

# VEINTICINCO AÑOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ITALIA: DE LA LEY 349/1986 A LA DIRECTIVA *INSPIRE*

BARTOMEU TRIAS PRATS  
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de las Islas Baleares

I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DE LA LEGISLACIÓN ITALIANA EN EL PANORAMA INTERNACIONAL Y COMUNITARIO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.— II. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL *VERSUS* ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Contenido y alcance de la Ley 349/1986, de 8 de julio*. 2. *La discutida relación entre el acceso a la información ambiental y el acceso a los documentos administrativos*. 3. *La naturaleza del derecho de acceso a la información ambiental*.—III. LA CONSAGRACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO.—IV. LA NUEVA LEGISLACIÓN ITALIANA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: 1. *El Decreto Legislativo 39/1997, de 24 de febrero, para la incorporación de la Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de acceso a la información ambiental*. 2. *El Decreto Legislativo 195/2005, de 19 de agosto, para la aplicación de la Directiva 2003/4/CE, sobre acceso del público a la información ambiental*: A) Significado y contenido del Decreto Legislativo. B) Logros y conflictos del régimen de acceso a la información ambiental.—V. LA VERTIENTE ACTIVA DEL DERECHO: LA «INFORMACIÓN-DIFUSIÓN».—VI. EL SISTEMA DE AGENCIAS AMBIENTALES Y LA DIRECTIVA *INSPIRE*.

## RESUMEN

Hace poco más de veinticinco años que Ley 349/1986 proclamó por primera vez y con carácter general el derecho de acceso a la información ambiental. Desde entonces y hasta ahora, la regulación de este derecho ha experimentado una constante evolución, sobre todo gracias al impulso del ordenamiento internacional y comunitario, siempre dirigida al objetivo de atribuir al derecho a la información ambiental el máximo campo de acción posible, tanto en su vertiente activa, de información-difusión, como en su vertiente pasiva, de información-acceso. Y todo ello debido al convencimiento de que el acceso a la información constituye un instrumento imprescindible para la realización del objetivo último de protección del medio ambiente.

*Palabras clave:* información ambiental; derecho de acceso a la información ambiental; protección del medio ambiente.

## ABSTRACT

A little over twenty-five years Law 349/1986 proclaimed for the first time and with a general right of access to environmental information. Since then and until now the regulation of this right has experienced a constant evolution, especially thanks to the efforts of the international order and community, always directed to the target attribute to the right to environmental information the maximum field of possible action, in its active aspect of información-diffusion, both in its passive aspect of información-access. And all this because of the belief that access to information is an essential instrument for the realization of the ultimate goal of protecting the environment.

*Key words:* environmental information; right of access to environmental information; protection of the environment.

## I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DE LA LEGISLACIÓN ITALIANA EN EL PANORAMA INTERNACIONAL Y COMUNITARIO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el pasado año 2011 el Derecho ambiental italiano ha conmemorado el vigesimoquinto aniversario de una importante efeméride: la aparición de la Ley 349/1986, de 8 de julio<sup>1</sup>. O lo que es lo mismo, la incorporación por primera vez al ordenamiento jurídico italiano del derecho de acceso a la información ambiental. En realidad, para ser precisos, no se puede decir que tal derecho fuera completamente desconocido en Italia con anterioridad, pero sí que la Ley de 1986 representa la primera afirmación del mismo con carácter general<sup>2</sup>. Así pues, se han cumplido veinticinco años de la consagración de uno de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta, hoy en día, la protección del medio ambiente. En eso radica, justamente, la relevancia y valor que merecen atribuirse a la Ley de 1986. Y más aún si tenemos en cuenta el momento histórico en el que surge, cuando la confidencialidad y el secretismo dominaban por completo el modo de proceder de la Administración italiana.

Como ha advertido algún autor, el tratamiento de la información ambiental en el plano internacional y comunitario muestra dos fases claramente diferenciadas<sup>3</sup>. Una primera, que va desde los años setenta hasta mediados de los ochenta, en la que prevalece sobre todo una visión tecnocrática y dirigista de la información ambiental. Es decir, la información ambiental es concebida básicamente como el objeto de una función cuyo objetivo principal está en suministrar datos científico-técnicos, completos, contrastables y actualizados, a los decisores públicos. Y una segunda fase, que arranca en la segunda mitad de los años ochenta, en la que la información ambiental asume ya un nuevo valor, como medio de control sobre los poderes nacionales. En este sentido, es bien sabido que las modernas estrategias internacionales y comunitarias de desarrollo sostenible se basan en la división de res-

---

<sup>1</sup> Ley de 8 de julio de 1986, núm. 349, de creación del Ministerio de Medio Ambiente y normas en materia de daño ambiental (publicada en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* núm. 162, de 15 de julio de 1986).

<sup>2</sup> Sobre los orígenes de la información ambiental anteriores a la Ley de 1986 puede verse M. MORINO, «Il Diritto di accesso alle informazioni ambientali», en VV.AA., *Il Diritto dell'ambiente. Tra natura e cultura*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008, págs. 347-380. Antecedentes más remotos del acceso a la información relacionada con el medio ambiente pueden verse también en F. FONDERICO, «Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientale», *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 11, 1997, págs. 1005-1010.

<sup>3</sup> F. FONDERICO, «Il Diritto di accesso all'informazione ambientale», *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 6, 2006, págs. 675-685.

ponsabilidades entre todos los sujetos, tanto públicos como privados, asignando también a estos últimos un importante papel en la tarea de protección del medio ambiente. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la información ambiental constituye un valioso instrumento al servicio de ese cometido, en la medida que permite influir sobre la conducta de los ciudadanos, ya sea en su condición de consumidores o de potenciales contaminadores. No obstante, mucho más allá de condicionar las pautas de consumo y comportamiento, la información ambiental tiene un valor adicional, ese que precisamente se manifiesta en la relación individuo-poder: por un lado, la información constituye el requisito esencial para una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos decisionales públicos que inciden sobre el medio ambiente, contribuyendo así a mejorar la transparencia y el nivel de adhesión democrática de las decisiones adoptadas; y por otro lado, la información ambiental actúa como mecanismo de control sobre la actividad de los poderes públicos, en la medida que sus actuaciones están expuestas y son accesibles al conocimiento de los ciudadanos. En uno y otro casos, en resumen, queda claro que el acceso a la información ambiental no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un instrumento orientado a la consecución de una multiplicidad de objetivos inmediatos (transparencia, control, participación, etc.). Y por encima de todo eso, más aún, orientado a la consecución del objetivo último y principal: la protección del medio ambiente<sup>4</sup>.

En estas nuevas coordenadas se mueve la filosofía que ha inspirado las convenciones internacionales más importantes de los últimos tiempos sobre la información ambiental, particularmente el Convenio de Aarhus de 1998<sup>5</sup>. Y también la que ha guiado durante las últimas décadas la actuación de la Unión Europea, con la regulación de la «libertad» de acceso a la información ambiental (Directiva de 1990)<sup>6</sup>, pri-

---

<sup>4</sup> El carácter instrumental del derecho de acceso a la información ambiental respecto a la protección del medio ambiente ha sido afirmado, entre otros autores, por V. SARCONI, «La "specialità" del diritto di accesso alla informazione ambientale», *Il Foro Amministrativo*, núm. 1, 2004, págs. 71-96; y por E. BOSCOLO, «La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto a una corretta informazione ambientale», *Urbanistica e Appalti*, núm. 8, 1998, pág. 1151. En palabras de S. GRASSI, «Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente», en VV.AA., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, CEDAM, Padova, 1990, pág. 307, en ningún otro valor o bien como en el caso del medio ambiente la previa adquisición y circulación adecuada de la información y del conocimiento, también técnico, resulta más indispensable para una correcta definición de los objetivos y de los mecanismos de tutela.

<sup>5</sup> Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Abierto a la firma en Aarhus (Dinamarca) el día 25 de junio de 1998, durante la IV Conferencia «Medio Ambiente para Europa».

<sup>6</sup> Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia ambiental.

mero, y con la regulación del «derecho» de acceso a la información ambiental (Directiva de 2003)<sup>7</sup>, después. Pues bien, igualmente son esos planteamientos los que se encuentran en la base de la Ley italiana 349/1986 y en su propósito de configurar un derecho de amplios contornos.

## II. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL *VERSUS* ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. *Contenido y alcance de la Ley 349/1986, de 8 de julio*

Pocas veces una norma tan escueta y de apariencia tan inocua como la Ley 349/1986 habrá tenido un impacto tan importante sobre el ordenamiento jurídico. El título de la norma, referido a la creación del Ministerio de Medio Ambiente y al establecimiento de normas en materia de daño ambiental, poco hacía presagiar su vocación extraordinariamente innovadora del régimen de acceso a la información ambiental. Toda la novedad estaba concentrada básicamente en el artículo 14, con el que se introducía por primera vez en Italia —ya se ha dicho en otro momento— una proclamación general del derecho a la información ambiental. Y se introducía además en su doble vertiente, tanto activa, de información-difusión, como pasiva, de información-acceso. Con un texto ciertamente vago y escaso de matices, el artículo 14.3 de la Ley afirmaba el derecho de cualquier ciudadano a acceder, de conformidad con las leyes vigentes, a la información sobre el estado del medio ambiente disponible en las dependencias de las Administraciones públicas.

No se puede negar, y así lo ha señalado la doctrina<sup>8</sup>, que esta disposición suponía una toma de posición clara por parte del legislador de la época en materia de acceso a la información ambiental. Más aún, constituía, como también ha dicho alguno<sup>9</sup>, el primer caso de reconocimiento explícito en un determinado ámbito del principio de transparencia. Frente a la tradición de secreto característica del actuar de los poderes públicos, la Ley de 1986 reconocía de manera expresa a los ciudadanos el derecho de acceder a la información medioambiental, con-

---

<sup>7</sup> Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental. Esta Directiva deroga y sustituye a la señalada en la nota anterior.

<sup>8</sup> En este sentido, C. GIURDANELLA y C. PUZZO, *L'accesso ai documenti amministrativi. Esercizio del diritto e tutela giurisdizionale*, Giuffrè Editore, Milán, 2010, págs. 76-77.

<sup>9</sup> M. CIAMMOLA, «Il diritto di accesso alle informazioni ambientali: dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente al D.L.G. n. 195 del 2005», *Il Foro Amministrativo*, núm. 2, 2007, pág. 656.

figurando además tal derecho en unos términos notablemente amplios, tanto en lo relativo a la titularidad del mismo («cualquier ciudadano») como en lo relativo a su objeto («información sobre el estado del medio ambiente»). Sin embargo, era difícil esperar que el legislador pudiera acabar de un solo plumazo, con un simple artículo, con un sistema fuertemente marcado por el carácter reservado de la información. Y así fue, ciertamente. La resistencia opuesta por muchas Administraciones provocó, a la postre, que el éxito práctico de la disposición legal fuera más bien modesto. No obstante, sería erróneo atribuir exclusivamente a factores externos la causa de tal resultado. Alguna explicación la podemos encontrar también en la propia norma. Y en particular, no tanto en lo que ésta pudiera omitir, sino en lo que decía abiertamente: en la remisión expresa que se hacía del acceso a la información ambiental «de conformidad con las leyes vigentes».

## 2. *La discutida relación entre el acceso a la información ambiental y el acceso a los documentos administrativos*

La Ley de 1986 contenía en su propio cuerpo el virus que podía desactivarla. La aludida remisión a las «leyes vigentes» sirvió de argumento a un sector de la doctrina para atribuir a la norma un carácter puramente programático, sin posibilidad de aplicación directa, que se limitaba al reconocimiento de un derecho, pero que no contenía ningún régimen sustantivo que regulara el ejercicio del derecho reconocido<sup>10</sup>. Así pues, la pregunta que cabía formularse era evidente: ¿cuál era la normativa a la que se remitía la Ley de 1986? La respuesta era sencilla: la normativa encargada de regular, con carácter general, el acceso a la información y documentos administrativos. En realidad, sin embargo, dicha normativa no existía todavía en el momento de entrada en vigor de la Ley 349/1986, aunque también es cierto que iba a tardar poco tiempo en aparecer, encarnada en la Ley 241/1990, de 7 de agosto<sup>11</sup>. Desde ese momento, ya sí, se podían establecer definitivamente los términos de la cuestión que cabía resolver. Y esa cuestión no era otra que determinar si el derecho de acceso a la información ambiental quedaba enteramente subordinado al régimen de la Ley de 1990 o si, por el contrario, gozaba de cierta especialidad que diera prevalencia

---

<sup>10</sup> Así lo ha advertido B. GAGLIARDI, «Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di “ambiente” ai sensi dell’art. 2 del d.lg. n. 39 del 1997», *Il Foro Amministrativo*, núm. 3, 2003, pág. 1033.

<sup>11</sup> Ley de 7 agosto 1990, núm. 241, sobre nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de acceso a los documentos administrativos.

a las particulares previsiones de la Ley de 1986 frente a las generales de la Ley de 1990. En resumen, se trataba de definir la relación existente entre ambas disposiciones, algo que en absoluto resultaba intrascendente a la vista de las diferencias sustanciales que estas presentaban en muchos aspectos esenciales<sup>12</sup>. Sin ir más lejos, la filosofía que inspiraba una y otra Ley era claramente divergente. Así, mientras que la Ley de 1990 se basaba en la idea de «accesibilidad», lo que justificaba el establecimiento de toda una serie de requisitos para que el acceso a la información pudiera hacerse efectivo, la Ley de 1986 se fundamentaba sobre la idea de «publicidad», esto es, la información ambiental se considera *per se* pública, intrínsecamente orientada a su proyección al público, y de ahí que no se estableciera ninguna distinción entre sujetos públicos y privados ni se exigiera tampoco al solicitante tener que demostrar un propio interés conectado a la información solicitada.

Dicho esto, se comprenderá que la resolución de la cuestión mencionada acabara suscitando un intenso debate doctrinal, en el que se enfrentaban opiniones de muy diversa índole. En primer lugar, la de aquellos autores que, en una interpretación ciertamente cautelosa de la expresión «de conformidad con las leyes vigentes», entendieron que el objetivo de la Ley de 1986 era simplemente el de enunciar un principio de orden general, pero no el de conferir un derecho subjetivo de acceso a la información ambiental. En consecuencia, tales autores entendían que el acceso a la información ambiental quedaba subordinado al régimen general establecido en la Ley 241/1990<sup>13</sup>. Esta tesis, así planteada, fue tajantemente rechazada por un segundo grupo de autores, aquellos que entendían que una interpretación de tal estilo suponía admitir prácticamente la derogación de la Ley de 1986. O como mínimo, aceptar una limitación en exceso del derecho de acceso, contraviniendo la naturaleza del bien objeto del mismo, el medio ambiente, que por su carácter difuso requiere ser tutelado a través de una amplia participación de los ciudadanos. En conclusión, este grupo de autores abogaba más bien por la existencia de una relación de especialidad respecto a la Ley de 1990, que permitiría así salvaguardar la vigencia y aplica-

---

<sup>12</sup> Una comparativa entre ambas Leyes puede encontrarse en F. FRANZOSO, «Il diritto di accesso all'informazione ambientale», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 5, 2004, págs. 631-641.

<sup>13</sup> Autores alineados con este planteamiento se pueden citar, entre otros, los siguientes: F. GALTIERI, «Tutela della risorse marine: problemi di coordinamento dell'azione amministrativa, interessi diffusi e legittimazione», en VV.AA., *La disciplina della pesca in acque territoriali*, Nápoles, 1998, pág. 280; D. BORGONOVO, «Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia», en VV.AA., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bolonia, 1991, pág. 265; o M. MONTINI, «Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 3, 1997, pág. 325.

ción de las particularidades establecidas por la Ley 349/1986<sup>14</sup>. Finalmente, existía un tercer grupo de autores que, coincidiendo con los anteriores, negaban que la Ley de 1986 hubiera quedado absorbida por la posterior de 1990, pero a la vez rechazaban también que entre ambas existiera una relación de especialidad. Para estos autores, las peculiaridades propias del derecho de acceso a la información ambiental (referidas básicamente al ámbito objetivo y a la legitimación activa) no supondrían meras especialidades respecto de la disciplina general de la Ley de 1990, sino más bien revelarían una posición de autonomía de aquel derecho en relación al acceso documental<sup>15</sup>. Se trataría, en fin, de disciplinas tendencialmente «autónomas», inspiradas por lógicas distintas («publicidad» *versus* «accesibilidad»), aun sin perjuicio de admitir la existencia de un área de superposición en todo lo relativo al régimen de tutela (sobre el cual la Ley de 1986 guardaba completo silencio).

De manera distinta a lo ocurrido en la doctrina, la jurisprudencia se mostró mucho menos vacilante a la hora de definir la relación entre las Leyes de 1986 y 1990. Y ya desde un principio, en su primer pronunciamiento sobre el derecho de acceso a la información ambiental (sentencia del Tribunal Administrativo Regional Sicilia-Catania 118/1991, de 25 de marzo), adoptó una posición claramente favorable a la tesis de la relación de especialidad. A partir de este inicio, los pronunciamientos posteriores no hicieron —ni han hecho— más que ahondar en la misma dirección, convertida así en la posición dominante<sup>16</sup>. De esta forma, pues, quedaba definitivamente asentada la afirmación del carácter

<sup>14</sup> Entre los autores partidarios de esta teoría puede citarse a V. LIBERTINI, «Il diritto all'informazione in materia ambientale», *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1989, pág. 639; y U. SALANITRO, «Il diritto all'informazione ambientale alle luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 2, 1992, págs. 407-422.

<sup>15</sup> En este sentido, A. BATTASAGLIA, «Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?», *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 7, 2007, págs. 715-721. Otros autores, como F. CARINGELLA, «Il diritto all'informazione ambientale entra nelle aule di giustizia amministrativa», *Urbanistica e Appalti*, núm. 6, 1999, pág. 674, han preferido hablar de «atipicidad» del derecho de acceso a la información ambiental. E incluso otros, como S. MEZZACAPO, «Il legislatore concede l'azione popolare negata dalla legge sulla trasparenza», *Guida di Diritto*, núm. 46, 2005, pág. 24, se han referido al carácter «excepcional» de la disciplina en materia de información ambiental respecto a la Ley 241/1990.

<sup>16</sup> Se puede citar, entre otros muchos pronunciamientos, la sentencia del Tribunal Administrativo Regional Emilia Romagna (Bologna) 78/1992, de 20 de febrero; o más recientes, las sentencias del Tribunal Administrativo Regional Veneto 573/2003, de 30 de octubre; Tribunal Administrativo Regional Campania (Salerno) 2912/2004, de 7 de diciembre; o Tribunal Administrativo Regional Sicilia (Palermo) 652/2005, de 27 de abril. También la Corte Constitucional (véase, a modo de ejemplo, la sentencia 398/2006, de 1 de diciembre) ha reconocido la especialidad del derecho de acceso a la información ambiental respecto del general derecho del público de acceso a los datos y documentos en poder de las Administraciones públicas.

especial, y por tanto prevalente, de la Ley de 1986 respecto del régimen de la Ley 241/1990. En resumen, la jurisprudencia optó por aceptar un sistema amplio y plenamente favorable a la libertad de acceso a la información ambiental, inspirada siempre por la idea de que el bien objeto de protección, el medio ambiente, reclama un principio de tutela objetiva («desubjetivada») a través del control social difuso de los actos de los poderes públicos.

### 3. *La naturaleza del derecho de acceso a la información ambiental*

Encauzado el debate sobre la relación existente entre las Leyes de 1986 y 1990, la cuestión relativa a la naturaleza del derecho de acceso a la información ambiental resultó menos controvertida. Aceptado su carácter especial respecto al acceso documental, o lo que es lo mismo, aceptada la existencia de una voluntad efectiva del legislador de garantizar el libre acceso de todos los ciudadanos a la información ambiental, sin tener que acreditar al efecto un interés específico, doctrina y jurisprudencia no tuvieron impedimento en reconocer el acceso a la información ambiental como un verdadero derecho subjetivo público. Y así, ya desde un principio, la conocida sentencia del Tribunal Administrativo Regional Sicilia-Catania de 25 de marzo de 1991 no dudó en afirmar que «el derecho de acceso a la información regulado en la Ley 349/1986 constituye un derecho subjetivo público cuyo contenido se define en términos de poder accionar para la obtención de noticias referidas al medio ambiente»<sup>17</sup>.

Es fácil adivinar que tal posicionamiento no resultaba en absoluto intrascendente, pues el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo llevaba aparejada, en lado pasivo de la relación, la afirmación de una auténtica obligación a cargo de la Administración de suministrar la información solicitada. De este modo lo entendió también la sentencia antes citada, asegurando que «el comportamiento requerido a la administración se ha de calificar de obligación, y no simplemente de genérico deber». Y añadía incluso: «si la situación protegida se califica de derecho subjetivo público, debe excluirse que el suministro de la información quede confiado a la discrecionalidad administrativa». En

---

<sup>17</sup> En idéntico sentido y en parecidos términos se expresa la sentencia del Tribunal Administrativo Regional Emilia Romagna (Bologna) 78/1992, de 20 de febrero. La naturaleza de auténtico derecho subjetivo también ha sido defendida por la doctrina, entre otros por S. LABRIOLA, «Diritto di accesso alle informazioni e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente», en VV.AA., *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. II, Ed. Giuffrè, Milán, 1998, pág. 269.



definitiva, ausencia de discrecionalidad administrativa, por una lado, y acceso directo a la tutela judicial, por otro<sup>18</sup>, constituirían las dos notas esenciales que definirían la posición jurídica del ciudadano, en su condición de titular de un derecho subjetivo, frente a la Administración poseedora de la información ambiental.

### III. LA CONSAGRACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

Es innegable que la Ley de 1986, pese a sus muchas imperfecciones y a su controvertida relación con el régimen general de acceso a los documentos administrativos, sirvió para dar un impulso extraordinario al principio de publicidad de la información ambiental, que a partir de entonces empezó a difundirse entre la normativa sectorial estatal y regional. No obstante, también hay que reconocer que la fuerza impulsora de la Ley se vio lastrada por la inexistencia, tanto a nivel internacional como comunitario, de un régimen completo y bien definido del acceso a la información ambiental. Dicho de otro modo, la Ley de 1986 había nacido huérfana de un marco normativo supranacional que le sirviera de punto de apoyo.

Con frecuencia la doctrina alude al Convenio de Aarhus de 1998 como el referente clave en la consagración, a nivel internacional, del derecho de acceso a la información ambiental. Ya antes, sin embargo, Europa había dado algunos pasos importantes en el proceso de consolidación de tal derecho, que acabaron desembocando en la primera norma comunitaria que abordaba su regulación desde un enfoque general: la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información ambiental. La aparición de esta norma expresaba, sin duda, una voluntad decidida de las instancias comunitarias de ahondar en la senda que la Ley de 1986, pocos años antes y en solitario, había abierto. Desde esta perspectiva, pues, es obvio que la Directiva de 1990 suponía un importante refuerzo para los planteamientos de la Ley italiana. Ahora bien, representaba a la vez un reto, pues las intenciones de la norma comunitaria parecían desbordar claramente los límites de un régimen, el de la Ley de 1986, que por su ambigüedad e imprecisión apenas se dejaba entrever. En definitiva, Italia se enfrentaba a la tarea de (re)construir el edificio del acceso a la información ambiental, siguiendo —se puede decir así— las mismas lí-

<sup>18</sup> V. LIBERTINI, «Il diritto all'informazione...», *op. cit.*, pág. 639, ha afirmado que la Ley de 1986 atribuía a los ciudadanos un derecho subjetivo pleno y perfecto, ejercitable directamente ante el juez administrativo.

neas maestras que la Ley de 1986 había ya perfilado, pero debiendo incorporar a la vez los nuevos y sólidos materiales que aportaba ahora la Directiva de 1990.

Como ha coincidido en señalar la doctrina, la Directiva 90/313/CEE respondía a una sólida convicción, la de que el acceso a la información ambiental constituye un instrumento de primer orden en la protección del medio ambiente, ya sea como mecanismo de control difuso de los poderes públicos o ya sea como instrumento activo de la educación ambiental. Por esa razón, precisamente, la Directiva de 1990 trataba de garantizar al máximo el acceso a la información ambiental en poder de las autoridades públicas y su difusión, estableciendo las condiciones y criterios de acuerdo con los cuales dicha información debía ser puesta a disposición de los ciudadanos. No es de extrañar, por consiguiente, que el legislador comunitario estableciera un régimen claramente favorecedor de la «libertad» de acceso<sup>19</sup>, obligando así al legislador italiano —como ya dijimos antes— a llevar a cabo una tarea de actualización del régimen de acceso a la información ambiental que diera satisfacción a la totalidad de prescripciones de la normativa comunitaria.

Con todo, los acontecimientos en el orden comunitario e internacional no se detienen aquí. Sin que suponga desmerecer la relevancia de la Directiva que se acaba de comentar, lo cierto es que la moderna configuración del derecho de acceso a la información ambiental no puede entenderse sin la existencia del Convenio de Aarhus de 1998<sup>20</sup>. Se podría decir, sin temor a equivocación, que este texto internacional marcó un punto de inflexión en la regulación de aquel derecho, convirtiendo en régimen positivo, sistemático y general todo un conjunto de principios programáticos y de regulaciones sectoriales que hasta entonces habían ido apareciendo de una manera dispersa. En pocas pa-

---

<sup>19</sup> Basado sobre cuatro pilares fundamentales que ampliaban su radio de acción más allá de lo previsto por la Ley de 1986: i) reconocimiento del derecho a salvo de la exigencia de cualquier requisito, garantizando así el acceso a cualquier «persona» física o jurídica que presentara simplemente una solicitud; ii) ampliación del objeto del derecho, referido a cualquier información relacionada con los elementos del medio ambiente o con las actividades y medidas que pudieran perjudicar o que estuvieran destinadas a proteger tales elementos (incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente); iii) ampliación del círculo de los sujetos obligados al suministro de la información, incluyendo no solo a las Administraciones territoriales tradicionales, sino también a sus entes instrumentales, en concreto a los organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente que estuvieran bajo el control de aquellas; iv) y, finalmente, regulación de los límites o causas de exclusión del derecho, exigiendo que la denegación del acceso fuera siempre expresa y motivada, e imponiendo la existencia de mecanismos administrativos y judiciales de revisión de las decisiones de las autoridades públicas.

<sup>20</sup> El artículo 1 de la Ley 108/2001, de 16 de marzo, autorizó al presidente de la República a ratificar el Convenio de Aarhus.

labras, el Convenio de Aarhus otorgó carta de naturaleza al derecho de acceso a la información ambiental. Y lo hizo, a la vez, de un modo ambicioso, vinculando tal derecho a otros dos pilares básicos de la protección del medio ambiente: la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales y el derecho de acceder a la justicia en materia de medio ambiente. Como ha destacado la doctrina, el Convenio de Aarhus supuso un importante paso hacia adelante respecto a la normativa comunitaria preexistente, ampliando aún más el horizonte del derecho de acceso a la información ambiental<sup>21</sup>. Tanto que incluso la propia Unión Europea, que había firmado el Convenio, se vio obligada a modificar su normativa para adaptarla a las nuevas reglas dimanantes del Convenio. La operación se realizó en una doble dirección: interna, destinada a adecuar el funcionamiento de las instituciones comunitarias a las exigencias del texto internacional<sup>22</sup>, y externa, dirigida a asegurar la incorporación del contenido del Convenio al ordenamiento de los diferentes Estados miembros. Fruto de esta segunda tarea, precisamente, sería la aprobación de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información ambiental, que derogaba y sustituía a la anterior Directiva de 1990, y con la cual se actualizaba el régimen comunitario del acceso a la información ambiental<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> B. LORZ, «Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 6, 2006, págs. 1047-1055. Algunas diferencias significativas entre el Convenio de Aarhus y la Directiva de 1990, que ponen de manifiesto el carácter del primero más favorecedor del derecho de acceso, aparecen expuestas en J. HARRISON, «Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 1, 2000, págs. 27-46.

<sup>22</sup> Reglamento (CE) 1367/2006, de 6 de septiembre. Este Reglamento modifica diversas disposiciones del anterior Reglamento 1049/2001, de 20 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

<sup>23</sup> Siguiendo las huellas del Convenio de Aarhus, la Directiva de 2003 aporta relevantes novedades en muchos de los aspectos esenciales del régimen de acceso a la información ambiental: i) podría destacarse, en primer lugar, la ampliación de la noción de «información ambiental», que se proyecta sobre una extensa gama de elementos, factores y medidas que anteriormente no contemplaba la Directiva de 1990; ii) por otra parte, se mantiene intacto el vasto espectro de la legitimación activa, o más aún se refuerza, pues el derecho de acceso a la información ambiental no solo se exonera del deber de «demostrar» un interés cualificado, como preveía la Directiva de 1990, sino incluso del simple deber de «declarar» tal interés; iii) en cuanto a los supuestos de exclusión, se impone de manera expresa una interpretación restrictiva de los mismos —previa ponderación del interés tutelado por el acceso y los intereses tutelados por las causas de exclusión—, garantizándose asimismo un sistema de amparo administrativo y judicial frente a las posibles vulneraciones del derecho; iv) y, por último, por citar otro aspecto destacado de la regulación, la Directiva de 2003 agranda el círculo de la legitimación pasiva, en una clara muestra de la voluntad de extender el elenco de los sujetos obligados al suministro de la información a los entes instrumentales y personificaciones jurídico-privadas.

#### IV. LA NUEVA LEGISLACIÓN ITALIANA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

##### 1. *El Decreto Legislativo 39/1997, de 24 de febrero, para la incorporación de la Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de acceso a la información ambiental*

En la carrera por el reconocimiento y consagración del derecho de acceso a la información ambiental la normativa italiana había partido con cierta ventaja, gracias a la temprana Ley de 1986. Sin embargo, tardaría poco tiempo en verse relegada a posiciones más retrasadas, tras ser superada claramente por la Directiva de 1990, primero, y por el Convenio de Aarhus, después. Curiosamente, Italia no pareció mostrar ninguna inquietud ante esa circunstancia, ningún afán por volver a ocupar pronto un lugar de privilegio, hasta el punto de que fue el último Estado de la Unión Europea en incorporar a su ordenamiento interno el contenido de la Directiva de 1990, casi cinco años más tarde de que hubiera expirado el plazo establecido para ello. La norma encargada de llevar a cabo la tarea de transposición fue el Decreto Legislativo 39/1997, de 24 de febrero. O sea, una norma que ya nacía con los días contados, destinada a quedar rápidamente desfasada, pues su tardía aparición la situaba en la antesala misma de los nuevos cambios que, apenas un año más tarde, iba a experimentar el régimen de acceso a la información ambiental por obra del Convenio de Aarhus.

En cualquier caso, aunque fuera tarde y solo de manera momentánea, el Decreto Legislativo de 1997 servía a Italia para situarse en la órbita de la tendencia internacional, disponiendo por primera vez de una entera disciplina dedicada a la información ambiental. El Decreto Legislativo, como no podía ser de otra forma, se movía en la línea de la Directiva de 1990, o sea, en la misma dirección que antes había iniciado la Ley de 1986. Y eso significaba, lógicamente, aumentar la distancia que separaba el régimen de acceso a la información ambiental del régimen general de acceso a los documentos administrativos. Pero no solo eso, sino algo todavía más importante: suponía liquidar definitivamente la vieja polémica sobre la relación existente entre ambos regímenes. Tras la norma de 1997, ya no cabía más interpretación que la de reconocer el carácter especial y prevalente del régimen de acceso a la información ambiental respecto al contenido en la Ley 241/1990<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En este sentido, entre otros, G. LANDI, «Diritto di accesso all'informazione ambientale», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 2, 2000, págs. 342-357.

Ciertamente, el Decreto Legislativo traía luz y servía para clarificar algunos aspectos esenciales de la regulación del acceso a la información ambiental que hasta entonces habían resultado un tanto difusos o controvertidos. Así, por ejemplo, la norma concretaba por primera vez —en los mismos términos tan amplios de la Directiva— el objeto del derecho, la información ambiental, incorporando a dicha noción las expresiones tanto de la actividad formal como informal de la Administración. Asimismo, igualmente importante, consagraba de manera definitiva el modelo de «tutela desubjetivada», desvinculando por completo la facultad de acceder a la información ambiental de la posesión de un título legitimante. O también, por último, dejaba clara la imposibilidad de la Administración de establecer por vía reglamentaria supuestos de rechazo al acceso. Con todo esto, como habíamos dicho, el régimen de la información ambiental ganaba sustantividad propia y, a la vez, marcaba distancias con la regulación de la Ley 241/1990.

Sin embargo, no se piense que el Decreto Legislativo de 1997 resolviera por completo todos los puntos oscuros de la regulación del acceso a la información ambiental. Algunos seguían existiendo, y sobre ellos se centraron los debates de la doctrina y la jurisprudencia. Entre las cuestiones más controvertidas podría mencionarse, en primer lugar, la referida al círculo de los sujetos pasivos, motivada por el distinto alcance que la Directiva y el Decreto Legislativo parecían atribuir al concepto de «autoridad pública». Como destacó en su momento la doctrina, la Directiva de 1990 ponía el acento sobre el aspecto «funcional» de la noción de autoridad pública, atribuyendo un especial protagonismo a la idea de «responsabilidad pública» y prescindiendo, por el contrario, de la concreta clasificación efectuada por los ordenamientos nacionales de la categoría de las «administraciones públicas». El Decreto Legislativo, en cambio, seguía una fórmula cualitativamente distinta, de carácter mucho más formal, tomada directamente del Derecho interno, aludiendo de modo específico a las «administraciones públicas» (estatal, regionales o locales), los «entes públicos» y los «concesionarios de servicios públicos». En definitiva, faltaba una referencia expresa a las entidades empresariales sometidas al Derecho privado, lo que provocó que algunos autores pusieran en duda la correcta recepción de la Directiva de 1990<sup>25</sup>. No obstante, la doctrina mayoritaria acabó admi-

---

<sup>25</sup> Entre otros, R. MONTANARO, «L'ambiente e i nuovi istituti...», *op. cit.*, pág. 115; o también, F. FONDERICO, «Cenni alle vicende...», *op. cit.*, págs. 1005-1010. Una interpretación de signo contrario puede encontrarse en M. CIAMMOLA, «Il diritto di accesso...», *op. cit.*, págs. 671-682, para quien las diferencias entre la Directiva y el Decreto Legislativo afectarían únicamente al plano léxico, pero no al contenido real. Para este autor, la referencia contenida en la norma italiana a «administraciones públicas» y «concesionarios de servicios públicos» podría ser interpretada en un sentido más amplio, en coherencia con los objetivos de la Directiva. Del

tiendo la inclusión de los entes públicos económicos dentro del ámbito de los sujetos pasivos<sup>26</sup>. Y lo mismo hizo la jurisprudencia<sup>27</sup>. Por otra parte, en segundo lugar, también debería hacerse referencia a las causas de exclusión, otro de los puntos especialmente discutidos del Decreto Legislativo de 1997, y ya antes de la propia Directiva de 1990. La norma italiana seguía prácticamente al pie de la letra el tenor de la Directiva. Sin embargo, lo hacía de un modo que revelaba claras reticencias a atribuir al acceso a la información ambiental un amplio campo de acción. Y como prueba de ello baste recordar lo siguiente: la Directiva había dejado en manos de los Estados miembros la decisión de adoptar o no las distintas causas de rechazo previstas por ella; el Decreto Legislativo, por su parte, las acogía todas de forma preceptiva. Y a eso quedaba añadir, a la vez, la existencia entre ambos textos de algunas diferencias en la definición de las causas de exclusión que, aunque en principio podían parecer irrelevantes, en la práctica acabaron teniendo una importante repercusión. Tanta que incluso no faltaron quienes afirmaban que en algunos aspectos el régimen del Decreto Legislativo resultaba más agravado que el previsto por la Ley 241/1990<sup>28</sup>.

2. *El Decreto Legislativo 195/2005, de 19 de agosto, para la aplicación de la Directiva 2003/4/CE, sobre acceso del público a la información ambiental*

A) *Significado y contenido del Decreto Legislativo*

Con todas sus virtudes y defectos, el Decreto Legislativo de 1997 era una norma llamada a tener una existencia efímera, tal como lo habíamos hecho notar antes. Las innovaciones aportadas por el Convenio de Aarhus, en un primer momento, y sobre todo las introducidas más tarde por la Directiva 2003/4/CE, que seguía la senda marcada por aquél, obligaban al legislador italiano a redefinir de nuevo los términos del régimen de acceso a la información ambiental. Y esta vez, es justo reconocerlo, la reacción no se haría esperar tanto como en la ocasión anterior. Ya fuera de plazo, pero no tan exageradamente como había su-

---

mismo modo, L. IEVA, «Il diritto di accesso agli “atti privatistici” dei gestori di pubblici servizi», *Il Foro Amministrativo (Consiglio di Stato)*, núm. 2000, págs. 720-734.

<sup>26</sup> En esta línea, L. IEVA, «Il diritto di accesso agli “atti privatistici” dei gestori di pubblici servizi», *op. cit.*, págs. 720-734.

<sup>27</sup> Buen ejemplo de esta nueva orientación jurisprudencial lo podemos encontrar, entre otras, en las sentencias del Consejo de Estado 14/1998, de 15 de enero; 4/1999, de 22 de abril; y 1159/2000, de 8 de marzo.

<sup>28</sup> F. FONDERICO, «Cenni alle vicende...», *op. cit.*, págs. 1005-1010.

cedido antes, se aprobaba el Decreto Legislativo 195/2005, de 19 de agosto, mediante el cual se incorporaba al ordenamiento jurídico italiano el contenido de la Directiva de 2003 sobre acceso del público a la información ambiental. De esta manera, pues, Italia se resituaba nuevamente en el marco de la normativa internacional y comunitaria, dando un paso más hacia la consagración definitiva de un derecho cuya primera regulación general estaba a punto de cumplir dos décadas de existencia. No se puede negar, en efecto, que las aportaciones del Decreto Legislativo de 2005 han sido muchas y valiosas, y que, desde luego, el panorama que esta norma dibuja nada tiene que ver con aquel que apenas bosquejaba la vieja Ley de 1986. Sin embargo, también es cierto que las dificultades a las que tradicionalmente se ha enfrentado el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental no han acabado con la aparición de la norma de 2005. Y que tras ésta, tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido que seguir desempeñando una importante labor para afianzar las bases de un derecho con efectiva proyección expansiva.

La norma, como así proclama su artículo primero, está dirigida a garantizar el derecho de acceso a la información ambiental. Y a tal efecto, como también dice el citado artículo, centra su contenido en establecer una regulación completa de aquel derecho. Expuesta de manera esquemática, la regulación contenida en el Decreto Legislativo de 2005 —en lo que se refiere al derecho de acceso a la información ambiental— se articula sobre los siguientes aspectos esenciales<sup>29</sup>:

a) En primer lugar, respecto al objeto del derecho, hay que decir que la norma de 2005 amplía aún más la definición de «información ambiental», incluyendo la referencia a una extensa y variada gama de elementos, factores y actividades. En este sentido, puede afirmarse que el Decreto Legislativo adopta una concepción dinámica del «estado del medio ambiente», en cuanto que comprende cualquier fenómeno que

---

<sup>29</sup> Una exposición del contenido del Decreto Legislativo de 2005 se puede encontrar en R. BIANCHI, «Informazione e giustizia ambientale: dalla Convenzione di Aarhus al D. Leg. N. 195/2005», *Ambiente e Sviluppo*, núm. 11, 2005, págs. 1021-1030. Asimismo, entre otros, C. BOVINO, «Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del D. Leg. N. 195/2005», *Ambiente e Sviluppo*, núm. 4, 2006, págs. 329-340. Cabe señalar, en todo caso, que el Decreto Legislativo de 2005 no constituye el último episodio en la regulación del derecho de acceso a la información ambiental. A dicha regulación debe añadirse la contenida en el Decreto Legislativo 152/2006, de 3 de abril, sobre normas en materia ambiental, con el que se aprueba el denominado «Código del Medio Ambiente». No obstante, se ha de decir que el valor innovador de la norma es escasamente relevante, pues en realidad la misma, una vez proclamado el derecho de cualquiera a acceder a la información ambiental, se limita a remitir el ejercicio de tal derecho a lo establecido en la normativa vigente sobre la materia, ya sea la general, contenida en la Ley 241/1990, ya sea la específica, recogida ahora en el Decreto Legislativo de 2005.

pueda tener consecuencias sobre el equilibrio del ecosistema y sobre la salud del hombre. Asimismo, la norma pone en evidencia que la noción de «medio ambiente» constituye un concepto en continua evolución, que no se puede circunscribir a una determinada concepción histórica, sino que, todo lo contrario, responde al estado de desarrollo de la ciencia en cada momento y a la interrelación entre distintas ramas del saber. Y fruto de esa evolución, precisamente, el concepto de «medio ambiente» que acoge el Decreto Legislativo de 2005 abandona su vertiente más tradicional, la del ambiente entendido exclusivamente como ecosistema, para adoptar una perspectiva más moderna, aquella que pone el acento en la idea de «ambiente salubre», es decir, aquella que sitúa a la persona humana en el centro de la tutela<sup>30</sup>.

b) Respecto a la legitimación activa, en segundo lugar, el Decreto Legislativo ratifica plenamente el principio de «tutela desubjetivada», desvinculando de forma tajante el ejercicio del derecho de acceso de la existencia y verificación de cualquier posición de interés cualificado. Así pues, el reconocimiento del carácter incondicionado del derecho sigue constituyendo el eje central de la regulación y, a la vez, la principal nota distintiva que la diferencia del régimen general de acceso a los documentos contenido en la Ley 241/1990.

c) En cuanto a la legitimación pasiva, esto es, la delimitación del círculo de sujetos obligados a suministrar la información solicitada, también aquí el Decreto Legislativo ofrece una definición más amplia que la contenida en la normativa anterior, situándose así en la línea de la concepción funcional de «autoridad pública» que maneja la legislación comunitaria. En resumidas cuentas, parece que la voluntad del Decreto Legislativo es la de atribuir la condición de sujetos pasivos a todos aquellos que, independientemente de su naturaleza jurídica, desarrollen tareas de gestión ambiental en interés o bajo la vigilancia de las Administraciones públicas. Y eso incluye, por supuesto, a las entidades dotadas de personificación jurídico-privada<sup>31</sup>.

d) En cuarto lugar, cabe referirse a las causas de exclusión del derecho de acceso, a las cuales el Decreto Legislativo dedica una amplia atención<sup>32</sup>. Se trata siempre —se ha de destacar— de supuestos establecidos

---

<sup>30</sup> Sobre la noción de ambiente salubre puede verse V. VITIELLO, «Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del d. leg. 19 agosto 2005 n. 195», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 6, 2005, pág. 1063.

<sup>31</sup> En este sentido se ha manifestado, entre otros, M. CIAMMOLA, «Il diritto di accesso alle...», *op. cit.*, págs. 694-695

<sup>32</sup> De acuerdo con la norma (art. 5), las causas de exclusión se pueden clasificar en dos grandes categorías, según la distinta posición —interna o externa— que ocupa la causa respecto del derecho. Así, la primera categoría agrupa aquellas causas que afectan a los elementos objetivos o subjetivos del derecho, básicamente la solicitud, la información solicitada y la autoridad pública requerida. Y la segunda categoría, por su parte, reúne aquellas



de manera taxativa, lo que quiere decir que las diferentes Administraciones no pueden prever causas distintas a través de sus reglamentos internos. Y además, se trata de supuestos que han de ser interpretados de forma restrictiva, como así lo exige el principio «pro divulgación» que inspira la normativa comunitaria, que convierte en excepción las exclusiones o limitaciones del acceso<sup>33</sup>. Finalmente, no hay que olvidar tampoco que la aplicación de las causas de exclusión aparece rodeada de toda una serie de garantías a favor del solicitante, entre las que destaca la obligación de motivar siempre la exclusión del acceso. Pese a todo esto, sin embargo, la regulación del Decreto Legislativo no se ha librado del reproche de la doctrina, que ha criticado especialmente el carácter excesivamente vago o indefinido de algunas de las causas de exclusión<sup>34</sup>.

e) En cuanto a la tutela del derecho, sin duda la principal novedad que aporta el Decreto Legislativo es la que se refiere a la posibilidad de obtener la tutela en sede administrativa y jurisdiccional, y no solo en la segunda, como preveía antes el Decreto Legislativo de 1997. El legislador italiano, y ya antes el comunitario, se ha dado cuenta de que el acceso a la tutela jurisdiccional comporta un mayor coste para el interesado, y que por eso es conveniente incentivar otros instrumentos —de carácter administrativo o semicontencioso— que resulten más accesibles y aumenten las posibilidades de defensa de los ciudadanos. A la hora de hacer efectiva esa estrategia, el Decreto Legislativo ha preferido servirse de los remedios ya existentes antes que crear otros nuevos, para lo cual no ha tenido dificultad —dada la afinidad de *ratio* y naturaleza— en acudir a las previsiones de la Ley 241/1990. Así pues, el resultado es que el derecho de acceso a la información ambiental y el general de acceso a los documentos administrativos comparten un mismo sistema de protección administrativa y jurisdiccional, fruto de la remisión que hace el Decreto Legislativo de 2005 a diversos preceptos de la Ley de 1990<sup>35</sup>.

f) Otro aspecto que también se ha de mencionar del contenido del Decreto Legislativo es el que se refiere a las condiciones de ejerci-

---

otras causas que afectan a intereses ajenos al propio derecho, pero con los cuales puede colisionar el ejercicio de este.

<sup>33</sup> Así lo ha señalado en reiteradas ocasiones la jurisprudencia comunitaria, de la que son ejemplo, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 26 de junio de 2003 y 7 de febrero de 2009. En esa misma dirección, la jurisprudencia comunitaria —véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1998— ha advertido también de la necesidad de interpretar las causas de exclusión en coherencia con el principio de proporcionalidad, lo que significa que no debe extenderse su aplicación más allá de lo necesario para asegurar la tutela de los intereses que se trata de proteger.

<sup>34</sup> Véase, entre otras, la opinión de M. MORINO, «Il diritto di accesso...», *op. cit.*, págs. 365-371.

<sup>35</sup> Se ha de tener en cuenta que las remisiones efectuadas a la Ley 241/1990 se han visto afectadas por el Decreto Legislativo 104/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Código del Proceso Administrativo, que incide de manera particular —modificando la redacción de algunos apartados y derogando otros— sobre el artículo 25 de la Ley de 1990.

cio del derecho, es decir, a las reglas que disciplinan la solicitud de acceso y, especialmente, el suministro de la información. Algunas de las disposiciones más relevantes que recoge la norma de 2005 sobre el particular son estas. Por un lado, se exige que la información sea suministrada lo más pronto posible, a lo sumo dentro del plazo de treinta días desde la fecha de recepción de la solicitud, y en la forma o formato señalado por el solicitante. La falta de pronunciamiento sobre la solicitud dentro del plazo establecido ha sido interpretada por la doctrina y la jurisprudencia como un supuesto de rechazo implícito. Ahora bien, y esto es lo importante, se trata de un rechazo no ajustado a Derecho, en la medida que incumple la exigencia de motivar siempre la exclusión del acceso<sup>36</sup>. Y por otro lado, en segundo lugar, se establece que en aquellos casos en que la solicitud se formule en términos demasiado genéricos la autoridad pública deberá requerir al solicitante para que concrete el contenido de la misma, prestándole la colaboración que fuera necesaria a tal efecto<sup>37</sup>. La admisión de solicitudes de carácter genérico, es decir, solicitudes que no se refieren a concretos datos o actos, sino que abarcan un determinado ámbito o contexto ambiental, constituye sin duda una de las singularidades más notables del acceso a la información ambiental y uno de los principales rasgos diferenciadores respecto del acceso general a los documentos administrativos. Además, esta particularidad emparenta directamente con otro rasgo del régimen de acceso a la información ambiental —definido por la jurisprudencia— igualmente característico y de enorme relevancia: la genérica solicitud de información sobre las condiciones de un determinado contexto ambiental es suficiente para constituir a la Administración en la obligación de recoger la información necesaria, elaborarla y ponerla a disposición del solicitante<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 2005 (y el comentario sobre la misma efectuado por A. GRATANI, «Accesso all'informazione ambientale e termine perentori per la Pubblica Amministrazione», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 5, 2005, págs. 799-801). La sentencia parece dejar claro que solo se admiten dos opciones: o se suministra la información ambiental o, dentro del plazo, se motiva el rechazo. *Tertium non datur*. Y eso significa que el Tribunal de Justicia no admite que los ordenamientos nacionales puedan prever, como una forma de terminación del procedimiento, la negativa implícita. Ello equivaldría a admitir la «normalidad» de una forma de terminación del procedimiento que incumple claramente la Directiva, pues la resolución no sería *siempre* motivada.

<sup>37</sup> Tal previsión resulta sumamente relevante si tenemos en cuenta que el artículo 5 del Decreto Legislativo prevé expresamente, entre las causas de exclusión, aquella que hace referencia a la presentación de una solicitud formulada «en términos excesivamente genéricos». Así pues, si bien se admite cierto grado de generalidad, la misma no puede ser tan excesiva que haga que la solicitud sea indeterminada, es decir, que no permita determinar el objeto de la información requerida.

<sup>38</sup> Véase la trascendental sentencia del Consejo de Estado 5795/2004, de 7 de septiembre, que marca el punto de ruptura respecto al tradicional régimen general de acceso a los do-

g) Finalmente, la regulación del derecho de acceso a la información ambiental se completa con dos disposiciones de carácter accesorio. La primera hace referencia al régimen tarifario, esto es, a las tarifas que puede percibir la Administración por la puesta a disposición de la información requerida. Como regla general se establece que el acceso es gratuito, si bien se admite que en casos específicos tal acceso pueda quedar sujeto a tarifa (ajustada al coste efectivo del servicio). Y la segunda hace referencia a lo que podríamos denominar «información sobre la información». Es decir, se impone a la Administración la obligación de establecer catálogos públicos sobre la información ambiental poseída, a fin de ofrecer a los ciudadanos datos útiles que les faciliten la obtención de la información ambiental interesada.

### B) *Logros y conflictos del régimen de acceso a la información ambiental*

Uno de los aspectos que más ha marcado el nacimiento y la posterior evolución del derecho de acceso a la información ambiental ha sido, sin duda, el de su relación con el derecho general de acceso a los actos y documentos administrativos. Basta recordar ahora lo que ya dijimos en los epígrafes iniciales, cuando tras la aparición de la Ley de 1986 una gran parte de los esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia se dedicó precisamente a clarificar la relación entre aquella y la Ley 241/1990, y especialmente a resolver de qué modo conjugar las evidentes divergencias que existían entre el régimen de una y otra. Los iniciales debates sobre si la regulación de la Ley de 1986 resultaba o no absorbida por la Ley de 1990 han quedado hoy completamente superados, y ya nadie pone en duda la aplicación prevalente de las especialidades del acceso a la información ambiental. Bien puede decirse, pues, que en todos estos años el derecho de acceso a la información ambiental ha ido afianzando su posición, ha ganado sustantividad propia frente al régimen general de acceso a los documentos administrativos, hasta llegar finalmente a completar su proceso de emancipación. Curiosa-

---

cumentes y actos administrativos. Según la señalada sentencia, cuyo planteamiento ha seguido después la jurisprudencia, el derecho a la información ambiental adicional, en contraposición al régimen contenido en la normativa general sobre procedimiento administrativo, dos importantes prerrogativas de los ciudadanos: i) en primer lugar, el solicitante no debe indicar de manera específica y puntual los actos o materiales concretos que contienen la información interesada, siendo suficiente una solicitud genérica; y ii) en segundo lugar, aunque la información requerida no esté ya recogida y dispuesta en un documento o en otro soporte apto para la difusión, la Administración está obligada a actuar para recogerla, elaborarla en forma completa y transmitirla al solicitante.

mente, sin embargo, el tema de la relación entre ambos derechos ha vuelto a ponerse recientemente de actualidad, aunque no por las razones que ya conocemos, sino por otras muy distintas. Unas razones que tienen su origen en la reforma constitucional llevada a cabo en 2001, y que afectan directamente al reparto de competencias entre el Estado y las regiones<sup>39</sup>.

El detonante —por decirlo de algún modo— ha sido la sentencia de la Corte Constitucional 399/2006, de 1 de diciembre, que resuelve el recurso interpuesto por la región Friuli-Venecia Julia contra el Decreto Legislativo de 2005, por supuesta vulneración del orden constitucional de reparto de competencias. Lo que dice el Tribunal en esta sentencia llama de entrada la atención, pues afirma que la disciplina del acceso a la información ambiental no pertenece a la materia «tutela del medio ambiente», sobre la cual el Estado ostenta la potestad legislativa exclusiva [art. 117.2.s)]. Dicho esto, la conclusión a la que llega la sentencia no es, sin embargo, la que cabría esperar en principio, puesto que el Tribunal no rechaza la competencia del Estado para legislar sobre la materia. Más bien todo lo contrario. El Tribunal entiende que tal regulación se incardina en el vasto ámbito de la tutela del derecho de acceso a los documentos y actos administrativos. A continuación añade que el acceso general a los documentos administrativos afecta a «los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional». Y para acabar, nos recuerda que la determinación de aquellos «niveles esenciales» es una competencia que la Constitución atribuye al Estado [art. 117.2.m)]. Como se puede comprobar, la concatenación de argumentos es relativamente sencilla. Y el punto al que conduce es muy fácil de adivinar: corresponde al Estado el deber de fijar los niveles esenciales de tutela del derecho de acceso también en el sector específico de la información ambiental. En conclusión, la sentencia acaba defendiendo la competencia del Estado para dar cumplimiento —con la norma impugnada— a la determinaciones de la Directiva de 2003<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> La reforma constitucional del regionalismo italiano, realizada en el transcurso de la XIII Legislatura (1996-2001), se ha llevado a cabo mediante tres leyes constitucionales: la Ley 1/1999, de 22 de noviembre; la Ley 2/2001, de 31 de enero; y finalmente, la Ley 3/2001, de 18 de octubre (que modifica el título V de la Constitución, dedicado a las autonomías territoriales; esta última disposición se complementa con la Ley 131/2003, de 5 de junio, dedicada a adecuar el ordenamiento de la República a las innovaciones introducidas).

<sup>40</sup> Interesará saber, como curiosidad, que la misma Corte Constitucional, en sentencia 398/2006, de 20 de noviembre, había desestimado el recurso inverso. Es decir, un recurso interpuesto por el Estado contra la Ley 11/2005, de 6 de mayo, de la región Friuli-Venecia Julia que, entre otras, daba ejecución a la Directiva de 2003. En esta ocasión, el Tribunal afirmaba la legitimidad constitucional de la norma impugnada con el mismo argumento

Más allá de la argumentación utilizada por la Corte Constitucional y de sus repercusiones en el orden competencial, lo que realmente interesa destacar de la sentencia es la conexión que establece nuevamente entre acceso a la información ambiental y acceso general a los documentos administrativos. De forma clara, la sentencia comentada vuelve a situar a la información ambiental en la órbita de la disciplina más general de la Ley 241/1990 —y por lo tanto del principio de transparencia al que sirve ésta—, diluyendo de algún modo el protagonismo diferenciado que había asumido la «protección del medio ambiente» como objeto de tutela en el acceso a la información ambiental. Por este motivo, no es de extrañar que la sentencia constitucional haya recibido la crítica de aquellos autores que ya desde sus orígenes defendieron la especialidad, cuando no directamente la autonomía, del derecho de acceso a la información ambiental. Para estos autores, el derecho a la información ambiental, antes que ser reconducido a la determinación de los «niveles esenciales», ha de verse como un principio de la protección del medio ambiente, entendido este como valor fundamental de la colectividad y valor constitucional. El argumento principal que ha servido a estos autores para sostener su posición y criticar a la vez la sentencia constitucional de 2006 ha venido dado, paradójicamente, por la propia Corte Constitucional. Concretamente, por su sentencia 407/2002, de 10 de julio, en la que se hace referencia al medio ambiente como un «valor constitucionalmente protegido» y una «materia transversal». Y se afirma, aún más, que el «medio ambiente» no pertenece a las materias en sentido estricto, pues no parece «configurable como esfera de competencias estatales rigurosamente circunscritas y delimitadas». En opinión del Tribunal, en fin, la evolución legislativa y la jurisprudencia constitucional llevan a excluir que pueda identificarse una «materia» en sentido técnico calificable como «tutela del ambiente». Como se ve, el planteamiento de la Corte Constitucional facilita perfectamente el establecimiento de la conexión directa entre acceso a la información ambiental y protección del medio ambiente, al elevar este último a la vasta y difusa categoría de «valor constitucional». Y a la vez, curiosamente, desactiva cualquier riesgo

---

que utilizaría en la sentencia 399/2006, pero utilizado ahora en provecho de la región. Así, la sentencia afirma que el título competencial que ampara la norma cuestionada no coincide con el del artículo 117.2.s) de la Constitución, que corresponde en exclusiva al Estado. También dice que el objeto de la norma —el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental— encaja en el más amplio del acceso a los actos y documentos administrativos. Y que éste, a su vez, conecta con el artículo 117.2.m) de la Constitución. No obstante, según razona el Tribunal, tal precepto solo reserva al Estado la determinación de los «niveles esenciales», lo que significa que no excluye la participación de las regiones (que pueden establecer niveles superiores).

de poner en peligro la integridad de las competencias regionales, al configurar el medio ambiente como una materia transversal, esto es, como una materia —según dice el propio Tribunal— «en relación a la cual se manifiestan una pluralidad de competencias diversas». Como era de esperar, este planteamiento doctrinal y jurisprudencial ha sido contestado por parte de otro sector doctrinal, que ha objetado sobre todo el desconocimiento del tenor literal del artículo 117.2.s) de la Constitución —después de la reforma de 2001—, en el que expresamente se configuran la «tutela del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales» como títulos competenciales. Y más aún, como materias atribuidas al Estado<sup>41</sup>.

En definitiva, como habíamos advertido al principio, el viejo debate de la relación entre los derechos de acceso a la información ambiental y acceso a los documentos administrativos ha vuelto a resurgir, pero esta vez desde una perspectiva y con unas implicaciones completamente distintas, las que afectan al reparto de competencias. Así pues, lo que ahora está en juego ya no es la aplicación especial y preferente del régimen de acceso a la información ambiental, sino la competencia para definir ese régimen, es decir, cuál sea el nivel de intervención que corresponda a los distintos entes territoriales.

Al margen de este debate, y ya en un orden mucho más concreto, el régimen del derecho de acceso a la información ambiental exige hacer una alusión de detalle a uno de sus elementos más singulares: la titularidad del derecho. A lo largo de las páginas precentes hemos podido ver cómo desde la inicial regulación de la Ley de 1986, cuando se discutía si el acceso a la información ambiental quedaba o no sometido a la restringida legitimación prevista en la Ley 241/1990, hemos pasado hoy, tras el Decreto Legislativo de 2005, a una nueva situación en la que ya nadie cuestiona que el acceso a la información ambiental está totalmente eximido de la posesión de un título legitimante. Así pues, se puede afirmar que la consolidación del modelo de «tutela desubjetivada» representa uno de los logros más sobresalientes en la evolución de la regulación del derecho de acceso a la información ambiental. No

---

<sup>41</sup> No obstante, como ha advertido la doctrina, la previsión contenida en el artículo 117.2.s) no supone negar completamente la posibilidad de las regiones de intervenir en la esfera ambiental, pues la propia Constitución, en su artículo 117.3, enumera las materias de competencia concurrente, y entre ellas incluye muchas de innegable trascendencia ambiental (tutela de la salud, gobierno del territorio, bienes culturales, caza, pesca, agricultura, etc.). En este sentido, la doctrina ha destacado que corresponde al Estado, en relación a la tutela del medio ambiente, la fijación de los estándares de protección uniforme sobre todo el territorio nacional. Y corresponde a las regiones, por su parte, la posibilidad de establecer ulteriores exigencias —respecto de las unitarias reservadas al Estado—, siempre que estén en juego intereses referentes a materias reconducibles a alguna de las enumeradas en el apartado 3 del artículo 117.

obstante, la realización de este logro ha traído algunas consecuencias paralelas. Y en especial una, la que ha afectado al eje sobre el que pivota todo el sistema de acceso, que se ha desplazado desde la vertiente subjetiva hacia la objetiva. En realidad, se trata de una consecuencia perfectamente lógica, que no puede extrañar en lo más mínimo. Una vez que la posición del solicitante resulta irrelevante para discriminar la posibilidad de acceder o no a la información requerida, todo el protagonismo pasa a recaer necesariamente sobre el objeto de la solicitud. O dicho de otra manera: si lo importante ya no es la identidad del sujeto, es decir, *quién* pretende acceder a la información, porque resulta que «cualquiera» puede acceder a ella, entonces lo fundamental ha de ser el objeto, o sea, *qué* es lo que se pretende conocer. En definitiva, el concepto de «información ambiental» se ha convertido así en la auténtica piedra angular del sistema, pues la posibilidad de acceder a la información requerida dependerá básicamente de que esta encaje o no en aquel concepto.

Como hemos podido comprobar, también la noción de «información ambiental» ha experimentado a lo largo de los años una importante ampliación de su radio de acción, gracias sobre todo a la labor de aluvión realizada por la normativa internacional y la comunitaria, que paulatinamente han ido adicionando nuevos elementos a la definición del concepto. No obstante, conviene advertir cómo esa progresiva ampliación ha incidido especialmente sobre el término sustantivo del concepto («información») y no tanto sobre el término adjetivo («ambiental»). Con la Directiva de 2003, y tras ella el Decreto Legislativo de 2005, efectivamente son muchos los datos, medidas o actividades que pueden ser objeto de la solicitud de información, pero siempre, en última instancia, que tales extremos puedan incidir o verse afectados —positiva o negativamente— por el estado de los elementos del medio ambiente<sup>42</sup>. Así pues, la clave del sistema radica a la postre en determinar qué se entienda por «medio ambiente». O para ser más precisos, en saber, en cada caso concreto, si el dato, medida o actividad en cuestión resulta reconducible o no a la esfera ambiental, pues a nadie se le escapa que una interpretación excesivamente restrictiva del adjetivo anularía de modo inaceptable la vocación expansiva del sustantivo. Dicho esto, no hay que obviar tampoco los excesos que podría suponer un planteamiento de sentido diametralmente opuesto, pues igualmente

---

<sup>42</sup> Véase, en este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Administrativo Regional Liguria 1759/2007, de 12 de octubre, en la que se afirma que «la referencia a las “medidas administrativas” ha de matizarse por la necesidad de que la actividad administrativa, si quiere considerarse propiamente integrante de la información ambiental, ha de incidir sobre los elementos o factores del medio ambiente que enumera la norma».

debe rechazarse que el acceso a la información ambiental acabe dando lugar a una suerte de acceso indiscriminado a todas las actuaciones de cualquier sector de la actividad administrativa. El derecho de acceso —así lo ha advertido la jurisprudencia— no puede traducirse en un instrumento de control sistemático y generalizado sobre la entera operativa de un ente público, que implique la atribución a los sujetos privados de poderes de inspección que no les competen<sup>43</sup>. Así pues, como suele suceder en estos casos, la solución pasa por encontrar el punto de equilibrio. En esa tarea, sin embargo, la actitud mostrada por la jurisprudencia italiana ha sido en ocasiones un tanto conservadora, o al menos bastante más cautelosa que la de la jurisprudencia comunitaria. No se puede negar que aquélla ha avanzado en la misma dirección que ésta, orientada por lo tanto hacia la progresiva ampliación del objeto del derecho. Ahora bien, tampoco se puede negar que ambas no lo han hecho siempre con la misma determinación, y que la evolución de la jurisprudencia italiana no está exenta de algunas decisiones que pueden poner en duda la realización de los objetivos de la moderna regulación del derecho de acceso a la información ambiental<sup>44</sup>.

## V. LA VERTIENTE ACTIVA DEL DERECHO: LA «INFORMACIÓN-DIFUSIÓN»

Hasta ahora se ha hecho referencia siempre a la denominada «información-acceso». Es decir, a aquella vertiente del derecho a la información ambiental que convierte al ciudadano en auténtico protagonista, en cuanto solicitante de la información, y atribuye a la Administración el rol de sujeto pasivo, en cuanto obligada a suminis-

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Administrativo Regional Puglia 2726/2006, de 5 de julio.

<sup>44</sup> Véase, por citar un ejemplo, la sentencia del Tribunal Administrativo Regional Abruzzo (Pescara) 450/2007, de 11 de abril, que admite el acceso a un proyecto ejecutivo de electrificación, pero lo deniega respecto a la información del concurso público de adjudicación. En este caso la sentencia restringe el acceso a la información «tradicionalmente» ambiental, dejando fuera los actos procedimentales que conducen a la adjudicación de la instalación potencialmente incidente sobre el medio ambiente (un comentario crítico a esta sentencia puede verse en S. TRIPODO, *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 2, 2008, págs. 434-438). Igualmente controvertida ha resultado la sentencia del Consejo de Estado 939/2000, de 22 de febrero, que deniega el acceso a un plan urbanístico argumentando que este no había sido aprobado y que, por lo tanto, no tenía ninguna potencial incidencia sobre el medio ambiente. También del Consejo de Estado debe citarse la sentencia 5636/2006, de 25 de septiembre, que rechaza el acceso a información referida a la experimentación con animales. O, finalmente, por mencionar un último ejemplo, cabe señalar la sentencia del Consejo de Estado 816/2003, de 14 de febrero, que excluye el acceso a la información respecto a unas autorizaciones de construcción en el ámbito del Parque Nacional de las Cinco Tierras. La sentencia, especialmente criticada por la doctrina (véase el comentario de B. GAGLIARDI, «Il diritto di accesso...», *op. cit.*, págs. 1031-1037), fundamenta la denegación del acceso entendiendo que la solicitada no encaja en la materia «medio ambiente», sino más bien en la materia «urbanismo» y «edificación».



trar la información requerida. Seguramente esta vertiente, que hace del ciudadano el motor de todo el sistema, sea la que mejor representa la configuración del derecho como instrumento de control sobre la actividad de los poderes públicos. Y a la vez, la que más estrechamente conecta con otro de los pilares básicos de la protección ambiental consagrados por el Convenio de Aarhus: la participación del público en los procesos de decisión ambiental. Ambos supuestos comparten la exigencia de un comportamiento activo del ciudadano. Sin embargo, como ya hemos apuntado en alguna ocasión, el derecho a la información ambiental tiene también otra vertiente, la de la llamada «información-difusión», de signo opuesto a la anterior. Es decir, una vertiente en la que es la Administración la que asume el papel de sujeto activo, en cuanto obligada a difundir la información ambiental sin necesidad de previa solicitud, y en la que los ciudadanos adoptan un rol puramente pasivo, en cuanto destinatarios de una información que no ha tenido que ser solicitada. Así pues, una panorámica sobre la evolución del derecho de acceso a la información ambiental no podría finalizar, ni sería completa, sin hacer también una referencia —aunque sea breve— a la denominada «información-difusión».

De entrada, conviene decir que esta segunda vertiente ha estado siempre presente en la legislación italiana, incluso ya en la inicial Ley de 1986, aunque fuera en unos términos muy escuetos. Y por supuesto, también ha sido incorporada por las principales disposiciones internacionales y comunitarias, particularmente el Convenio de Aarhus y las Directivas de 1990 y 2003. En la actualidad, el Decreto Legislativo 195/2005 se ocupa de regular el deber de difusión de la información ambiental, de acuerdo con un principio esencial impuesto por la legislación comunitaria: la información ambiental no puede tener exclusivamente una proyección interna, para el cumplimiento de las funciones institucionales propias de la autoridad que la posee, sino que necesariamente ha de tener también una proyección exterior, de difusión hacia el público, ya sea para fines inmediatos (de simple conocimiento de la información) o ya sea para otros más mediatos (de sensibilización, de ayuda a la participación, etc.). A partir de esta premisa básica y de la consagración de la correspondiente obligación de difundir la información ambiental relevante que tengan en su poder las autoridades públicas, el Decreto Legislativo desarrolla la disciplina de la «información-difusión»<sup>45</sup>. Y lo hace imponiendo a la tarea de divulgación el cumplimiento de una extensa gama de requisitos de muy diversa índole: i) de carácter técnico, referidos básicamente a la exigencia de

---

<sup>45</sup> Véanse los artículos 8, 9 y 10.

suministrar progresivamente la información disponible a través de bases de datos electrónicas (que deberán actualizarse anualmente y ser fácilmente accesibles a través de las redes de telecomunicaciones públicas)<sup>46</sup>; ii) de contenido, estableciéndose determinados documentos o datos que necesariamente han de ser objeto de divulgación (textos normativos, planes relativos al medio ambiente, etc.)<sup>47</sup>; iii) de calidad de la información, a fin de garantizar que ésta esté actualizada y sea precisa y contrastable<sup>48</sup>; iv) de transparencia, imponiéndose el deber de indicar los métodos utilizados para la recogida y elaboración de la información; v) de cognoscibilidad, concretados en la obligación de publicar periódicamente un «Informe sobre el estado del medio ambiente»<sup>49</sup>; o vi) de simple oportunidad temporal, para los casos de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente<sup>50</sup>.

## VI. EL SISTEMA DE AGENCIAS AMBIENTALES Y LA DIRECTIVA *INSPIRE*

La información ambiental, entendida como conocimiento disponible por las autoridades públicas, es siempre el resultado de una actividad. Una actividad que desarrollan estas mismas autoridades (o los sujetos privados, en su caso) y que comprende una pluralidad de tareas: desde la selección y recogida de datos, pasando por la posterior catalogación y análisis de los mismos, hasta llegar a la elaboración final de la información. Es en este último estadio cuando la información adquiere la condición de «dato público» y, como tal, resulta ya accesible a cualquiera y debe ser objeto de difusión. Sin embargo, como se ha dicho, para poder llegar a la última fase del proceso, a la obtención del producto final, es necesario previamente el desarrollo de una importante labor. Una labor, la de recogida, elaboración y suministro de la información ambiental, en la que destaca de manera sobresaliente el papel desempeñado por las agencias ambientales.

El origen del modelo de administración por agencias puede situarse a principios de los años noventa, con la creación de la llamada Agencia Nacional para la Protección del Medio Ambiente (ANPA) y la previsión de las correspondientes agencias provinciales (APPA) y regionales (ARPA)<sup>51</sup>. Se pretendía así, con todas ellas, la puesta en marcha de una

<sup>46</sup> Apartados 2 y 4 del artículo 8.

<sup>47</sup> Apartado 3 del artículo 8 y el artículo 10.

<sup>48</sup> Artículo 9.

<sup>49</sup> Artículo 10. El Informe al que se hace referencia aparecía ya previsto en la Ley 349/1986.

<sup>50</sup> Apartado 5 del artículo 8.

<sup>51</sup> Véase el Decreto-Ley 496/1993, de 4 de diciembre (en la versión dada por la posterior Ley de conversión 61/1994, de 21 de diciembre). La creación de la ANPA se inspira en el

red de agencias que estaba llamada a desempeñar, entre otras funciones, un papel de primer orden en el ámbito de la información ambiental<sup>52</sup>. Y como prueba, ya desde la primera normativa se asignaron a las agencias destacadas tareas de orden científico-técnico, como la recogida sistemática y publicación de datos sobre la situación ambiental, la elaboración de informaciones de interés ambiental, la difusión de datos sobre el estado del medio ambiente o la promoción de programas de divulgación y formación en materia ambiental, por citar algunos ejemplos. Sin olvidar, por supuesto, el deber expresamente impuesto a la ANPA de suministrar al Ministerio de Medio Ambiente todos los elementos técnicos y documentos que fueran precisos para la elaboración del «Informe sobre el estado del medio ambiente» que preveía la Ley de 1986. O también, igualmente destacado, la función atribuida a las agencias de asesoramiento y soporte técnico-científico al Ministerio de Medio Ambiente y demás Administraciones y entes públicos.

Desde los primeros momentos hasta hoy, el sistema de agencias ha sufrido algunos cambios importantes en el esquema organizativo. En 1999, la ANPA es sustituida por la llamada Agencia para la Protección del Medio Ambiente y para los Servicios Técnicos (APAT), a la que se transfieren las atribuciones de la extinta Agencia Nacional y, asimismo, de los Servicios Técnicos de la Presidencia del Consejo de Ministros (a excepción del Servicio Sísmico Nacional)<sup>53</sup>. Y más tarde, en 2008, se crea el Instituto de Investigación para la Protección Ambiental [hoy denominado Instituto Superior para la Protección y la Investigación Ambiental (ISPRA)], que asume y concentra las funciones de la APAT, del Instituto Nacional para la Fauna Montés (INFS) y del Instituto Central de Investigaciones Científicas y Tecnología Aplicada al Medio Marino (ICRAM)<sup>54</sup>. Sin embargo, pese a todos estos cambios, se puede decir que la filosofía y la esencia del modelo inicial no han variado. Hoy el ISPRA sigue integrando una estructura de red<sup>55</sup>, la de las agen-

---

ejemplo de la Agencia Europea de Medio Ambiente (Reglamento del Consejo 1210/1990, de 7 de mayo), cuyo origen se encuentra a la vez en el Programa CORINE (COOrdination de l'INformation sur l'Environnement: Decisión 85/338/CEE). Sobre los orígenes y funciones de las agencias ambientales puede verse S. FIORAVANTI y D. MARTINOJA, *Guida alla Informazione...*, op. cit., págs. 65-91. También, V. MOLASCHI, «L'Agencia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici», *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 7, 2002, págs. 721-729.

<sup>52</sup> F. FONDERICO, «Verso un network dell sistema delle agenzie ambientali italiane», *Ambiente*, núm. 10, 1999, págs. 964-970.

<sup>53</sup> Véase el Decreto Legislativo 300/1999, de 30 de julio.

<sup>54</sup> Véanse el Decreto-Ley 112/2008, de 25 de junio; la Ley 133/2008, de 6 de agosto; y el Decreto 123/2010, de 21 de mayo.

<sup>55</sup> En total existen veintiuna agencias, entre regionales y provinciales. Son estas: i) ARPA: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Vencécia Julia, Lacio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piamonte, Puglia, Cerdeña, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle de Aosta y Veneto. ii) APPA: Trento y Bolzano.

cias ambientales, que configura un sólido sistema federativo capaz de conjugar perfectamente el conocimiento directo del territorio y de los problemas ambientales locales con la política nacional de prevención y protección del medio ambiente.

En esta línea, es fundamental la tarea que desempeñan las agencias en la gestión del Sistema Informativo Nacional Ambiental (SINA)<sup>56</sup> y de los correspondientes sistemas regionales (SIRA), formando una red (SINAnet)<sup>57</sup> que se encarga de recoger, elaborar y difundir los datos e informaciones derivados de la actividad de seguimiento ambiental articulada a través de los sistemas locales y nacional. Pero no solo eso, sino algo aún más importante. La actividad de las agencias adquiere también una proyección supranacional, convirtiéndose en un pilar esencial para la implantación del sistema de información espacial de la Unión Europea (*Inspire*), pues este se basa precisamente sobre las infraestructuras de información establecidas y gestionadas por los Estados miembros. En definitiva, la red de agencias y de sus sistemas de información deviene una pieza esencial en la realización de los objetivos de la Directiva *Inspire*<sup>58</sup>. O lo que es lo mismo, en la integración de un soporte técnico-científico que aporte el conocimiento necesario para la «aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de las políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente».

---

<sup>56</sup> Hoy denominado *Sistema Nazionale Conoscitivo e dei Controlli in Campo Ambientali*.

<sup>57</sup> La SINAnet forma parte de la Red Europea de Información en Materia Ambiental (Eionet), a cuya cabeza está la Agencia Europea.

<sup>58</sup> Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura espacial en la Comunidad Europea (*Inspire*).