

LA TRANSPARENCIA EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL SUELO(*) (**)

MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANRESA

SUMARIO: I. LA TRANSPARENCIA COMO EXIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO Y FACTOR DETERMINANTE DE LA SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA Y AMBIENTAL.– II. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN EL URBANISMO Y SU CONEXIÓN CON LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.– III. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA.– IV.. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, TELEMÁTICOS E INFORMÁTICOS A LA TRANSPARENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.– BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo se ocupa del marco jurídico, urbanístico y ambiental, relativo a la transparencia como condicionante de los derechos de información y participación ciudadana en la planificación y gestión del suelo. En relación a estos derechos se aborda, como no podía ser de otro modo, la utilidad de la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público, en la medida que facilitan el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, así como el acceso de los ciudadanos por los citados cauces a la información y a los distintos procedimientos administrativos en términos de sostenibilidad económica y ambiental.

Palabras clave: transparencia; información; participación ciudadana; urbanismo; medio ambiente; TICs.

ABSTRACT: *this paper examines the legal regulation of environmental and urban development openness as a key point to properly exercise the right to information and citizens' participation in town planning and land use. Special attention is paid to the utility of the new technologies of information and communication in*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 30 de noviembre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de diciembre de 2009.

(**) Este artículo ha sido realizado en el marco del Proyecto «El control de la integridad de los representantes públicos en España» del Ministerio de Ciencia e Innovación [CSO 2008-03663/CPOI].

the public sector since they ease the exercise of rights and fulfillment of duties by electronic means. It is also subject of analysis the access to information through the mentioned means as well as the different administrative procedures, always from a sustainable economy and sustainable environmental development point of view.

Key words: transparency; information; citizens' participation; town planning; environment; TICs.

Es conveniente poner de manifiesto que la falta de un análisis de las implicaciones ambientales de las decisiones políticas y la ausencia de una planificación sistemática e integrada del entorno urbano producen graves consecuencias para el medio ambiente y para la economía de la ciudad y los ciudadanos. La planificación y gestión del suelo en términos de sostenibilidad reclama un proceso de toma de decisiones abierto en el que todos los protagonistas (autoridades nacionales, regionales y locales; ciudadanos; organismos de representación local; ONG; universidades; y empresas) colaboren con el fin de integrar las consideraciones funcionales, ambientales y de calidad aptas para proyectar y planificar un entorno edificado que trate el suelo como un recurso valioso. A tales efectos, es imprescindible la debida transparencia en la actuación e información de los poderes públicos en aras a posibilitar el ejercicio de acciones y la intervención en los distintos procesos urbanísticos y ambientales.

1. LA TRANSPARENCIA COMO EXIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO Y FACTOR DETERMINANTE DE LA SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA Y AMBIENTAL

Es necesario comenzar puntualizando que, al margen de la normativa y de documentos comunitarios de diversa índole, se han producido pronunciamientos en el seno de la Unión Europea en los que se ha criticado la planificación y la gestión urbanística y ambiental llevada a cabo en España en los últimos años. A este respecto, es de destacar que el *Informe Fortou* denunció determinados excesos sobre el medio ambiente y el derecho de propiedad privada, y resaltó el hecho de que algunos tuvieron su origen en la práctica convencional que, realizada en algunos casos en un marco opaco, había funcionado como desencadenante de la desnaturalización del planeamiento y de la proliferación de urbanizaciones privadas al margen de la ciudad existente.

El citado informe, en su momento, declaró la incompatibilidad de parte de la normativa urbanística referida a la adjudicación del contrato de obra urbanizadora con la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que desarrolla los artículos 47.2, 55 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La mencionada norma se produjo ante la conveniencia de refundir en un único texto, por motivos de claridad, las nuevas modificaciones de las Directivas del Consejo 92/50/CEE de 18 de junio de 1992, 93/36/CEE y 93/37/CEE de 14 de junio de 1993, relativas a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicio, suministro y obras respectivamente, para responder a las peticiones de simplificación y modernización formuladas por los operadores económicos y los poderes adjudicadores en el marco del *Libro Verde* adoptado por la Comisión el 27 de noviembre de 1996.

La Directiva 2004/18/CE, que está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (1), establece que la adjudicación de contratos por cuenta de las autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de derecho público está supeditada al acatamiento de los principios del Tratado de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, así como de los que derivan de dichas libertades, como son los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia y, en el supuesto de contratos que superen determinadas cantidades, el de competencia. Por otra parte, la Directiva que nos ocupa delimita el modo en que los poderes adjudicadores pueden contribuir a la protección del medio ambiente y al fomento de desarrollo sostenible a través de la transparencia en materia contractual. No es superfluo recordar que la utilización de las tecnologías de la infor-

(1) En cuanto a la jurisprudencia del TJCE es destacable la Sentencia de 12 de julio de 2001, conocida como *La Scala*, dictada por la Sala Sexta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, relativa a la obligada inserción en la legislación nacional de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre los contratos públicos de obras, que incluyó las de urbanización dentro de aquella categoría y consideró la figura de este convenio urbanístico de Derecho público y de naturaleza contractual. La incidencia de esta sentencia en la legislación contractual y urbanística españolas fue objeto de un intenso debate doctrinal del que se hizo eco, en una monografía, la *Revista Documentación Administrativa* en su número 261-262 del año 2002. Un estudio de las discrepancias doctrinales acerca de la inserción de la argumentación contenida en la mencionada sentencia en nuestro ordenamiento jurídico puede verse en GÓMEZ MANRESA, M^º. F., *El particular en la gestión urbanística*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, páginas 103 a 114.

mación y la comunicación, en tanto que favorecedoras de la transparencia en el ámbito de la contratación del sector público, se ha abordado con carácter general, sin referencia al sector urbanístico, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) (2), y en su reglamento aprobado por Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo (3); si bien es cierto que esta realidad no ha paliado las quejas procedentes de la Comunidad Europea que lejos de cesar en sus advertencias las ha reiterado y ampliado recientemente en un nuevo informe, como se expone más adelante (4).

La LCSP prevé que las comunicaciones e intercambios de información que deban efectuarse en los procedimientos en ella regulados puedan realizarse por correo, telefax, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos e, incluso por teléfono, siempre que el solicitante que utilice este medio confirme su solicitud por escrito antes de que expire el plazo fijado para su recepción; aunque para que esos medios puedan declararse admisibles han de estar disponibles de forma general y de su uso no debe derivarse ninguna restricción al acceso de los empresarios e interesados en los correspondientes procedimientos.

Hay que clarificar que, pese a la transposición de España, la norma comunitaria, ante el diferente estado desarrollo existente en los Estados que conforman la Unión, no impone la adaptación forzosa de los siste-

(2) Vid. GAMERO CASADO, E., «Las reglas generales de contratación electrónica en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº. 71-72, 2008, págs. 103 a 138.

(3) Este reglamento constata que la mencionada Ley ha supuesto la incorporación al Derecho español de importantes novedades en el ámbito de la contratación pública, y que una parte significativa de ellas proceden del Derecho comunitario, tanto de las Directivas que establecen las normas de armonización de las legislaciones de los Estados miembros con respecto a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, como de otras iniciativas legislativas o políticas de los órganos de la Unión Europea o incluso de la propia práctica de las legislaciones vigentes en los diferentes Estados miembros.

(4) Es destacable el hecho de que la LCSP ha transpuesto la Directiva 2004/18 que, en su Considerando trigésimo séptimo, establece que «... deben aplicarse a las transmisiones de información por medios electrónicos en el marco de la presente Directiva. Los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y las normas aplicable a los concursos de proyectos exigen un nivel de seguridad y confidencialidad superior al requerido por dichas Directivas. Por consiguiente, los instrumentos para la recepción electrónica de ofertas, solicitudes de participación, así como planes y proyectos, deben cumplir unos requisitos adicionales específicos. A estos efectos debe fomentarse en la medida de lo posible, el uso de firmas electrónicas en especial las firmas electrónicas avanzadas. Por otra parte, la existencia de regímenes voluntarios de acreditación puede constituir un marco favorable para mejorar el nivel de servicio de certificación que se otorgue a dichos instrumentos».

mas nacionales de contratación al uso de las TICs, lo que resulta poco coherente con las distintas iniciativas comunitarias a las que se ha hecho referencia máxime cuando, como se argumenta en La Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2003, «las empresas trabajan en Europa dentro de un marco regulador que incluye interacciones frecuentes y obligatorias con la Administración, y a menudo con distintos organismos administrativos. Esto supone para las empresas una pesada carga administrativa y cuantiosas pérdidas de tiempo. Es evidente que la administración electrónica puede incidir en esta situación facilitando «un punto de acceso único» en materia de información y requisitos administrativos» (5).

Del mismo modo, la Ley estatal ordena que las comunicaciones, los intercambios y el almacenamiento de información se realicen de modo que se garantice la protección de la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y de las solicitudes de participación, así como que el contenido de éstas no sea conocido hasta después de finalizado el plazo para su presentación o hasta el momento de su apertura.

El empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos ha de ajustarse a las normas, desarrolladas reglamentariamente, que se exponen a continuación: no han de ser discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general; la información y las especificaciones técnicas precisas para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deben estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación; los programas y aplicaciones para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación han de ser de amplio uso, fácil acceso y no excluyentes, o han de ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación; los sistemas de comunicaciones y para el intercambio y almacenamiento de información han de garantizar de forma razonable, según el estado de la técnica, la integridad de los datos transmitidos y que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos, o que en caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, la violación pueda

(5) Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final].

detectarse con claridad; las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones, notificaciones y envíos documentales entre el licitador o contratista y el órgano de contratación deben acreditar la fecha y hora de su emisión o recepción, la integridad de su contenido y el remitente y destinatario de las mismas; todos los actos y manifestaciones de voluntad de los órganos administrativos o de las empresas licitadoras o contratistas que tengan efectos jurídicos y se emitan tanto en la fase preparatoria como en las fases de licitación, adjudicación y ejecución del contrato han de ser autenticados mediante una firma electrónica; los licitadores o los candidatos han de presentar los documentos, certificados y declaraciones que no estén disponibles en forma electrónica antes de que expire el plazo previsto para la presentación de ofertas o de solicitudes de participación; las referencias contenidas en la Ley a la presentación de documentos escritos no son un obstáculo para la presentación de los mismos por medios electrónicos; los formatos de los documentos electrónicos que integran los expedientes de contratación se han de ajustar a especificaciones públicamente disponibles y de uso no sujeto a restricciones, que garanticen la libre y plena accesibilidad a los mismos por el órgano de contratación, los órganos de fiscalización y control, los jurisdiccionales y los interesados, durante el plazo por el que deba conservarse el expediente indicándose en el anuncio o en los pliegos, en los procedimientos de adjudicación de contratos, los formatos admisibles; y, finalmente, se constata que para la tramitación de procedimientos de adjudicación de contratos por medios electrónicos, los órganos de contratación están facultados para exigir a los licitadores la previa inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas.

Es procedente matizar que la LCSP, de un lado, atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para definir, mediante Orden, las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos que deban efectuarse, y para establecer los modelos que deban utilizarse; y, de otro, le obliga a aprobar, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, las normas de desarrollo que posibiliten el uso de las facturas electrónicas en los contratos que se celebren por las entidades del sector público estatal. Esta tarea se ha visto concretada en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que contiene el reglamento que desarrolla parcialmente la LCSP.

Efectuadas las precisiones oportunas acerca de la transposición de la Directiva europea en materia de contratos por el legislador español

en lo relativo a las medidas favorecedoras de la transparencia, hay que señalar que, pese a los esfuerzos y en relación al urbanismo, las críticas desde Europa no han cesado al respecto. En la actualidad, el *Informe Auken* ha destacado la necesidad de que se desarrolle una «cultura de la transparencia» dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y de participación ciudadana para superar, de manera efectiva, las desastrosas repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de los ciudadanos. Más aún, se ha solicitado al Gobierno español que realice un debate público sobre el desarrollo urbanístico en España, con la participación de todos los órganos administrativos implicados —mediante la formación de una comisión de trabajo— que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el crecimiento insostenible.

En definitiva, se ha instado a las autoridades locales, competentes en la planificación y gestión del suelo, a que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico para fomentar un desarrollo justo, transparente y sostenible, en interés de las comunidades locales y no de promotores, inmobiliarias u otros agentes y, para la consecución de tal objetivo, se pide a las autoridades con competencia en materia urbanística que amplíen los procesos de consulta a los propietarios, con acuse de recibo, siempre que haya cambios en la calificación de sus propiedades; del mismo modo que se propone a los municipios la citación directa y personal de los titulares dominicales durante los trámites de apelación de los planes de ordenación o de las recalificaciones.

El informe en cuestión ha denunciado que la falta de claridad, precisión y certidumbre concerniente a los derechos de propiedad individual contemplados en la legislación en vigor, y la carencia de una aplicación adecuada y sistemática de la normativa ambiental, son la primera causa de muchos problemas relacionados con la urbanización, y que esto, combinado con cierta laxitud en los procesos judiciales, no sólo ha complicado el problema sino que ha generado una forma endémica de corrupción de la que la principal víctima es el ciudadano de la Unión Europea, sin perjuicio de las pérdidas sustanciales ocasionadas al Estado español; toda vez que se ha señalado el límite que supone la ausencia por parte de España de una transposición correcta de las Directivas 2005/60/CE y 2006/70/CE referidas al blanqueo de dinero que son, en los tiempos presentes, objeto de un procedimiento de infracción, para la transparencia y las acciones

judiciales contra la circulación ilegal de capital financiero, incluidas inversiones en algunos proyectos urbanísticos de gran envergadura (6).

Se estima, asimismo, que no se ha acotado en la legislación urbanística la definición de «interés general», amparándose en este concepto la aprobación de proyectos insostenibles obviándose, en ocasiones, evaluaciones de impacto medioambiental e informes de la Confederación Hidrográfica con carácter negativo, y las Directivas de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica que imponen la consulta al público implicado en la fase de elaboración del planeamiento, y no una vez que la autoridad local ha acordado los planes de facto (7). A fin de paliar las circunstancias expuestas, se considera fundamental que el acceso a la información —de manera clara, sencilla y comprensible— y la participación ciudadana en el proceso urbanístico se garanticen desde el inicio del mismo.

Se ha resaltado, también, la existencia de una falta de confianza generalizada de los peticionarios frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia, y el reconocimiento efectuado por las propias autoridades jurídicas y judiciales españolas de la existencia de una escasez de medios para hacer frente a las repercusiones de la urbanización masiva. En consecuencia, el *Informe Auken* determina que es primordial articular mecanismos judiciales y administrativos operativos, que impliquen a los Defensores del Pueblo regionales —quienes son competentes para proporcionar medios que permitan acelerar el acceso a la justicia y la indemnización a las víctimas de abusos urbanísticos en virtud de la legislación en vigor—, que garanticen una solución justa a los muchos casos pendientes de ciudadanos europeos que han optado por acogerse a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y que, en virtud del artículo 44, han ejercido sus derechos de establecimiento

(6) Directivas 2005/60/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 octubre 2005, referida a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, y 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada.

(7) Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, reguladora de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; y Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, acerca de la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

en un Estado miembro que no es su país de origen y, para ello, se propone la participación activa de los organismos financieros y mercantiles intervinientes en el sector urbanístico con las autoridades políticas en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes.

Ante la situación expuesta, se realizan una serie de peticiones al Gobierno de España y a las Comunidades Autónomas implicadas: primera, que efectúen una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios particulares de bienes a resultas de una urbanización masiva para acabar con los abusos de los derechos y las obligaciones consagrados en el Tratado de la Comunidad Europea, en la Carta de los Derechos Fundamentales, en las directivas europeas y en otros convenios en los que participa la Unión Europea; segunda, que deroguen todas las figuras legales que favorezcan la especulación, tales como el agente urbanizador, dado que se ponen en tela de juicio los métodos de designación del mismo y los poderes con frecuencia excesivos otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por las autoridades locales, a expensas de las comunidades y de los ciudadanos que residen en la zona; tercera, que procedan a la suspensión y revisión de los planes urbanísticos nuevos que no observen los criterios rigurosos de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social, y que no garanticen el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente; cuarta, que anulen los desarrollos urbanísticos en curso que no apliquen los criterios del Derecho comunitario, en especial por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos —en la que es clave la garantía de la transparencia a través de la publicidad para promover la concurrencia— y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente (8); y quinta, que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su funda-

(8) La normativa comunitaria a la que hace referencia el citado Informe es la que se relaciona a continuación: Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, relativa a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, referida a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se aprueba un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Vid., además, las Directivas del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; y 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, acerca de la conservación de las aves silvestres.

mento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la propiedad (9). Este último requerimiento exige, al menos, ciertas cautelas, en la medida que podría implicar un quebranto del principio de indisponibilidad de las potestades administrativas e impedir la planificación y gestión públicas del entorno rural y urbano. No es baladí recordar que las potestades en materia urbanística tienen carácter discrecional y que han de velar por la satisfacción del interés general, sin perjuicio de que los particulares afectados económicamente por cualesquiera decisiones públicas deban ser justamente indemnizados. La dificultad reside, pues, en la correcta articulación de uno de los caracteres esenciales del ordenamiento jurídico administrativo: la armonización de los intereses públicos y privados en conflicto.

No obstante, hay que aclarar que el mencionado informe, aparte de elogiar la labor de los Defensores del Pueblo regionales, reconoce y apoya los esfuerzos de las autoridades españolas por proteger el medio ambiente costero y restaurarlo de forma favorable para la biodiversidad y la regeneración de las especies autóctonas de fauna y flora y, en este contexto específico, les insta a que revisen urgentemente y, de ser necesario, modifiquen la Ley de Costas.

Como respuesta europea a la problemática descrita, se recuerda que la Comisión está facultada, por el artículo 91 del Reglamento 1083/2006, a interrumpir la provisión de fondos estructurales y, por el artículo 92, a suspender la dotación a un Estado miembro o una región implicada, y a estipular correcciones a los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la Unión Europea (10); aunque el Parlamento, en tanto que autoridad presupuestaria, puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión, si lo considera oportuno, para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y de los principios que ha de

(9) A este respecto, se alega la infracción del principio de irretroactividad de los actos administrativos, en tanto que principio general del Derecho comunitario (vid. la STJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto C-234/83, *Gesamthochschule Duisburg*) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho comunitario.

(10) La referencia es al Reglamento 1083/2006/CE por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

respetar, sea con arreglo al Tratado o fruto de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto.

Puede observarse que la coyuntura es bastante compleja y demanda la debida transparencia en los procesos urbanísticos y ambientales a fin de posibilitar el acceso a la información, ya que de no ser así se quebrantarían otros derechos como los de participación pública y acceso a la justicia en unos sectores en los que nuestro texto constitucional, dada la importancia de los valores implicados, reconoce el derecho a la acción popular para promover la intervención ciudadana en la consecución de un entorno sostenible. Ha de tenerse presente que las decisiones que se adoptan en los sectores citados tienen efectos duraderos en la ordenación del entorno rural y urbano y, en este sentido, el Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal (TRLRHL), establece que las políticas públicas referidas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, han de orientarse a la satisfacción del interés general y al principio de desarrollo sostenible. Así pues, la exigencia de sostenibilidad impone a las mencionadas políticas el deber de propiciar distintos extremos: el uso racional de los recursos naturales y, en particular, la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna y la protección del patrimonio cultural y del paisaje; el progreso del medio rural, adecuado a su carácter, y la preservación de los valores del suelo inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; y un entorno urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente y en el que los usos se combinen adecuadamente y se implanten de manera efectiva cuando cumplan una función social (11).

2. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN EL URBANISMO Y SU CONEXIÓN CON LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es ineludible comenzar clarificando que el sistema normativo relativo al urbanismo está integrado por una extensa y fragmentada normativa

(11) Vid. artículo 2 del TRLRHL. El citado precepto dispone que la utilización racional de los recursos naturales implica la armonización de los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

fruto de la concurrencia de competencias legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde, ex artículo 148.1.3^º de la CE, la articulación del régimen jurídico de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda; sin perjuicio de la incidencia del legislador estatal en esta materia a través de los títulos competenciales residenciados en el artículo 149 del texto constitucional.

De este modo, el legislador estatal aprobó la derogada Ley 8/2007, de 22 de mayo, de Suelo del Estado, que contenía la afirmación —en su Exposición de Motivos— de que con la misma se pretendía fijar unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de las secuelas que tienen los planes en la economía y el medio ambiente, mediante la integración en el proceso de la consideración de los recursos e infraestructuras más relevantes (12). En este sentido, el vigente TRLS dispone, en su artículo 1, que la norma en que se incluye, además de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional, determina las bases económicas y ambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El texto legal estatal preceptúa que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística ha de garantizar, entre otros derechos, el de información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por las actuaciones de transformación del suelo, y el de participación pública en la ordenación y gestión urbanísticas (13). Así las cosas, todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que disponga la Administración acerca de la ordenación territorial, urbanística y su evaluación ambiental, y a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados; a ser informados de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones aplicables a una finca concreta (14); a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante la formulación de alegaciones,

(12) La evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente es el objeto de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

(13) Vid. artículo 3.c) del TRLS.

(14) En relación al régimen de consulta, vid. artículo 6.b) del TRLS.

observaciones, propuestas, quejas y reclamaciones, y a obtener de la Administración una respuesta razonada; y, por último, a ejercer la acción pública para hacer respetar la ordenación territorial y urbanística, y las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución (15).

Por otra parte, el TRLS, de un lado, impone que los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, y los convenios que con el mismo objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, sean sometidos al trámite de información pública, en los términos y por el plazo que establezca la normativa en la materia —que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación de procedimiento administrativo común—, y que se publiquen en «*la forma y con el contenido que determinen las leyes*» (16); y, de otro, exige a la Administración el deber de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, y del anuncio de su sometimiento a información pública (17). En cuanto a los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la norma estatal obliga a incluir en la documentación expuesta al público de un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de la modificación; y, en su caso, los sectores en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de la suspensión (18).

En relación a los extremos expuestos, es destacable el hecho del sometimiento del convenio urbanístico —instrumento de gestión del suelo utilizado de manera generalizada, y en ocasiones abusiva, en todo el territorio nacional— a los trámites de información y publicación de su contenido de conformidad con las determinaciones establecidas por el legislador autonómico competente en la materia ex artículo 148.1.3^ª de la CE. Y ello es así porque el tratamiento dado por las Comunidades Autónomas a esta figura de concertación ha sido divergente respecto al acceso de su contenido; si bien es cierto que las distintas normas autonómicas regulan

(15) Vid. artículo 4.c), d), e) y f) del TRLS.

(16) Vid. artículo 11.1 del TRLS.

(17) Vid. artículo 11.4 del TRLS.

(18) Vid. artículo 11.3 del TRLS.

la sujeción del convenio urbanístico a los principios de transparencia y publicidad, a los que el Decreto Legislativo castellano-manchego añade el de concurrencia (19).

Es necesario señalar que la información y la publicación no son sino fases inherentes a todo procedimiento administrativo de aprobación del correspondiente convenio. Sirva de ejemplo el íter procedimental para la celebración y perfeccionamiento de los instrumentos convencionales regulado en la legislación madrileña que prevé que éstos, una vez negociados y suscritos, han de someterse al trámite de información pública mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en al menos uno de los periódicos de mayor difusión en ésta, por un periodo mínimo de veinte días. Esta norma, y en el supuesto de que la negociación de un convenio coincida con la tramitación del procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento con el que guarde directa relación, exige la inclusión de su texto íntegro en la documentación sometida a información pública propia de dicho procedimiento, sustituyendo a la mencionada anteriormente. Evacuado este trámite, el órgano que hubiera negociado el convenio debe, a la vista de las alegaciones, elaborar una propuesta de texto definitivo, de la que se dará vista a la persona o las personas que hubieran negociado y suscrito el texto inicial para su aceptación, reparos o renuncia.

De este modo, el texto final convencional ha de ratificarse por los siguientes órganos: por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, previo informe de la Comisión de Urbanismo, cuando haya sido suscrito inicialmente por cualquiera de los órganos de la Comunidad; por el Pleno del Ayuntamiento si se ha aprobado inicialmente en nombre o representación del Municipio; o por el máximo órgano colegiado de la organización pública de que se trate.

El convenio ha firmarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la aprobación del texto definitivo por la persona o personas interesadas, privadas o públicas; si bien, transcurrido el plazo sin que tal firma haya tenido lugar, se entenderá que renuncian a aquél. Finalmente, el texto madrileño dispone que los convenios se perfeccionan y vinculan desde su firma y tras la aprobación de su texto definitivo (20), así como

(19) Vid. artículo 11.2 del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha.

(20) Artículo 247 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid.

que en la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, y en todos los Ayuntamientos, ha de existir un registro y un archivo administrativos de convenios urbanísticos, en los que han de anotarse éstos y custodiar un ejemplar completo de su texto definitivo —que dará fe a todos los efectos legales del contenido— y, en su caso, de la documentación anexa al mismo. Se reconoce a cualquier ciudadano, también, el derecho a consultar los registros y los archivos, y a obtener, abonando el precio del servicio, certificaciones y copias de las anotaciones y de los documentos en ellos practicadas y custodiados (21).

El Decreto Legislativo canario contiene una regulación coincidente con la madrileña, a excepción de lo referente a la ratificación del convenio que se atribuye a: el Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, si ha sido suscrito inicialmente por cualquiera de los órganos de la Comunidad, con excepción de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural; por el Consejo Rector de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, en caso de que haya sido firmado inicialmente por el director ejecutivo de ésta; por el Pleno del Cabildo Insular y del Ayuntamiento, cuando se haya visado inicialmente en nombre o representación del Cabildo y del Municipio, respectivamente; y, por último, por el máximo órgano colegiado de la organización pública de que se trate, si éste lo ha aprobado inicialmente en nombre de la misma (22).

Por otro lado, el texto canario, en lo tocante a la publicidad del instrumento convencional, ordena que haya un registro y un archivo administrativo en las Consejerías competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, medio ambiente y conservación de la naturaleza y en todos los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos; y, a su vez, reconoce el acceso de cualquier ciudadano a la información en ellos contenida en los mismos términos que la Ley madrileña (23).

El Decreto Legislativo castellano-manchego y la Ley gallega contienen un procedimiento paralelo al madrileño con dos salvedades: la primera se refiere a la ratificación, dado que el texto castellano-manchego no cita al máximo órgano colegiado de la organización pública de que se trate,

(21) Artículo 248 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid.

(22) Artículo 237 del Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias.

(23) Artículo 238 del Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias.

mientras que el gallego alude al «órgano competente» sin designación específica; y la segunda constata la ausencia reguladora en ambos textos de registro alguno, pese a que el castellano-manchego reconoce a cualquier ciudadano el acceso a los convenios en los términos previstos en la legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas (24).

Esta última deficiencia se observa, igualmente, en el Decreto Legislativo murciano, que se limita a reclamar la publicación de todo convenio en el Boletín Oficial de la Región en el plazo de un mes desde su celebración y su mantenimiento en régimen de consulta pública (25); y en las Leyes aragonesa y riojana que sólo demandan la apertura de un periodo de información pública de veinte días antes de la aprobación por el Pleno o la Administración actuante respectivamente (26). Sin embargo, los textos legales cántabro, navarro y vasco, aunque sólo hacen referencia a la necesidad de que todo instrumento convencional sea sometido al citado trámite de información, exigen que éste sea anotado en un registro y archivo municipal, en el que se custodiará un ejemplar completo de su texto definitivo y, en su caso, de la documentación anexa al mismo (27). Estas Leyes reconocen, asimismo, los derechos de cualquier ciudadano a consultar los archivos, y a obtener certificación y copia de los convenios suscritos en los mismos términos que la Ley madrileña (28).

El Decreto Legislativo asturiano, en cambio, se refiere a los extremos que se relacionan a continuación: la sumisión de todo convenio a un plazo de información pública de un mes, ampliando el de la LRJ-PAC; la necesidad de que todo instrumento convencional sea suscrito por el órgano competente municipal o autonómico y publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias; y, finalmente, la incorporación del texto definitivamente aprobado al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística y al Registro de la Propiedad (29). La Ley andaluza, por su parte, preceptúa

(24) Vid. artículos 12 y 13 del Decreto Legislativo 1/2004 de Castilla-La Mancha, y 237 de la Ley 9/2002 de Galicia.

(25) Artículo 158.3.a) del Decreto Legislativo 1/2005 de la Región de Murcia.

(26) Artículos 84.4 de la Ley 5/1999 de Aragón y 117.2 de la Ley 5/2006 de La Rioja.

(27) Artículos 262.5 y 264.1 de la Ley 2/2001 de Cantabria; artículos 25.4, 26.1 y 2 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra; y Disp. adicional 7ª, apartados 8º y 9º, de la Ley 2/2006 del País Vasco.

(28) Artículos 264.2 de la Ley 2/2001 de Cantabria, 26.3 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra y Disp. adicional 7ª, apartado 10º, de la Ley 2/2006 del País Vasco.

(29) Vid. artículos 213.2 y 212 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.

que los convenios han de regirse por unas reglas concretas que se citan seguidamente: el destino de la cesión del aprovechamiento urbanístico de la Administración ha de ser el patrimonio público de suelo; y si los convenios tienen por finalidad la elección o sustitución del sistema de ejecución, la fijación de sus bases, o incluyen entre sus compromisos algunos de los objetos de la reparcelación, han de ser sometidos antes de su firma a información pública por un plazo de veinte días. El acuerdo de aprobación —que al menos ha de identificar a los otorgantes y delimitar su ámbito, objeto y plazo de vigencia— ha de publicarse por la Administración tras su firma e incluirse, junto con el convenio, en un registro público de carácter administrativo (30).

El Reglamento castellano-leonés remite para la negociación, aprobación, formalización y ejecución de los convenios a la normativa reguladora de las Administraciones Públicas que los suscriban, debiendo ser formalizados en documento administrativo, sin perjuicio de su elevación a escritura pública a solicitud de cualquiera de las partes (31). A efectos de publicidad, la disposición reglamentaria establece que el instrumento convencional ha de publicarse en el BOP dentro del mes siguiente a su firma y que un ejemplar del mismo ha de remitirse al Registro de Urbanismo de Castilla y León (32); siendo necesario, para que los compromisos adquiridos en el mismo vinculen a terceros, que el convenio tenga acceso al Registro de la Propiedad (33).

Finalmente, la regulación valenciana se refiere a la información pública de los convenios por un plazo de veinte días y declara aplicable a los instrumentos convencionales que se suscriban para la implantación de actuaciones sujetas a Declaración de Singular Interés Comunitario el régimen previsto para éstas (34).

De conformidad con lo expuesto, puede afirmarse que las regulaciones existentes en la normativa autonómica no han sido homogéneas y que, en consecuencia, han implicado divergencias que facilitaban o dificultaban el acceso a la información y la publicidad del contenido de los convenios, tales

(30) Artículo 95 de la Ley 7/2002 de Andalucía.

(31) Artículos 439 y 440.1 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.

(32) Artículo 440.3 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.

(33) Artículo 440.2 del Decreto 22/2004 de Castilla y León.

(34) Vid. Disp. adicional 4ª, apartado 4.3ª, de la Ley 16/2005 de la Comunidad Valenciana.

como la exigencia o no de constancia del texto íntegro de los mismos, de la correspondiente mención en el Registro de la Propiedad, o la existencia de un registro *ad hoc*. Fruto de estas diferencias de regulación, se han dictado determinadas preceptos contenidos en el TRLS, a los que se ha hecho referencia anteriormente, cuya Disposición adicional novena regula varios extremos, entre los que hay que destacar la modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local mediante la introducción de un nuevo artículo 70 *ter*, precepto que obliga a las Administraciones Públicas con competencias en materia ordenación territorial y urbanística a lo siguiente (35): primero, a tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos, y a publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los mencionados documentos, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración (36); y, segundo, a hacer constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado para las notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia, en los casos en que una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo.

La Disposición adicional novena ha alterado el artículo 75.7 de la LBRL, para exigir a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local la oportuna declaración en cuanto a causas de posible incompatibilidad y acerca de cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos; sin perjuicio de que deban formular, además, declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las

(35) El TRLS ha modificado el artículo 2.2 de la LBRL que ha quedado con se expone a continuación: «Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: [...] c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos».

(36) El TRLS dispone que, en los municipios menores de 5.000 habitantes, la publicación por medios telemáticos puede realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica.

liquidaciones de los impuestos de la Renta, Patrimonio y Sociedades (37). Las declaraciones anuales de bienes y actividades han de ser publicadas con carácter anual en los Registros públicos de intereses (38) y, en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Finalmente, se constata la inclusión del apartado octavo en el artículo 75 de la LBRL relativo al régimen de incompatibilidades de los representantes locales (39) y la adición de una nueva Disposición adicional decimoquinta dedicada al «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales» (40).

(37) Las declaraciones en cuestión han de ser efectuadas en los modelos aprobados por los Plenos respectivos y han de llevarse a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

(38) El artículo 75.7 de la LBRL establece lo siguiente en relación al acceso al Registro: la declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, ha de inscribirse, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local; y la declaración sobre bienes y derechos patrimoniales ha de inscribirse en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto. El precepto que nos ocupa preceptúa, también, que los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, así como que tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones. En este caso, se ha de aportar al Secretario de la respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones y de que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se ha hecho referencia, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.

(39) El TRLS ha dado la siguiente redacción al artículo 75.8 de la LBRL: «*Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese período para aquéllos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades*».

(40) El contenido de las Disp. adicional 15ª es el siguiente: «*1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los*

Retomando la legislación estatal, hay que señalar que el TRLS impone a la Administración General del Estado el deber de formar y actualizar periódicamente un sistema público de información sobre el suelo y el urbanismo (41), procurando su compatibilidad y coordinación con otras estructuras y, en concreto, con el Catastro Inmobiliario (42). No queda sino apuntar que la norma estatal pese a contener disposiciones, a las que se ha hecho alusión, que contribuyen a otorgar transparencia a la actuación administrativa, no contiene un precepto equivalente, en materia urbanística, al artículo 37 de la LRJ-PAC que, aparte de regular con carácter general el acceso a los archivos y registros públicos, determina los supuestos en que el citado acceso no puede ejercerse y en qué materias es de aplicación una normativa específica (43), así como que un mayor desarrollo normativo

Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley. A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales. 2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman».

(41) Acerca de las condiciones en que debe estar ofrecida la información vía telemática, vid. VALERO TORRIJOS, J., «Los desafíos jurídicos de la Administración Pública electrónica: a propósito del Plan Info XXI», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.A (coord.), *Quince años de encuentros sobre informática y Derecho (1987-2002)*, tomo II, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2002, págs. 920 a 922. En cuanto a la restricción del acceso telemático a la información en función de la posición jurídica de quien formula la solicitud, vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «El acceso a los archivos y registros administrativos: perspectiva telemática de un derecho contemporáneo», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.A (coord.), *Quince años...*, ob. cit., págs 618 y 619.

(42) Vid. Disp. adicional 1ª y artículo 19.4 del TRLS.

(43) El artículo 37 de la LRJ-PAC dispone que «*los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud*». El citado precepto, en los números segundo y tercero, hace referencia al límite que representa el derecho a la intimidad personal en este ámbito y delimita la legitimación para ejercer el derecho de acceso a la información; mientras que, en los apartados cuarto y quinto, regula, con carácter general, los supuestos en que puede ser denegado el acceso a la información, es decir, «*cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada*», y los expedientes sobre los que no puede ejercerse el derecho de acceso: los que contengan información de las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo;

favorecería sin duda el derecho de los ciudadanos a una información inteligente e inteligible y, en consecuencia, a la debida transparencia (44).

3. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La Ley 27/2006, de 18 de julio, de Protección del Medio Ambiente (LPMA) regula los derechos de acceso a la información y a la justicia, y de participación pública en materia ambiental e incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE (45).

los referidos a información acerca de la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado; los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; y, finalmente, los concernientes a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. Por otro lado, el precepto en cuestión indica, en su párrafo sexto, las materias que han de regirse por su normativa específica y que son las alusivas a: materias clasificadas; expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes; los archivos regulados por la legislación del régimen electoral y los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública; el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley; los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local; y, por último, la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos. El apartado séptimo está dedicado a la forma en que ha de realizarse el derecho de acceso, sin que se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos; en tanto que el octavo especifica las prerrogativas que conlleva el derecho en cuanto a la obtención de copias o certificados mediante el abono de la correspondiente tasa, en su caso, y los noveno y décimo delimitan los documentos administrativos que han de ser objeto de publicación periódica.

(44) Un estudio de la utilización de los medios telemáticos por la Administración puede verse en VALERO TORRIJOS, J., «El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la «Administración» en COTINO HUESO, L. (coord.) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2005, págs. 199 a 227. En la citada obra, el autor constata que Internet se ha revelado como una herramienta decisiva en orden a permitir una mayor transparencia de los poderes públicos capaz de evitar los inconvenientes de que los tradicionalmente adolece la actividad informativa de la Administración.

(45) La LPMA ha sido dictada, en su mayor parte, al amparo del artículo 149.1.23º de la Constitución, aunque es necesario invocar otros preceptos del texto constitucional que se citan a continuación: el 149.1.14º, en relación con las tasas y precios que corresponda satisfacer a los solicitantes de información ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado; el 149.1.18º, en lo relativo a recursos en vía administrativa que puedan presentarse por vulneración de los derechos de información y participación reconocidos en la Ley; y el 149.1.6º, que se ocupa de la acción popular en materia de medio ambiente.

La LPMA ha destacado la relevancia del Convenio de Aarhus (46), en la medida que contiene el siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable es un requisito *sine qua non* que tengan acceso a la información ambiental relevante —los derechos a buscar, a obtener y a recibir información de que dispongan las autoridades públicas que, a su vez, deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa—, que estén legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones —autorización de concretas actividades, aprobación de planes y programas, y elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario— y que puedan acceder a la justicia cuando los mencionados derechos les sean denegados —garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio—.

De otro lado y siguiendo la constatación contenida en la Exposición de Motivos de la LPMA, el artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute es titular la ciudadanía y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, es imprescindible tener al alcance los medios instrumentales adecuados, cobrando especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas para garantizar el funcionamiento democrático de las sociedades e introducir mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos (47). Ésta se presenta, pues, como factor determinante de los siguientes derechos: el de acceso a la información ambiental en poder de las autoridades públicas o de otros sujetos que la posean en su nombre; el de participación en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas; y el de instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables

(46) El Convenio de Aarhus regulador del acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, fue firmado por España el 25 de junio de 1998 y ratificado el 29 de diciembre de 2004.

(47) Vid. artículos 9.2 y 105 de la CE.

a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa ambiental (48).

Es conveniente puntualizar que el acceso a la información ambiental (49) se reconoce, de manera generalizada, a los particulares sin necesidad de declarar un interés especial, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede, y que aquél abarca los derechos que se relacionan a continuación: el de ser informados acerca de las prerrogativas que les otorga la Ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio; a ser asistidos en su búsqueda de información y a recibir ésta en los plazos máximos establecidos en el artículo 10 (50); a recibir la información ambiental

(48) La LPMA exige que se garantice la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental paulatinamente y con el grado de amplitud, sistemática y tecnología lo más amplia posible

(49) Es información ambiental la emitida en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otro modo que verse sobre las siguientes cuestiones: 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, la diversidad biológica y sus componentes, y la interacción entre estos elementos; los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, emisiones, vertidos y otras liberaciones que puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados anteriormente; las medidas, políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores señalados, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; los informes acerca de la ejecución de la legislación ambiental; los análisis en general, y los de relación coste-beneficio en particular, y los supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades enunciadas; y el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimenticia, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente reseñados.

(50) El artículo 10 de la LPMA dispone que «*las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas y se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto. Se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre*». Los procedimientos a que se ha hecho referencia han de respetar, al menos, las garantías que se indican a continuación: cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública ha de pedir al solicitante que la concrete y asistirle para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo de un mes establecido en el apartado 2.c). 1º. b); si la autoridad pública no posee la información requerida ha de remitir la solicitud a la que la posea y dar cuenta de ello al solicitante y, en caso de que esto no sea posible, deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información. En todo caso, la autoridad pública competente para resolver ha de facilitar la información ambiental solicitada o comunicar al solicitante los motivos de la negativa a proporcionarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en el periodo máximo de un mes, desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, o en dos meses si el volumen y la complejidad de la

solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el artículo 11 (51); a conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, o no se les proporciona en la forma o formato solicitados; y a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, y las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

La LPMA delimita, asimismo, el contenido mínimo de la información que ha de ser objeto de difusión: los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales reguladores del medio ambiente o relacionados con la materia; las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, y sus evaluaciones ambientales cuando proceda; los informes de los avances registrados en materia de aplicación de los elementos enumerados anteriormente cuando éstos hayan sido elaborados o mantenidos en formato electrónico por las autoridades públicas; los informes de ámbito nacional, autonómico y local, que han de incluir los datos de la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público, debiendo publicarse, al menos, un informe coyuntural cada año y otro completo cada cuatro; los datos o sus resúmenes derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente; las autorizaciones con un resultado significativo sobre aquél y los acuerdos o, en su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5; los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones del riesgo relativos a los elementos contemplados en el artículo 2.3.a) o una alusión al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información (52).

información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este último supuesto ha de informarse al solicitante, en un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican. Hay que precisar que, si se comunica una negativa a facilitar la información, la notificación ha de hacerse por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho de igual modo o si su autor así lo solicita, con indicación expresa del procedimiento de recurso.

(51) El artículo 11 de la LPMA, en el supuesto de que se solicite que la información ambiental sea suministrada en una forma o formato determinados, establece que la autoridad pública competente para resolver deberá satisfacer la solicitud a menos que concurra cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación: que la información haya sido difundida —de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I del Título II del mismo texto legal— en otra forma o formato al que el solicitante pueda acceder fácilmente, haciendo constar el modo de obtenerla; o que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente.

(52) Vid. artículo 7 de la LPMA.

Como se ha expuesto con anterioridad, la transparencia es imprescindible para la participación real y efectiva de los ciudadanos en los distintos procesos ambientales. Los derechos que se reconocen a la ciudadanía en el texto normativo ambiental al respecto son los siguientes: la intervención efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley; el acceso con antelación suficiente a la información relevante referida la normativa citada, y a formular y a que sean tenidas en cuenta por la Administración las alegaciones y observaciones oportunas que se planteen antes de que se adopte la decisión correspondiente; a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que se ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información del proceso participativo; y a concurrir, de acuerdo con lo ordenado en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos fijados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental, además de en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la relativa a la evaluación de las repercusiones de los planes y programas en el medio ambiente.

Por otra parte, la LPMA pone en conexión los derechos de información y participación ciudadana con los de acceso a la justicia y a la tutela administrativa que posibilitan ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las Administraciones Públicas que infrinjan las normas, enumeradas en el artículo 18.1, relacionadas con el medio ambiente. De este modo, se legitima para recurrir, mediante los procedimientos regulados en el Título VII de la LRJ-PAC (53) o a través del recurso

(53) Las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 son las siguientes: protección de las aguas, de los suelos y contra el ruido; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza, diversidad biológica; montes y aprovechamientos forestales; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto ambiental; acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

contencioso-administrativo (54), a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos que se citan a continuación: que justifiquen tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo activamente las actividades precisas para alcanzar los objetivos previstos en sus estatutos; y que según éste desarrollen su actividad en un territorio que resulte afectado por la actuación o, en su caso, omisión administrativa (55).

De este modo, las autoridades públicas (56), no sólo han de garantizar que la información recogida por ellas o en su nombre esté actualizada, sea exacta y susceptible de comparación, sino que han de adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, al menos las de

(54) Se exceptúan del régimen de recursos citado las autoridades a las que se refiere el artículo 2.4.2 de la LPMA, es decir, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas; la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales; los órganos públicos consultivos; las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

(55) Vid. artículos 22 y 23 de la LPMA. Es necesario clarificar que las personas jurídicas sin ánimo de lucro citadas tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero.

(56) Son autoridades públicas las siguientes: el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas; la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales; los órganos públicos consultivos; las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas (incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles y las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades, ejerzan funciones 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, a los solos efectos de lo previsto en los Títulos I y II de la Ley). No obstante, el párrafo tercero del artículo 2 de la LPMA establece que «*quedan excluidos del concepto de autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.*».

designar unidades responsables de información ambiental, y de crear y mantener medios de consulta, registros, listas o puntos de acceso sobre aquélla (57).

Las autoridades están obligadas, asimismo, a informar al público de manera adecuada acerca de los derechos que les otorga la Ley y de las vías para ejercitarlos; a facilitar información para su correcto ejercicio, consejo y asesoramiento en la medida que resulte posible; a elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental de que dispongan, las cuales se harán públicamente accesibles; a garantizar que su personal asista al público cuando trate de informar y fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; y a cumplir el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental (58).

Las autoridades públicas han de organizar y actualizar, también, la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público —particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que sea posible— y, a tales efectos, han de determinar las bases apropiadas para lograr la disponibilidad paulatina de aquélla en bases de datos electrónicas de fácil acceso a través de redes públicas de telecomunicaciones (59).

Para promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente a los que se refieren los artículos 17 y 18 de la LPMA, las Administraciones Públicas —al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación— han de garantizar que el público, de un lado, sea informado inteligiblemente mediante avisos

(57) El artículo 4 de la LPMA regula el deber de colaboración interadministrativa en materia de información ambiental del siguiente modo: «Las Administraciones Públicas establecerán los mecanismos más eficaces para un efectivo ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley. A tal efecto, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración».

(58) En cuanto a las peticiones permanentes y de datos de mediación periódica obligatoria y su reconducción a la denominada «difusión periódica de difusión ambiental» regulada en los artículos 6 y 7 de la Directiva 9/313/CEE, en contraposición al suministro de información previa solicitud, vid. STS de 4 de abril de 2006 (Ar. 2006/4467).

(59) Las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental y el suministro parcial de la misma se regulan en los artículos 13 y 14 de la LPMA. El contenido mínimo de la información está detallado en el artículo 7 del mismo texto legal.

u otros medios apropiados como los electrónicos; y de otro, que pueda expresar las observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades para que puedan ser tenidas en cuenta, y a que se pongan en su conocimiento las decisiones adoptadas, con expresión de los motivos y las consideraciones en que se basan. Es ineludible poner manifiesto que el número tercero del artículo 16 de la LPMA contiene un *numerus apertus*, favorecedor de la transparencia administrativa, que permite ampliar los mencionados derechos mediante cualquier otra disposición.

En consecuencia, la Administración ha de velar por la observancia de las garantías de participación en relación a la protección de las aguas, contra el ruido, los suelos y su utilización, la contaminación atmosférica, la ordenación del territorio rural y urbano, la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica, los montes y los aprovechamientos forestales, la gestión de los residuos y de los productos químicos —incluidos los biocidas y los plaguicidas—, la biotecnología y otras emisiones, los vertidos y la liberación de sustancias en el medio ambiente, la evaluación de impacto ambiental, el acceso a la información y a la justicia, la participación pública en la toma de decisiones en materia de medio ambiente y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica (60).

Hay que resaltar el hecho de que la LPMA regula, con respecto a la participación y al seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible, el Consejo Asesor de Medio Ambiente (61). Este órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, tiene las funciones que se exponen seguidamente: emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, acerca de las cuestiones que han de ostentar la condición

(60) El artículo 18.3 de la LPMA excluye de la aplicación del Título III las siguientes materias: los procedimientos administrativos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por objeto la regulación de cuestiones relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o el salvamento de la vida humana en el mar; las modificaciones de las disposiciones de carácter general que no resulten sustanciales por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen una reducción de la protección del medio ambiente; y, finalmente, los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por único objeto la aprobación de planes o programas, que se ajustarán a lo establecido en su normativa específica. Por otra parte, de conformidad con el número segundo del citado precepto, *«la participación en la elaboración, modificación y revisión de las normas cuyo objeto exclusivo sea la prevención de riesgos laborales se ajustará a lo dispuesto en su normativa específica»*.

(61) Acerca de la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente, vid. apartados 3 y 4 del artículo 19 de la LPMA.

de normativa básica; asesorar en lo tocante a los planes y programas estatales que la presidencia del Consejo le proponga en razón a su incidencia en el medio ambiente; y evacuar informes y efectuar propuestas en materia ambiental —a iniciativa propia o a petición de los departamentos ministeriales que así lo soliciten a la presidencia del Consejo— de las Administraciones autonómica y local; y proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, y la participación ciudadana en la solución de los problemas que afecten a aquél.

No obstante lo expuesto, el Consejo puede realizar propuestas en cuanto a: la coordinación entre la iniciativa pública y privada, y a la educación ambiental con el fin de informar, orientar y sensibilizar a la sociedad de los valores ecológicos; el mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, valorando la efectividad de las normas y programas en vigor y proponiendo las oportunas modificaciones; y, finalmente, al fomento de la colaboración con órganos similares creados por las Comunidades Autónomas.

Se observa, de este modo, que los distintos extremos regulados en la LPMA, en especial los referidos a la utilización del suelo, están presentes en los procesos urbanísticos y, por tanto, es imprescindible un tratamiento coordinado en el marco de las demandas de los ordenamientos interno y europeo en aras a la consecución de una ordenación territorial integrada y, en definitiva, del desarrollo sostenible.

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, TELE-MÁTICOS E INFORMÁTICOS A LA TRANSPARENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Uno de los grandes retos del sector público en el siglo XXI, como se constata en los dos textos legales expuestos con anterioridad en los que pueden encontrarse múltiples referencias a la utilización de las TICs, es lograr la implantación generalizada de los medios electrónicos, telemáticos e informáticos en las distintas Administraciones Públicas, a fin de lograr una mayor difusión de la información que obra en su poder, y una disminución de costes en términos económicos y ambientales. La Administración electrónica ha sido definida, por la Comisión Europea, como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre Administraciones

Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo de las políticas públicas».

Efectuada la correspondiente referencia a la utilización de las TICs en la contratación pública al principio de este trabajo, hay que hacer una referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio (LAECAP), que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa —ya sea entre Administraciones o entre éstas y los particulares— (62) y, a su vez, pretende asegurar la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios públicos —con exclusión expresa de las actividades que se desarrollen en régimen privado—.

El impulso de una Administración electrónica supone, de conformidad con la Exposición de Motivos del texto legal que nos ocupa, dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir del Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria da Feira, continuando con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión «i2010: Una sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo».

La i2010 ha declarado la necesidad de acelerar los avances en materia de convergencia, para afianzar el liderazgo del sector de las comunicaciones electrónicas europeo, y ha contribuido a que todos los Estados miembros consideren prioritarias las políticas de investigación e innovación en sus programas nacionales de reforma (PNR) en relación a las tecnologías de la información y la comunicación y, en concreto, a la Administración electrónica, la banda ancha, la alfabetización digital y la seguridad de las redes; aunque, como se cita en el texto europeo, los PNR señalan los aspectos relativos a las TICs como metas pendientes y hacen referencia al marco comunitario i2010 reconociendo así objetivos comunes.

De conformidad con lo expuesto, se reclama pasar a la acción mediante una aplicación decidida de la reglamentación y de las políticas

(62) La LAECAP ha sido dictada en virtud de la competencia estatal contenida en el artículo 14.1.18º de la CE.

que fomentan la competitividad, sirviéndose del peso económico de las Administraciones Públicas, para promover la aparición de servicios innovadores en beneficio de los ciudadanos y en favor del crecimiento y el empleo.

Los fines que contempla la LAECAP son los siguientes: facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, y el acceso de los ciudadanos por los citados cauces a la información y al procedimiento —con una atención específica a la supresión de barreras limitativas—; crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos mediante el establecimiento de medidas para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales —en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal—, garantizando la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos; posibilitar la realización de los principios de proximidad al ciudadano y de transparencia administrativa y la mejora continuada en las condiciones de realización del interés general a través de la actividad de la Administración; contribuir al incremento de la eficacia y eficiencia de ésta a través del uso de las TICs, simplificando los procedimientos administrativos y proporcionando oportunidades de participación; y promover el desarrollo de la sociedad de la información en las Administraciones Públicas y, a través de éste, de la sociedad en general (63).

En cualquier caso, la utilización de las tecnologías de la información ha de ajustarse a los siguientes principios: el respeto a la protección de datos de carácter personal en los términos de la LO 15/1999 (64); la

(63) Vid. artículo 3 de la LAECAP. El mencionado texto legal contiene, en un Anexo, las definiciones de actuación administrativa automatizada, aplicación, aplicación de fuentes abiertas, autenticación, canales, certificado electrónico, certificado electrónico reconocido, ciudadano, dirección electrónica, documento electrónico, firma electrónica, firma electrónica avanzada, firma electrónica reconocida, interoperabilidad, medio electrónico, punto de acceso electrónico y sistema de firma electrónica.

(64) Vid., en relación a la protección datos de carácter personal, FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J., «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005, págs. 77 a 126; y GUICHOT REINA, E., *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación*, Fundación Registral, Madrid, 2006. Un tratamiento completo de la problemática jurídica de la reutilización de la información administrativa con expresa referencia al límite que representa la protección de datos de carácter personal puede encontrarse en *La reutilización de la información del sector público*, CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y GALÁN GALÁN, A. (coords.), Comares, Granada, 2006.

igualdad en las relaciones con la Administración; la accesibilidad a la información y a los servicios; la legalidad del mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos contenidas en la LRJ-PAC; la cooperación administrativa al objeto de garantizar la interoperabilidad de los sistemas y operaciones adoptados, y la prestación conjunta de servicios a la ciudadanía; la seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones; la proporcionalidad en cuanto a la exigencia de garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones; la responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios (65); la neutralidad tecnológica y la adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas, garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por la Administración, y la libertad de desarrollar e implantar los avances que se produzcan en el libre mercado (66).

La LAECAP regula, dado su objeto, los derechos de los ciudadanos a relacionarse con la Administración y, en concreto, a elegir el canal; a no aportar datos que obren en poder de ésta; a obtener copias electrónicas de los documentos de tal carácter y a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en que sean interesados; a la conservación por la Administración de los documentos electrónicos que se integren en un expediente; a obtener los medios de identificación electrónica y a la utilización de cualesquiera sistemas de firma admitidos en las Administraciones Públicas (67); a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que obren en ficheros, sistemas y aplicaciones; y a la calidad de los servicios prestados por medios electrónicos (68).

El texto legislativo estatal dedica parte de su articulado, también, a la defensa de los derechos de los ciudadanos —atribuyendo dicha función a la Comisión Coordinadora de las Inspecciones generales de los servicios de los departamentos ministeriales en la Administración General

(65) Vid., sobre el principio de responsabilidad en el ámbito de las TICs, VALERO TORRIJOS, J., «Responsabilidad patrimonial de la Administración pública por difusión de contenidos propios en Internet», en CAVANILLAS MÚGICA, S. (coord.), *Responsabilidades de los proveedores de información en Internet*, Comares, Granada, 2007, págs. 107 a 133.

(66) Respecto de los principios que han de presidir el acceso electrónico, vid. artículo 4 de la LAECAP.

(67) Los sistemas de firma electrónica se regulan en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre.

(68) Vid. artículo 6 de la LAECAP.

del Estado—, a la garantía de prestación de servicios, a la disposición de medios e instrumentos electrónicos y a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas (69).

Se impone, además, el deber garantizar en cada Administración Pública, al menos, la existencia de un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a aquélla; sin perjuicio de la celebración de convenios de colaboración que permitan habilitar a sus respectivos registros para recibir documentación competencia de otra Administración. Por tanto, han de automatizarse, en la Administración estatal, las oficinas de registro físicas a las que se refiere el artículo 38 de la LRJ-PAC.

El texto legal en cuestión deja constancia de la necesidad de que la implantación de la aplicación de los medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios vaya precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y de simplificación en el que se consideren los siguientes aspectos: la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos; la previsión de medios o instrumentos de participación, transparencia e información; la reducción de los plazos y tiempos de respuesta; y la racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas (70). En este sentido, se regula la utilización de los medios electrónicos en las distintas fases del procedimiento: iniciación, instrucción y terminación (71).

Resulta ineludible constatar que el articulado final de la norma estatal está referido, en cambio, a la reutilización de aplicaciones y transparencia de tecnologías. Sobre esta cuestión, se atribuye a las Administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación, la facultad de ponerlas a disposición de cualquier Administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio. Incluso, las mencionadas aplicaciones pueden ser declaradas fuentes abiertas cuando de ello se derive una mayor transparencia administrativa o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la Información (72).

(69) Vid. artículos 7 a 9 de la LAECAP.

(70) Vid. artículo 34 de la LAECAP.

(71) Vid. artículos 35 a 39 de la LAECAP.

(72) Vid. artículo 45 de la LAECAP.

En consecuencia, puede afirmarse que la implantación y la adecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación favorecen la transparencia de la Administración Pública en los distintos procesos de planificación y gestión urbanística y ambiental del suelo, y el ejercicio de los derechos de información y participación ciudadana en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA

- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y GALÁN GALÁN, A. (coords.), *La reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2006.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «El acceso a los archivos y registros administrativos: perspectiva telemática de un derecho contemporáneo», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.A (coord.), *Quince años de encuentros sobre informática y Derecho (1987-2002)*, tomo II, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J., «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», en esta REVISTA núm. 26, 2005.
- GAMERO CASADO, E., «Las reglas generales de contratación electrónica en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º. 71-72, 2008, págs. 103 a 138.
- GÓMEZ MANRESA, M.ª. F., *El particular en la gestión urbanística*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.
- GUICHOT REINA, E., *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación*, Fundación Registral, Madrid, 2006.
- VALERO TORRIJOS, J., «Los desafíos jurídicos de la Administración Pública electrónica: a propósito del Plan Info XXI», en DAVARA RODRÍGUEZ, M.A (coord.), *Quince años de encuentros sobre informática y Derecho (1987-2002)*, tomo II, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2002.
- «El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la e-Administración» en COTINO HUESO, L. (coord.) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2005.

- «Responsabilidad patrimonial de la Administración pública por difusión de contenidos propios en Internet», en CAVANILLAS MÚGICA, S. (coord.), *Responsabilidades de los proveedores de información en Internet*, Comares, Granada, 2007.