAS PLAYAS PERTENECEN AL MISMO Y SE PUEDEN OCUPAR CON AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA, "QUE ES CONSIDERADA UN CONTRATO DE SERVICIOS. ÉSTOS CONTRATOS SE PUEDEN ENTENDER QUE SON MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA REGULAR LA ACTIVIDAD O LA UTILIZACIÓN DE UNA PARTE DEL ESPACIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE" E "IGUALMENTE, EN CUANTO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESPACIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE, ES DEFINIDA COMO INFORMACIÓN AMBIENTAL" CONFORME AL ARTÍCULO Y LA JURISPRUDENCIA CITADAS, POR LO QUE LA INFORMACIÓN SOLICITADA DEBE CONSIDERARSE INFORMACIÓN AMBIENTAL. INADMITE, ASÍ, LA RECLAMACIÓN.

21 RESOLUCIÓN 387/2016, DE 9 DE SEPTIEMBRE

22 RESOLUCIÓN 546/2016, DE 25 DE ENERO DE 2017. EL RECLAMANTE ALEGABA QUE NO SE TRATABA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL, SINO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE UNA OBRA HIDRÁULICA DE REGADÍO, DE MODO QUE "SI CUALQUIER ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA RELATIVA A LA GESTIÓN DEL AGUA FUERA MEDIO AMBIENTE, LA DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA EN BLOQUE QUEDARÍA FUERA DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA. Y, POR LO TANTO, LOS CIUDADANOS NO PODRÍAN UTILIZAR ESTE RECURSO ESPECIAL CUANDO SE TRATA DE INFORMACIÓN QUE SE PIDE A LA DGA." AÑADÍA QUE "ANTES DE ACUDIR A LOS MECANISMOS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA PEDÍ ESTA INFORMACIÓN AL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y A FECHA DE HOY NO ME HAN DADO NINGUNA RESPUESTA." EL CTBG RECUERDA EL ART. 3.2 LAIA Y LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA Y "POR ELLO" "CONSIDERA QUE SE DEBE INADMITIR LA RECLAMACIÓN" "PUESTO QUE SU OBJETO DE COMPETENCIA ES LA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL".

23 RESOLUCIÓN 17/2017, DE 9 DE FEBRERO DE 2017. LA SOLICITUD SE FORMULÓ A UNA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA CONFORME A LA LTBG Y NO FUE RESPONDIDA. EL CTBG APELA AL ART. 2.3 LAIA Y A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA. Y CONCLUYE QUE "POR LO TANTO, Y ATENDIENDO AL OBJETO DE LA SOLICITUD, DEBE CONCLUIRSE QUE LA MISMA DEBE SER TRAMITADA DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LA LEY 27/2006 ANTES INDICADA, INCLUYENDO LA APLICACIÓN DE LAS VÍAS DE RECURSO PREVISTAS EN DICHA NORMA." INADMITE LA RECLAMACIÓN.

24 RESOLUCIÓN 43/2017, DE 19 DE ABRIL DE 2017. LA SOLICITUD SE FORMULÓ CONFORME A LA LTBG Y EL MAGRAMA RESPONDIÓ APLICANDO LA LAIA Y DENEGANDO LA INFORMACIÓN POR MOTIVO DE SEGURIDAD PÚBLICA, AUNQUE POSTERIORMENTE LA CONCEDIÓ. EL CTBG APELA AL ART. 2.3 LAIA Y CONSIDERA QUE "A FALTA DE INFORMACIÓN ADICIONAL DE LA QUE CARECE Y DE ACUERDO CON EL CRITERIO DEL ORGANISMO COMPETENTE EN ESTA MATERIA [...] PARECE QUE LA MISMA SE CORRESPONDERÍA CON INFORMACIÓN DE NATURALEZA MEDIOAMBIENTAL SEGÚN EL CONCEPTO ANTES INDICADO. ELLO IMPLICA, POR LO TANTO, QUE ES DE APLICACIÓN LA LEY 27/2006 ANTES MENCIONADA Y NO LA LTAIBG". INADMITE LA RECLAMACIÓN.

25 RESOLUCIÓN 122/2017, DE 19 DE JUNIO. EL SUPUESTO ES CURIOSO PORQUE EL MAGRAMA DENEGÓ LA INFORMACIÓN DICHIENDO QUE ERA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL NO INCLUIDA EN LA LAIA. EL CIUDADANO RECLAMANTE ADUJO QUE SOLICITABA INFORMACIÓN ECONÓMICA Y/O PRESUPUESTARIA AMPARADA POR LA LTBG Y EL MAGRAMA EN SUS ALEGACIONES APELÓ A LOS LÍMITES DE LA LTBG, PERO EN UNAS ALEGACIONES COMPLEMENTARIAS DEFENDIÓ LA APLICACIÓN DE LA LAIA Y NO DE LA LTBG Y LA INCOMPETENCIA DEL CTBG PARA RESOLVER LA RECLAMACIÓN, POSTURA ÉSTA QUE SERÍA LA ACOGIDA POR EL CTBG APELANDO A QUE "EL OBJETO DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA VIENE REFERIDO, EN AMBOS CASOS, A INFORMACIÓN DE CARÁCTER MEDIOAMBIENTAL, YA QUE SON RELATIVOS A LAS UNIDADES DE CANTIDAD ASIGNADA DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO".

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

ambiental según la definición legal²⁶. En definitiva, no sólo los planes ambientales o el estado de los bienes ambientales, sino los contratos, las autorizaciones y concesiones, los recursos humanos empleados, el coste y la financiación de cualquier actividad que los tiene como sustrato quedan incluidos en el concepto de "información ambiental" y fuera de la garantía de la reclamación ante una Autoridad independiente.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA) ha acogido la doctrina estatal que acabamos de reproducir, si bien no se encuentra en sus resoluciones el moderado y a veces discutible intento de justificar la naturaleza ambiental de la información solicitada que sí se da, como hemos visto, en la del CTBG, sino una exposición del art. 2.3 LAIA y una inclusión automática en el mismo del caso en cuestión. Así, se haya invocado la LTBG o la LAIA por el solicitante y haya aplicado una u otra la Administración ambiental, analiza siempre de oficio la cuestión y considera que se incluye en esta categoría la solicitud de información sobre permisos y planes técnicos de caza en un determinado coto²⁷, sobre datos analíticos de las estaciones depuradoras de aguas residuales²⁸, sobre la gestión del agua²⁹, el informe de estudio acústico

26 EN LA RESOLUCIÓN 160/2016, DE 8 DE JULIO, SE SOLICITÓ CONFORME A LA LTBG AL CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS (CIEMAT), ADSCRITO AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, INFORMES SOBRE EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO RADIOLÓGICO Y SANITARIO DE LA POBLACIÓN DE PALOMARES ENTRE LOS AÑOS 1966 Y 2015, ASÍ COMO LOS RESULTADOS DE RECONOCIMIENTOS MÉDICOS Y DE VIGILANCIA RADIOLÓGICA AMBIENTAL, Y LOS INFORMES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR Y DEL PROPIO CIEMAT. EL CIEMAT APLICÓ LA LTBG Y CONSIDERÓ QUE LA DIVULGACIÓN PODÍA PERJUDICAR SUS FUNCIONES DE VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES EN CURSO, DE MODO QUE FACILITÓ SÓLO SU PROPIO INFORME. EN SUS ALEGACIONES EL CIEMAT APELÓ ADEMÁS A OTROS LÍMITES: SECRETO PROFESIONAL Y PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL, GARANTÍA DE LA CONFIDENCIALIDAD O EL SECRETO REQUERIDO EN LA TOMA DE DECISIONES, RELACIONES EXTERIORES Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. EL CTBG COMIENZA ANALIZANDO SI ES DE APLICACIÓN LA DA1. APELA AL ART. 2 LAIA Y CONSIDERA QUE "DADO QUE, EN EL PRESENTE CASO, LA DOCUMENTACIÓN QUE SE PIDE SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE A INFORMES SOBRE SEGUIMIENTO RADIOLÓGICO, VIGILANCIA RADIOLÓGICA AMBIENTAL, SITUACIÓN RADIOLÓGICA Y SEGUIMIENTO SANITARIO DE LA POBLACIÓN DE PALOMARES, COMO CONSECUENCIA DE LOS RESIDUOS O VERTIDOS NUCLEARES QUE AFECTARON EN SU DÍA A LA ZONA COSTERA DE ESA COMARCA ALMERIENSE, PODEMOS AFIRMAR QUE SE PRETENDE ACCEDER A INFORMACIÓN DE CARÁCTER MEDIOAMBIENTAL" E INADMITE LA SOLICITUD. LA SOLUCIÓN ES DISCUTIBLE POR CUANTO SE PEDÍA CONOCER LA INCIDENCIA DE UN ACCIDENTE NUCLEAR EN LA SALUD DE LAS PERSONAS, NO EN LOS BIENES AMBIENTALES, Y CONTRASTA CON LA RESOLUCIÓN 432/2015, DE 24 DE FEBRERO, QUE DENIEGA EL CARÁCTER DE AMBIENTAL RESPECTO DE UNA SOLICITUD AL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR (CSN) DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL PROCESO DE EVALUACIÓN, DESIGNACIÓN Y APROBACIÓN DEL ALMACÉN TEMPORAL CENTRALIZADO EN EL MUNICIPIO DE VILLAR DE CAÑAS. EL CSN DIO INFORMACIÓN PARCIAL Y EN LAS ALEGACIONES A LA RECLAMACIÓN EL CSN ALEGÓ QUE SERÍA DE APLICACIÓN LA LAIA, NO OBSTANTE LO CUAL, JUSTIFICÓ LA CORRECCIÓN DE SU RESOLUCIÓN CONFORME A LA LTBG. EL CTBG COMIENZA AFIRMANDO QUE NO CABE RESPONDER LA SOLICITUD CONFORME A LA LTBG Y DESPUÉS EN ALEGACIONES A LA RECLAMACIÓN INVOCAR LA LAIA. NO OBSTANTE, ANALIZA LA CUESTIÓN. A JUICIO DEL CTBG, "SI BIEN EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL INCLUYE INFORMACIÓN DE CARÁCTER RADIOLÓGICO (LA LETRA B) MENCIONA A RADIACIONES O RESIDUOS, INCLUIDOS LOS RESIDUOS RADIOACTIVOS, EMISIONES, VERTIDOS Y OTRAS LIBERACIONES EN EL MEDIO AMBIENTE), SU INCLUSIÓN EN EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL SE HACE EN RELACIÓN A SU AFECTACIÓN O POSIBLE AFECTACIÓN A LOS ELEMENTOS MENCIONADOS EN LA LETRA A). ["EL ESTADO DE LOS ELEMENTOS DEL MEDIO AMBIENTE, COMO EL AIRE Y LA ATMÓSFERA, EL AGUA, EL SUELO, LA TIERRA, LOS PAISAJES Y ESPACIOS NATURALES, INCLUIDOS LOS HUMEDALES Y LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS, LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SUS COMPONENTES, INCLUIDOS LOS ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE; Y LA INTERACCIÓN ENTRE ESTOS ELEMENTOS."] ADEMÁS, DEBE RECALCARSE QUE LA INFORMACIÓN QUE SE SOLICITA NO ES RELATIVA A EMISIÓN DE RADIACIONES O RESIDUOS QUE AFECTEN A LOS ELEMENTOS DEL MEDIO AMBIENTE, SINO INFORMES, ALGUNOS DE CARÁCTER TÉCNICO-ADMINISTRATIVO- QUE HA SERVIDO COMO BASE EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN PÚBLICA COMO ES EL EMPLAZAMIENTO DEL ATC. TENIENDO EN CUENTA LO ANTERIOR, ESTE CONSEJO DE TRANSPARENCIA NO CONSIDERA QUE LO SOLICITADO PUEDA ENCUADRARSE EN EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL DEFINIDO EN LA LEY 27/2006 Y, POR LO TANTO, QUE DEBA SER ÉSTA Y NO LA LTAIBG LA NORMA DE APLICACIÓN."

27 RESOLUCIÓN 51/2016, DE 5 DE JULIO: "[...] RESULTA EVIDENTE QUE LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LA RECLAMANTE SE ENCUADRA EN LA DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL".

28 RESOLUCIÓN 65/2016, DE 27 DE JULIO: "[...] ATENDIENDO AL CONTENIDO DEL PRECEPTO CITADO PUEDE CONCLUIRSE QUE LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL RECLAMANTE SE ENCUADRA EN LA DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL".

29 RESOLUCIÓN 67/2016, DE 27 DE JULIO: MISMO "RAZONAMIENTO".

de un Municipio³⁰, o sobre la actividad de un puerto en materia de autorizaciones de emisión a la atmósfera, informes sobre calidad del aire, fichas de seguridad de un producto, denuncias presentadas, normativa aplicable a la actividad, entre otros³¹, o a los expedientes tramitados para la calificación ambiental de una estación de servicio³². Muchos de estos casos pueden ser más o menos claros pero la falta de argumentación se torna polémica, por ejemplo, cuando se da la calificación de información ambiental y, con ello, se excluye de la garantía de la reclamación ante la Autoridad independiente, a la información en un expediente de planificación y gestión territorial y/o urbanística, cuando incluya un informe ambiental. Así, cuando se solicita información relacionada con la construcción de un polígono industrial que linda con un Parque Natural, incluido copia de los instrumentos de planeamiento urbanístico, las licencias de obras y los informes ambientales emitidos en su tramitación ("atendiendo al contenido del precepto citado, puede concluirse que la información solicitada por el reclamante se encuadra en la definición de información ambiental")³³.

2. La doctrina de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública: posibilidad de reclamar ante la Autoridad independiente de transparencia por aplicación supletoria de la normativa general, cualquiera que haya sido la normativa invocada por el solicitante

Una posición opuesta a las anteriores es la que sostiene la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP). Admite las reclamaciones que versan sobre información ambiental, se haya invocado la normativa general autonómica sobre transparencia o la LAIA. Estima que, si la información es ambiental, queda sometida primeramente a la LAIA y sólo supletoriamente a la Ley autonómica de transparencia. El razonamiento es el siguiente: la falta de previsión expresa en la LAIA de la posibilidad de reclamar ante órganos independientes y especializados, que no existían cuando ésta se aprobó, no implica en modo alguno su exclusión. Es más, el propio artículo 20 remite a los recursos generales administrativos "y demás normativa aplicable", entre la que debe incluirse la normativa sobre transparencia, que se prevé expresamente de aplicación supletoria en materia de información ambiental, y que contempla una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos. De este modo, "la posibilidad de contar con una vía adicional, voluntaria, rápida y gratuita de reclamación, ante un órgano especializado e independiente como la GAIP, que no excluye el

30 RESOLUCIÓN 87/2016, DE 7 DE SEPTIEMBRE: "[...] A LA VISTA DEL CONTENIDO DEL PRECEPTO CITADO, LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL RECLAMANTE SE ENCUADRA EN LA DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL [...]"

31 RESOLUCIÓN 91/2017, DE 28 DE JUNIO: "[...] LA INFORMACIÓN SOLICITADA, COMO SE DESPRENDE DEL ARTÍCULO 2.3 DE LA LEY 27/2006, DE 18 DE JULIO, SE ENCUADRA EN LA DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL [...]"

32 RESOLUCIONES 94 Y 95/2016, DE 28 DE SEPTIEMBRE: "[...] RESULTANDO APLICABLE A LA MATERIA OBJETO DE ESTA RECLAMACIÓN 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 MEDIOAMBIENTE, ESTE CONSEJO CARECE DE COMPETENCIA PARA ABORDAR EL TRATAMIENTO DE ESTA CUESTIÓN, POR LO QUE PROCEDE, SIN ENTRAR A CONOCER SOBRE EL FONDO DE LA MISMA, DECLARAR LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LA PRESENTE RECLAMACIÓN."

33 RESOLUCIÓN 70/2016, DE 3 DE AGOSTO.

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

recurso contencioso-administrativo posterior, parece además plenamente coherente con la finalidad última de la LAIA y de las directivas de la Unión Europea que esta transpone: proporcionar las máximas garantías al derecho de acceso a la información ambiental como instrumento de protección del medio ambiente. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no disfrutara del mecanismo básico de garantía ante la GAIP que la LTAIPBG y la LTAIPBGE reconocen en caso de que se quiera acceder a cualquier otro tipo de información pública."³⁴

Aún se desconoce si otras Autoridades autonómicas seguirán o no esta vía³⁵.

2.2. El acceso a la información destinada a la reutilización

Paradójicamente, en España, antes de tener una Ley general de acceso a la información tuvimos una ley "de segunda generación", de reutilización de la información del sector público. La paradoja se explica porque, al igual que ocurriera con la información ambiental, también en este caso el legislador actuó a remolque de la obligación de transponer una Directiva comunitaria, la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo. La finalidad de esta normativa es la de explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas.

La adaptación de nuestro ordenamiento vino de la mano de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (LRISP). Esta Ley parte, en su Exposición de Motivos, de que "la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática." Y que la utilización de la misma por motivos diferentes a la misión de servicio público encomendada a las Administraciones, sean finalidades comerciales o no, constituye una reutilización, que es "un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia". La Ley dice poseer "unos contornos específicos que la delimitan del régimen general de

³⁴ RESOLUCIÓN 211/2017, DE 27 DE JUNIO.

³⁵ CABE CONSTATAR QUE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA AMBIENTAL ENTIENDE QUE LA RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ESTÁ SOMETIDA AL RÉGIMEN DE RECLAMACIÓN ANTE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE TRANSPARENCIA. YO MISMO HE FORMULADO UNA MISMA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ACERCA DE INCENDIOS FORESTALES PARA COMPROBARLO, Y ENTRE LAS QUE HAN RESPONDIDO TODAS ELLAS HAN DADO COMO PIE DE RECURSO LA RECLAMACIÓN ANTE LA RESPECTIVA AUTORIDAD DE TRANSPARENCIA ESTATAL (ASTURIAS, LA RIOJA) O AUTONÓMICA (BALEARES, GALICIA, CASTILLA-LA MANCHA, VALENCIA). LA CONSEJERÍA MURCIANA NO ME DIO PIE DE RECURSO.

acceso previsto en el artículo 105.b) de la Constitución y en su desarrollo legislativo, en esencia representado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". De este modo, su artículo 1, al regular el objeto de la Ley, dispone que su aplicación se hará "sin perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora."

La LRISP regula el ámbito subjetivo, los límites (con remisión a la normativa general sobre transparencia), los formatos, las condiciones de utilización, el coste y el procedimiento, estableciendo un plazo breve de veinte días porque, como señala la Exposición de Motivos, "tienen una especial relevancia los plazos de resolución, aspecto esencial para el contenido dinámico de la información, cuyo valor económico depende de su puesta a disposición inmediata y de una actualización regular". No se establece las vías de recurso, sino que en el artículo 10.7 se limita a prever que, en todo caso, las resoluciones adoptadas deberán contener una referencia a las vías de recurso a que pueda acogerse en su caso el solicitante.

Con posterioridad a la aprobación de la LRISP se produjo la de la LTBG y lo cierto es que las fronteras entre ella y la LRISP se diluyeron en gran medida, teniendo en cuenta, entre otros datos, que la LTBG dispone que la publicidad activa sea publicada, preferiblemente, en formatos reutilizables (artículo 5.4), que las solicitudes de acceso pueden referirse a "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte" (artículo 13), que el solicitante no tiene que exponer los motivos por los que pide la información (artículo 17.3) y que puede elegir la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada (artículo 17.1.d)³⁶.

Ello explica, probablemente, que los solicitantes de información, cualquiera que sea la finalidad para la que quieren emplearla, apelen directamente a la normativa general de transparencia, máxime teniendo en cuenta que según el artículo 22.4 LTBG, el acceso a la información es gratuito y sólo la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones. Y, de este modo, aún no se ha planteado ante las Autoridades de control una reclamación contra reclamaciones en aplicación de la LRISP.

2.3. El acceso a la información obrante en archivos

A. Regulación legal

El Proyecto de LTBG incluía en el ámbito de aplicación de la LTBG sólo el acceso a la información obrante en archivos de gestión u oficina, dejando al margen la información obrante en el resto de archivos (en el sistema estatal, los llamados generales, interme-

³⁶ EN 2015, LA LRISP FUE MODIFICADA POR LA LEY 18/2015, DE 9 DE JULIO, PARA ADAPTAR DE NUEVO NUESTRO ORDENAMIENTO A LA DIRECTIVA 2013/37/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 26 DE JUNIO DE 2013, QUE YA INTRODUCE REFERENCIAS A LA LTBG SIN CAMBIAR EN LO QUE NOS INTERESA EL MARCO REGULATORIO.

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

dios e históricos), que se consideraba normativa específica y como tal se incluía en la DA1.3, junto a la información ambiental o la normativa sobre reutilización³⁷.

Esta previsión resultaba sumamente desafortunada, por diversos motivos. En primer lugar, porque operaba con unas categorías archivísticas estatales que no son comunes a todas las legislaciones autonómicas. En segundo lugar, en la medida en que hacía depender la regulación aplicable, y, por ende, la mayor o menor amplitud del derecho de algo tan en buena medida discrecional como el tipo de archivo en el que conste cada tipo de información, lo que, además, varía en las diferentes regulaciones autonómicas (y ello, dentro de las que utilizan las mismas categorías) e incluso en la práctica de los diferentes Ministerios. Se daría dado el caso de que algunas solicitudes se hubieran regido, incluso, en parte por una normativa, y en parte por otra, en función de donde se hubiera hallado cada parte de la información solicitada.

Por ello, desde la aprobación del Anteproyecto, diversos autores pusieron de relieve esta disfunción³⁸. La Asociación de Archiveros de la Función Pública y yo mismo de-

37 AL RESPECTO, HAY QUE RESEÑAR LA ABSOLUTA DEFICIENCIA E INCOHERENCIA DE LA REGULACIÓN LEGAL "EN PARALELO" QUE LLEVARON A CABO LA LRJPAC Y LA LEY 16/1985, DE 25 DE JUNIO, DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL (EN ADELANTE, LPHE), Y QUE DIO ORIGEN A UNA EXTRAORDINARIA CONFUSIÓN EN UNA CUESTIÓN BÁSICA QUE DEBIERA ESTAR MERIDIANAMENTE CLARA EN PRO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA, CUAL ES LA DE LA NORMATIVA APLICABLE A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. POR UNA PARTE, EL ARTÍCULO 37 LRJPAC REGULABA CON CARÁCTER BÁSICO EL DERECHO "A ACCEDER A LOS REGISTROS Y A LOS DOCUMENTOS QUE, FORMANDO PARTE DE UN EXPEDIENTE, OBRAN EN LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS [...] SIEMPRE QUE TALES EXPEDIENTES CORRESPONDAN A PROCEDIMIENTOS TERMINADOS EN LA FECHA DE LA SOLICITUD". COMO PUEDE VERSE, LA LEY NO DISTINGUÍA EN FUNCIÓN DE LA ANTIGÜEDAD DEL DOCUMENTO O EL TIPO DE ARCHIVO EN QUE SE ENCUENTRE, SALVO, EN SU APARTADO 5.G) PARA EXCLUIR DE SU REGULACIÓN "LA CONSULTA DE FONDOS DOCUMENTALES EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS HISTÓRICOS" Y, ES MÁS, REGULABA LA MODALIDAD DE CONSULTA DIRECTA DE LOS EXPEDIENTES "CUANDO LOS SOLICITANTES SEAN INVESTIGADORES QUE ACREDITEN UN INTERÉS HISTÓRICO, CIENTÍFICO O CULTURAL RELEVANTE". DE TODO ELLO PARECÍA CONCLUIRSE QUE LA LRJPAC REGULABA CON CARÁCTER BÁSICO EL ACCESO A CUALQUIER DOCUMENTO ADMINISTRATIVO, SALVO LOS OBRANTES EN ARCHIVOS HISTÓRICOS (INCLUYENDO, POR TANTO, LOS QUE SE HALLAN EN ARCHIVOS DE OFICINA O DE GESTIÓN, GENERALES O CENTRALES E INTERMEDIOS, EN LA CLASIFICACIÓN ESTATAL). POR SU PARTE, Y EN CONTRASTE, LA LPHE, QUE ES DE APLICACIÓN SÓLO A LOS ARCHIVOS DE TITULARIDAD ESTATAL, PESE A CONSIDERAR QUE CUALQUIER DOCUMENTO ADMINISTRATIVO FORMA PARTE DEL MISMO, CUALQUIERA QUE SEA SU ANTIGÜEDAD Y EL TIPO DE ARCHIVO EN EL QUE OBRAN, REGULA EN SU ARTÍCULO 57 EL RÉGIMEN SUSTANTIVO DEL ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS ESTATALES SÓLO UNA VEZ ABANDONAN LOS ARCHIVOS DE OFICINA O DE GESTIÓN Y PASAN A LOS CENTRALES, Y REMITE AL DESARROLLO REGLAMENTARIO LAS CONDICIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LAS CONSULTAS Y LA OBTENCIÓN DE REPRODUCCIONES. POR TANTO, REGULA EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS OBRANTES EN ARCHIVOS ESTATALES GENERALES O CENTRALES, INTERMEDIOS E HISTÓRICOS, EN CONTRADICCIÓN CON EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 37 LRJPAC. DICHO DE OTRA FORMA, DOS NORMAS RECLAMABAN PARA SÍ LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LOS ARCHIVOS CENTRALES E INTERMEDIOS ESTATALES. TUVIERON QUE PASAR MÁS DE VEINTICINCO AÑOS PARA QUE EL GOBIERNO SE DECIDIERA A LLEVAR A CABO EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS ARCHIVOS DE TITULARIDAD ESTATAL, POR EL REAL DECRETO 1708/2011, DE 18 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE ESTABLECE EL SISTEMA ESPAÑOL DE ARCHIVOS Y SE REGULA EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS PÚBLICOS Y SU RÉGIMEN DE ACCESO (EN ADELANTE, RDA). ÉSTA NORMA DISTINGUE ENTRE ARCHIVOS DE OFICINA O DE GESTIÓN, GENERALES O CENTRALES, INTERMEDIO E HISTÓRICO (ART. 8) Y REGULA EN SU CAPÍTULO IV EL "PROCEDIMIENTO DE ACCESO A DOCUMENTOS Y ARCHIVOS" (ARTS. 23 A 32), QUE SE APLICA A TODOS LOS ARCHIVOS QUE NO TENGAN LA CONSIDERACIÓN DE ARCHIVOS DE OFICINA O DE GESTIÓN. IMPULSADO POR EL MINISTERIO DE CULTURA, APOSTÓ POR LA LÓGICA DEL ARTÍCULO 57 LPHE. EL PROYECTO DE LTBG SE ALINEÓ CON LA LÓGICA DEL RDA. POCOS MESES ANTERIOR A LA APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO, DE MODO QUE AL EXCLUIR TODA INFORMACIÓN QUE OBRARA EN ARCHIVOS QUE NO FUERAN DE OFICINA O GESTIÓN, EL RÉGIMEN SUSTANTIVO Y PROCEDIMENTAL DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS QUE OBRARAN EN ARCHIVOS CENTRALES, INTERMEDIOS E HISTÓRICOS ERA EL RECOGIDO EN LOS ARTÍCULOS 57 LPHE (Y 23 A 32 RDA) O EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE ARCHIVOS, PARA LOS ARCHIVOS AUTONÓMICOS O LOCALES.

38 ASÍ, IN EXTENSO, VÉASE, C. BARRERO RODRÍGUEZ, "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, NÚM. 158, 2013, PP. 221-246. S. FERNÁNDEZ RAMOS (EN "EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO", REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2013, PP. 233-298, EN P. 241.

nunciamos esta aporía, tanto en la Comisión de Expertos constituida en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, como por escrito y en la comparecencia ante la Comisión Constitucional. Siguiendo estas sugerencias, en el Congreso de los Diputados se presentaron y aprobaron enmiendas de supresión en la DA1.3 de la distinción entre tipos de archivos suscritas por los dos Grupos parlamentarios mayoritarios³⁹.

Esta supresión, y la justificación de las propias enmiendas que la propusieron, se dirigían, en definitiva, al establecimiento de un régimen único de acceso a cualquier tipo de información, con independencia del tipo de archivos.

Esta solución suponía, en el ámbito estatal, la derogación del artículo 57 LPHE, que regulaba el acceso a los documentos estatales una vez registrados en los archivos centrales, y del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (RDA), en lo que se opusiera a la regulación de la LTBG. Sin embargo, la LTBG no sólo no procedió a estas derogaciones expresas, sino que mantuvo en otro artículo, regulador de las relaciones entre transparencia y protección de datos, una referencia al criterio de ponderación entre publicidad e intimidad acogido en el artículo 57 LPHE, que, por las incoherencias que no son extrañas en el calor de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley, no fue eliminado a la par que se modificaba la DA1.3.

Todo ello ha generado la confusión acerca de cuál sea el régimen de acceso aplicable a las solicitudes de información obrantes en archivos que no sean de gestión u oficina, si la LTBG, para los archivos estatales y la Ley de Transparencia autonómica para los archivos autonómicos y locales, o la LPHE y el RDA, en el ámbito estatal, y la legislación de archivos respectiva, en el autonómico y local. La controversia no existe en aquellas Comunidades Autónomas donde el legislador ha modificado expresamente su normativa sobre archivos para explicitar que el régimen sustantivo, procedimental y de garantías es común a cualquier información, cualquiera que sea lugar en el que obre.

B. La doctrina de las autoridades de control

1. La postura del CTBG: aplicación de las normas especiales procedimentales, sustantivas y de garantía a las solicitudes de información obrantes en archivos que no tengan la condición de gestión o de oficina: inadmisión de las reclamaciones.

El CTBG ha obviado el cambio operado en la tramitación del Proyecto de LTBG en el Congreso de los Diputados y considera que la normativa que regula el acceso a la in-

³⁹ LA 498 DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, JUSTIFICADA DEL SIGUIENTE MODO: "LA LEY NO DEBE REMITIR A LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LOS ARCHIVOS HISTÓRICOS YA QUE LA LEY DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL CONSIDERA QUE EL PATRIMONIO DOCUMENTAL LO INTEGRAN TODOS LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS DESDE EL MISMO MOMENTO EN QUE SE GENERAN. POR TANTO, A ESTOS EFECTOS NO SE DEBEN DISTINGUIR LOS ARCHIVOS HISTÓRICOS DE LOS DE OFICINAS Y GESTIÓN". Y LA 534 DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR, JUSTIFICADA ASÍ, DE FORMA MERIDIANA: "SE UNIFICA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SIN DIFERENCIAR ENTRE EL TIPO DE ARCHIVO EN EL QUE SE ENCUENTRE, GARANTIZANDO ASÍ LA IGUALDAD EN EL ACCESO INDEPENDIEMENTE DE LA UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN."

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

formación en el 57 LPHE y 23 a 32 RDA sigue vigente y es normativa especial que desplaza a la LTBG en el ámbito de los archivos que no tengan la consideración de oficina o gestión. Y considera que el artículo 32 RDA, conforme al cual "contra toda resolución, expresa o presunta, recaída en el procedimiento regulado en este Real Decreto podrán interponerse los recursos administrativos y contencioso-administrativos que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable" significa una previsión de sus propias vías de recurso, por lo que no procede la supletoriedad y, por ende, que no cabe reclamar contra las decisiones dictadas en su aplicación, por lo que inadmite las reclamaciones⁴⁰.

2. La postura de las autoridades autonómicas cuyas leyes de transparencia modificaron las leyes de archivo y unificaron el régimen sustantivo y procedimental: admisión de las reclamaciones

Diferente es la situación en aquellas Comunidades Autónomas en las que la propia Ley autonómica de transparencia modificó la normativa autonómica de archivos para unificar el régimen de acceso a la información cualquiera que sea el archivo en que ésta se encuentre. En estos casos, las Autoridades de control se han considerado competentes para conocer de las reclamaciones. Es lo que ocurre en Andalucía⁴¹ o Cataluña⁴². Queda por ver qué postura adoptaran las Autoridades de control de Comunidades Autónomas en las que no se procedió a una modificación tal.

3. CONSIDERACIONES CRÍTICAS Y CONCLUSIÓN

A nuestro juicio, la DA1.3, que es una especificación de lo dispuesto en la DA2 para ámbitos señeros de acceso a información administrativa especialmente relevante podría tener como principal virtualidad permitir la interposición de reclamaciones ante las Autoridades de control. Resulta por ello sorprendente constatar que el CTBG y alguna Autoridad autonómica que le ha seguido, haya optado por considerar que son materias con una regulación específica que incluye las vías de recurso, y, por ello, excluye la aplicación supletoria de la reclamación ante la Autoridad independiente. Y ello porque, creemos, la interpretación gramatical, histórica, sistemática y teleológica de la normativa, general y especial, sobre acceso a la información lleva a una conclusión opuesta.

- *Gramaticalmente*, la DA1, apartado segundo, se refiere en su apartado segundo a la aplicación "con carácter supletorio" de la LTBG a las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información y muestra cuál es su

40 ASÍ, RESOLUCIONES 9/2016, DE 11 DE ABRIL, 53/2016, DE 1 DE MARZO Y 389/2016, DE 4 DE OCTUBRE. PARECE HABER HECHO SUYO UN INFORME DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO DE 30 DE MARZO DE 2015, QUE FIGURA EN SU WEB: [HTTP://WWW.CONSEJODETRANSARENCIA.ES/CT_HOME/DMS/CTRANSP/CONSEJO/INFORMES_CONSULTAS_CRITERIOS/INFORMES/INFORMES_ABOGACIAESTADO/1INFORME_ACCESO_ARCHIVOCENTRAL_MEYSS/1INFORME_AE_REGISTRO_CENTRAL_MEYSS.PDF](http://www.consejodetransparencia.es/CT_HOME/DMS/CTRANSP/CONSEJO/INFORMES_CONSULTAS_CRITERIOS/INFORMES/INFORMES_ABOGACIAESTADO/1INFORME_ACCESO_ARCHIVOCENTRAL_MEYSS/1INFORME_AE_REGISTRO_CENTRAL_MEYSS.PDF)

41 RESOLUCIONES 95 Y 96/2017, DE 28 DE JUNIO.

42 DICTAMEN 2/2016, DE 18 DE MAYO, Y RESOLUCIÓN DE 28 DE JULIO DE 2016 (RECLAMACIÓN 69/2016).

entendimiento del término en su apartado tercero, que, a modo de especificación (“en este sentido”), hace equivaler supletoriedad con aplicación de la Ley “en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras”. Si acudimos a la regulación de la reclamación del art. 24.1 LTBG, ésta se prevé “frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso”, sin distinguir entre materias generales y materias objeto de regulación específica, con lo cual la literalidad no supone obstáculo alguno a la competencia⁴³. Si acudimos a la literalidad de las normativas especiales comprobamos que no hay en ellas ninguna regulación de una vía específica de recursos: la normativa ambiental se limita a remitirse a los recursos administrativos de la ley de procedimiento administrativo (derogada, por cierto) “y demás normativa aplicable”; la de reutilización sencillamente omite toda regulación expresa o por remisión a las vías de reclamación, limitándose a precisar que habrán de indicarse en la resolución. En el caso de la información obrante en archivos que no tienen la consideración de oficina o de gestión, ya hemos puesto de relieve que la voluntad expresa del legislador extender a ellos la aplicación de la LTBG. Y, en todo caso, cabe añadir que la dicción del artículo 32 RDA alude genéricamente a “los recursos administrativos [...] que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable”.

- *Históricamente*, la regulación de las tres materias es anterior a la LTBG y, por ende, a la previsión de la creación de Autoridades independientes de transparencia. Resulta, por ello, obvio que no pudieran referirse a una garantía y a unas Instituciones

43 CIERTAMENTE, LA SEGURIDAD JURÍDICA GANARÍA SI UNA CUESTIÓN COMO QUE NOS PLANTEAMOS EN ESTE TRABAJO HUBIERA INCLUIDO UNA REFERENCIA EXPRESA EN ESTE SENTIDO. PUDO HABER OCURRIDO DE HABER PROSPERADO ALGUNA DE LAS ENMIENDAS QUE EN ESTE SENTIDO SE PLANTEARON EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. EN EFECTO, UNA ENMIENDA PLANTEADA POR EL GRUPO SOCIALISTA EN EL CONGRESO PRECISABA QUE LA RECLAMACIÓN CABÍA FRENTE A CUALQUIER RESOLUCIÓN “INCLUIDAS LAS QUE PUEDAN ADOPTARSE EN RELACIÓN CON MATERIAS QUE SE RIJAN POR NORMATIVA ESPECÍFICA”, ENMIENDA QUE NO SE MANTUVO PARA EL DEBATE EN EL PLENO. SE TRATABA DE LA ENMIENDA NÚM. 476 PRESENTADA EN EL CONGRESO POR EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, QUE PRETENDÍA LA SIGUIENTE MODIFICACIÓN DEL ART. 21.1 DEL PROYECTO (ACTUAL ARTÍCULO 24.1 LTBG): “FRENTE A TODA RESOLUCIÓN EXPRESA O PRESUNTA EN MATERIA DE ACCESO, INCLUIDAS LAS QUE PUEDAN ADOPTARSE EN RELACIÓN CON MATERIAS QUE SE RIJAN POR NORMATIVA ESPECÍFICA, PODRÁ INTERPONERSE UNA RECLAMACIÓN ANTE EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA...”. LA MOTIVACIÓN DE LA ENMIENDA ERA: “EXTENDER LA POSIBILIDAD DE RECLAMACIÓN POTESTATIVA ANTE EL CONSEJO ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A AQUELLAS MATERIAS QUE TIENEN UNA NORMATIVA ESPECÍFICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN” (BOCCGG. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SERIE A NÚM. 19-3, DE 2 DE JULIO DE 2013, PÁG. 250). LA ENMIENDA NO SE INCORPORARÍA AL INFORME DE LA PONENCIA, Y EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA NO LA MANTENDRÍA PARA SU DEBATE EN EL PLENO (BOCCGG. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. SERIE A. NÚM. 19.5, DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 2013, PÁG. 28). AHORA BIEN, NO PUEDE HACER EQUIVALER EL NO MANTENIMIENTO AL RECHAZO Y EXTRAER DE ELLO UNA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR DE EXCLUIR LAS RECLAMACIONES. EN EFECTO, TAMBIÉN PUEDE INTERPRETARSE LA NO ACOGIDA EN EL INFORME DE LA PONENCIA Y LA POSTERIOR RETIRADA COMO RESULTANTES DE LA INNECESARIEDAD DE TAL PRECISIÓN, O DE LA INCONVENIENCIA DE EXTENDERLA A CUALQUIER MATERIA CON REGULACIÓN ESPECÍFICA, TENGA O NO PREVISTO UN SISTEMA ESPECÍFICO DE RECURSOS (COMO OCURRE, POR EJEMPLO, EN EL ÁMBITO HIPOTECARIO). MÁS SI SE TIENE EN CUENTA QUE LA PRECISIÓN ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE PRESENTAR RECLAMACIONES EN LAS MATERIAS QUE SE RIGEN POR SU NORMATIVA ESPECÍFICA TAMPOCO SE ENCONTRABA EN LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL PROPIO GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA PRESENTADA EN LA MISMA LEGISLATURA [PROPOSICIÓN DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 122/000010, PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (BOCCGG. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, SERIE B, NÚM. 10-1, DE 27 DE DICIEMBRE DE 2011, P. 8, ART. 17.1)], CON LO QUE, PODRÍA TAMBIÉN RAZONARSE, QUE LA VOLUNTAD DEL GRUPO SOCIALISTA HABÍA SIDO SIEMPRE LA MISMA, LA DE EXTENDER LAS RECLAMACIONES TAMBIÉN A ESOS CASOS, Y AHORA SÓLO SE PRETENDÍA SU CONSTANCIA EXPRESA. UNA INTERPRETACIÓN OFICIOSA HISTÓRICA OFICIOSA DEL TEXTO DE LA LEY QUE PUEDO APORTAR, AUNQUE SEA COMO “CONFESIÓN”, ES LA SIGUIENTE. LA DA1 DE LA LTBG REPRODUCE LITERALMENTE (COMO LO HACE BUENA PARTE DEL ARTICULADO) SU ANTECEDENTE EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DEL ANTERIOR GOBIERNO SOCIALISTA Y EN SU CONCEPCIÓN LA FINALIDAD PRINCIPAL FUE PRECISAMENTE EL JUEGO SUPLETORIO DE LA GARANTÍA DE LA RECLAMACIÓN. EN TODO CASO, LA INTERPRETACIÓN POSTERIOR DEMUESTRA QUE CUANTA MAYOR PRECISIÓN SE LLEVE A CABO EN UN TEXTO LEGAL, EN ESTAS MATERIAS, MENOS EQUIVOCOS SE PRODUCEN.

La Ley de Transparencia y la competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística

hasta entonces inexistente y cuya creación probablemente hubiera resultado desproporcionada para ocuparse de materias sectoriales, pero que, una vez creadas, una evidente especialización y economía de medios llama a su uso.

- *Sistemáticamente*, resultaría de una incoherencia insoslayable que la normativa especial relacionadas con materias que por su carácter básico para la vida humana (medio ambiente) o para el desarrollo económico y social (reutilización) han sido objeto de una regulación anterior y global europea queden desprovistas de una garantía con la que cuenta el resto de materias, cual es la de obtener una respuesta gratuita y rápida, por una Autoridad independiente, que posibilita la participación y la rendición de cuentas. En el caso de la información obrante en archivos, ya hemos dado cuenta en este trabajo de lo artificial y disfuncional que resulta la distinción entre tipos de archivos y de cómo el legislador estatal zanjó (o pareció zanzar) la polémica extendiendo el mismo régimen a cualquier información obrante en cualquier archivo, lo que inusitadamente ha sido obviado por el CTBG.
- *Teleológicamente*, el mecanismo de la reclamación ante una Autoridad administrativa independiente está encaminado, precisamente, hacer frente a la ineffectividad de la vía de recursos administrativos y contencioso-administrativos para satisfacer un derecho al servicio de la participación, el control y la rendición de cuentas, dado que práctica del derecho de acceso previa a la aprobación de la LTBG, bajo el imperio del art. 37 LRJPAC, reveló que un sistema como aquel, de silencio positivo y recursos administrativos y contencioso-administrativos, llevó a un panorama generalizado de silencios administrativos seguidos de falta de entrega de información y de apenas conflictividad judicial, ante la inutilidad y el coste de emprender esa vía para obtener una información inútil en caso de obtenerse al cabo de años. Por ello, se estableció, en sintonía con la opción abrumadoramente mayoritaria en el Derecho comparado, la garantía de la existencia de Autoridades dotadas de independencia, inspirada en la independencia judicial, y a la vez, con gratuidad y plazos de resolución breves, característicos de los recursos administrativos, apoyándose el legislador para ello en el artículo 149.1.1^a CE (misma base competencial utilizada para establecer las Agencias de protección de datos en la Ley orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, en defensa en ese caso de ese derecho constitucional). A resultas de ello, resulta evidente que, creada la vía de la reclamación como novedad institucional para poner remedio a una efectiva falta de garantías, ésta deba extenderse (en sus términos, esto es, como facultativa) también a las materias analizadas.

A todo ello puede añadirse una consideración que pone aún más de relieve la procedencia de generalizar el régimen de reclamación, cual es lo difuso de las fronteras entre qué cae dentro de la "normativa específica" (qué es información ambiental y qué no lo es; cómo se distingue la solicitud para reutilización si no hay que consignar la fi-

EMILIO GUICHOT

nalidad en las solicitudes conforme a la LTBG y se pueden pedir en cualquier formato; qué información está en cada tipo de archivo a falta de una legislación uniforme...).

En todo caso, a la vista de la disparidad de criterios en una materia en la que debe primar la máxima seguridad jurídica cual es la de las vías de garantías de los derechos, y a la espera de que próximos pronunciamientos judiciales en procesos ya en curso vayan despejando el panorama, no cabe sino desear que una futura modificación de la normativa general sobre transparencia aclare este extremo.