

**JUR**

**Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 17 febrero 2004**

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso núm. 3457/2000.

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

**Texto:**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Febrero de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 3457/2000 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, siendo parte recurrida la ASOCIACIÓN ECOLOGISTA DE DEFENSA DE LA NATURALEZA (AEDENAT) ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, representada por el Procurador Don José Pedro Vila Rodríguez y asistido por Letrado; promovido contra la sentencia dictada el 29 de febrero de 2000 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Recurso Contencioso-Administrativo nº 96/1999, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se ha seguido el recurso nº 96/1999, promovido por la ASOCIACIÓN ECOLOGISTA DE DEFENSA DE LA NATURALEZA (AEDENAT) ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, y en el que ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, LAINSA, EGMASA S.A., PRESUR, S.A. y ACERINOX, S.A., sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 29 de febrero de 2000, cuyo fallo es del tenor literal siguiente: "FALLAMOS.- En nombre de S.M. el Rey, y en atención a lo expuesto, la Sala ha decidido: PRIMERO.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo formulado por la entidad AEDENAT contra la resolución de 21 de diciembre de 1.998 del Consejo de Seguridad Nuclear a que se contraen las actuaciones, que anulamos por no ajustarse a Derecho.- SEGUNDO.- No formular expreso pronunciamiento sobre las costas producidas."

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 13 de abril de 2000, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 30 de noviembre de 2000 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que "estimando el recurso se case y anule la sentencia recurrida, declarando en su lugar la conformidad a Derecho de la resolución originariamente impugnada."

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 16 de enero de 2002, ordenándose también, por providencia de 19 de febrero de 2002, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (ASOCIACIÓN ECOLOGISTA DE DEFENSA DE LA NATURALEZA -AEDENAT- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN) a fin de que en plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha de 20 de marzo de 2002, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia que "desestimando dicho recurso confirme la sentencia de instancia, con imposición de costas al recurrente."

SEXTO.- Por providencia de fecha 23 de diciembre de 2002 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 3 de febrero de 2004, en que tuvo lugar.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación, por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó en fecha 29 de febrero de 2000, y en su recurso contencioso administrativo nº 96/99, por medio de la cual se estimó el formulado por la ASOCIACIÓN ECOLOGISTA DE DEFENSA DE LA NATURALEZA (AEDENAT) contra la Resolución del Consejo de Seguridad Nuclear, de fecha 21 de diciembre de 1998, por la que se denegó a la Asociación recurrente el acceso a una actas de inspección referentes a un supuesto escape radiactivo en la factoría de la entidad Acerinox sita en Los Barrios (Cádiz).

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso contencioso administrativo y anuló el deslinde impugnado.

Se basó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación:

a) Que <<ampara el Consejo de Seguridad Nuclear la denegación ahora impugnada en el tenor literal del artículo 3.3 de la ley 38/1995, de 12 de diciembre, en cuya virtud las Administraciones Públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos, se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones Públicas, sea manifiestamente abusiva o esté formulada de tal manera que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado, y, concretamente, la resolución recurrida deniega las Actas de Inspección recabadas -al parecer referidas a un hipotético escape radioactivo en la factoría de ACERINOX, sita en Los Barrios (Cádiz)-, por afectar la solicitud a documentos o datos inconclusos y referirse a comunicaciones o deliberaciones internas de la Administración>>.

b) Que <<ciñéndose, por tanto, el "thema decidendi" a la determinación de si las actas no facilitadas tienen carácter de "documentos o datos inconclusos" o constituir "comunicaciones o deliberaciones internas" de la Administración, lo cierto y verdad es que, limitándose el acto administrativo a impedir el acceso a la información interesada con el fundamento reseñado, sin invocación de cualquier otra causa de las que podrían respaldar la decisión, una interpretación lógica permite afirmar que los actos de inspección no son datos inconclusos, toda vez que en si mismos contienen todos aquellos que comprueban o refieren, sirviendo de cabeza a los expedientes correspondientes, y además, a mayor abundamiento, ni entrañan una comunicación ni una deliberación interna de las Administraciones Públicas, por lo que debieron ser entregadas a quien reunía los requisitos que a tal fin exige el artículo 1 de la Ley 38/1.995>>.

TERCERO.- Contra esa sentencia ha interpuesto, la representación citada de la Administración General del Estado recurrente, recurso de casación, en el cual esgrime un único motivo de impugnación, que se articula a través del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico, considerando infringido el artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la jurisprudencia que lo interpreta.

La argumentación de la representación estatal gira en torno a la naturaleza de las actas de inspección, a las que se refería la solicitud de información; las mismas, según expone, <<constituyen, desde el punto de vista documental, una mera constatación de hechos que carecen objetivamente de significación propia>>, tratándose de <<documentos provisionales, dentro de la tramitación, y previas, que manifiestan una primera toma de contacto o de información>>, no incorporando <<datos concluyentes sino información indicativa o indiciaria>. En consecuencia, las actas tienen <<carácter y naturaleza de documento inconcluso y parcial de simple comunicación interna, de trámite; que no tienen virtualidad aisladamente si no es objeto de evaluación junto o en relación con otras actuaciones llevadas a cabo en el correspondiente expediente>>. Al igual que las actas de la Inspección de Tributos no son documentos concluyentes sino preparatorios.

CUARTO.- El artículo 1º de la citada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, dispuso que <<todas las personas físicas y jurídicas, nacionales de unos de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad>>.

Tras señalar en el artículo 2º el ámbito de aplicación de la Ley (<<toda información disponible por las Administraciones Públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material>> relacionada con los diversos <<elementos del medio ambiente>> que se detallan en el precepto), el artículo 3º, que es citado como infringido en el motivo de casación, se ocupa de la Denegación de la información. En concreto, en el apartado 3º se dispone que <<las Administraciones públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos, se refieran a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones Públicas, sea manifiestamente abusiva o esté formulada de tal manera que por la generalidad de la

petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado>>.

La citada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, tuvo por objeto la incorporación -transposición- al derecho español de aquellas norma de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, no contenidas en la Ley 30/1992, garantizando la expresada libertad de acceso así como la difusión de dicha información.

(Debe, no obstante advertirse de que la mencionada Directiva 90/313/CEE, será derogada, con fecha de 14 de febrero de 2005, al haber quedado aprobada, con posterioridad a los hechos del presente litigio, la nueva 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).

QUINTO.- Esta Sala, en su STS de 28 de noviembre de 2003, ya llevó a cabo una interpretación del ámbito objetivo del "derecho de información" que se contiene en la citada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, señalando en aquel caso que, aun sin la elaboración de "planes", "programas", "actuaciones" o "medidas de protección" concretas por parte de la Administración actuante, esto es, que aun sin la existencia de una "propuesta" -en sentido técnico-- por parte de la Administración, sin embargo, con su actuación, la propia Administración había llevado a cabo lo que en la STS se denomina "proceso de información". Descrita tal tipo de actuación administrativa la Sala señalaba que <<es indudable que ese "proceso de información" llevado a cabo ha de incardinarse en las "actuaciones" ambientales que se refieren en el artículo segundo de la Ley 38/1995 de 12 de Diciembre, y cuyo derecho a ser conocido proclama el artículo primero de la ley citada>>. Y, tras ello, llega a la conclusión de que <<es patente, por tanto, que la información solicitada no es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la ley citada, pues la información rechazada no es la "propuesta" todavía no efectuada sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes>>.

En la misma línea interpretativa debe destacarse como el artículo 2º de la Directiva -en trance de derogación-- 1990/313/CEE, de 7 de junio de 1990, al definir, en su artículo 2º, el concepto de <<información sobre medio ambiente>>, concreta -posiblemente con mayor amplitud que la norma legal interna fruto de la transposición-- como tal <<cualquier información disponible en forma escrita, visual oral o en forma de base de datos sobre el estado>> de los diversos elementos que integran el medio ambiente, así como sobre <<las actividades ... o las medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas>>.

Desde tal perspectiva, tratar de denegar la información con el soporte jurídico de que las actas de inspección son, simplemente un <<documento inconcluso>>, no resulta aceptable.

SEXTO.- Tal interpretación implica la toma en consideración de las actas solo desde una de sus perspectivas; esto es, considerando las actas como un elemento <<dentro del procedimiento de inspección ... para desembocar en la verdadera resolución o acto de trámite propiamente dicho>>. Desde tal perspectiva, esto es, como elemento del procedimiento sancionador, el <<carácter inconcluso, parcial y de simple comunicación interna, que no tiene virtualidad de forma aislada>> resultaría factible. Pero ocurre, sin embargo, que las actas, consideradas aisladamente, constituyen un auténtico soporte de información.

Efectivamente, las actas son aquellos documentos públicos que extienden los funcionarios públicos, normalmente de los diversos cuerpos de inspección, y cuya esencia consiste en la constatación de hechos, dotándosele de un especial valor probatorio, siempre que se configuren de conformidad con los requisitos establecidos por el propio ordenamiento jurídico. Con independencia de las regulaciones sectoriales que de las mismas existen, en los diversos ámbitos (fiscal, laboral, seguridad social, etc.), a las mismas se refiere, con carácter general el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPA, señalando que <<los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los propios administrados>>. Desde esta perspectiva las actas no son un documento inconcluso, sino que se trata de un documento concluido, de conformidad con una regulación específica y al que se dota de un especial valor probatorio para el supuesto de que se utilicen como soporte de un procedimiento sancionador o de otra índole. Ninguna significación específica podemos encontrar en las actas a las que se refiere el Decreto de 21 de julio de 1972, por el que se aprobó el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas; en su artículo 55 se señala que <<el resultado de las inspecciones se hará constar en acta, que se levantará por triplicado, uno de cuyos ejemplares de remitirá a la Delegación Provincial, otro a la Junta de Energía Nuclear y otro se entregará al titular de la instalación o persona que, en su nombre, haya presenciado la inspección>>.

Tales actas no son -aunque pudieran serlo- un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán -o no- ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización.

En tal sentido el artículo 2º de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, separa, las funciones de (d) <<llevar a cabo la inspección y control de las instalaciones nucleares y radiactivas durante su funcionamiento>>, y (e) <<proponer la apertura de los expedientes sancionadores que considere pertinentes en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la legislación vigente>>; esto es, que no toda inspección, plasmada en un acta, tiene por que llevar necesariamente a un procedimiento sancionador.

SEPTIMO.- Por último, también debemos dejar constancia de la interpretación llevada a cabo de la Directiva Comunitaria de precedente cita, por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo. Así en la STJUE de 17 de junio de 1998 (Mecklenburg/Kreis Pinnenberg) se señaló que <<el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de "información sobre medio ambiente" una definición que pudiera excluir algunas de las actividades que desarrolla la actividad pública, sirviendo el término "medidas" tan solo par precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa>>, añadiéndose que <<para ser una "información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva", basta que un informe de la Administración ... constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente

a los que se refiere la Directiva>>.

Igualmente, STJUE de 12 de junio de 2003 (Glawischnig) y STJUE de 26 de junio de 2003 (Comisión contra Francia, en recurso de incumplimiento) que, analizando la expresión <<cualquier información>>, señala que <<debe considerarse que el ámbito de aplicación de dicho artículo 2, letra a), y por tanto el de la Directiva 90/313 se concibió para ser amplio. Así se incluye toda la información que verse sobre el estado del medio ambiente, ya sea sobre las actividades o medidas que puedan afectarle, o también sobre las actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente, sin que la enumeración que figura en dicha disposición implique indicación alguna que pueda restringir el alcance">>; que <<el concepto de "información sobre medio ambiente" debe tener lógicamente un alcance mas amplio que el total de las actividades de las autoridades públicas>>; <<que la Directiva 90/313 se refiere a todo acto, cualquiera que sea su naturaleza, que pueda afectar al estado de alguno de los sectores del medio ambiente cubiertos por dicha Directiva>>, llegando a incluir <<los documentos que no tengan relación con el ejercicio de un servicio público>>.

También esta última STJUE se ocupa de la interpretación de las <<excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente que constituye la finalidad de la Directiva 90/313>>; señalando que, dada la citada naturaleza de excepción, procede <<interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a "determinados casos específicos y claramente definidos">>.

Por todo lo anterior el motivo ha de ser desestimado.

OCTAVO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, en relación con la Disposición Transitoria Novena de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 93 a 101 de la Ley de esta Jurisdicción y las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la mencionada Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## **FALLAMOS**

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación núm. 6914/2000, interpuesto por LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 29 de febrero de 2000, en su Recurso Contencioso-administrativo 96 de 1999, la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la Administración recurrente en las costas del presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo

pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Secretaria, certifico.