

LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA: PRINCIPIO RECTOR, INELUDIBLE, DEL ACTUAR ADMINISTRATIVO Y GARANTE DE LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS. DE SU ACEPTABLE REGULACIÓN PRESENTE A SU DESEABLE CULMINACIÓN, SIGUIENDO EL PARADIGMA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

Profesor de Derecho Administrativo. Doctor en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Burgos.

RESUMEN

La transparencia administrativa ha sido y sigue siendo, hoy en día, una fuente de constantes preocupaciones y problemas para los Estados, dado que, resulta, sumamente complicado, encontrar el justo equilibrio entre aquella y la reserva lógica (limitaciones y excepciones) que demanda toda Administración Pública. Con la finalidad de valorar, debidamente, la situación actual en que se encuentra la transparencia administrativa, hemos analizado la evolución seguida por la misma, concluyendo, que se ha caracterizado, por ser: Unidireccional y creciente. Por otro lado y en íntima unión con ella, hemos querido traer a colación, el Derecho de acceso a la información en materia medioambiental, dado que, el mismo, es el máximo exponente de la transparencia administrativa, y entendemos, que modelo a seguir.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, Administración Pública, Medio Ambiente.

ABSTRACT

The administrative transparency has been and is, nowadays, a source of constant worries and problems for the States, provided that, it proves, extremely complicated, to find the just balance between that one and the logical reservation (limitations and exceptions) that demands any Public Administration. With the purpose of valuing, due, the current situation that is the administrative transparency, we have analyzed the evolution followed by the same one, concluding, that has been characterized, for being: Unidirectional and increasing. On the other hand and in intimate union with her, we have wanted to bring to collation, the Law of access to the information in environmental matter, provided that, the same one, is the maximum exponent of the administrative transparency, and understand, that I shape to continuing.

KEY WORDS: Transparency, Public Administration, Environment.

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia administrativa, ha constituido, siempre, un auténtico quebradero de cabeza para los Estados, por cuanto que siendo los mismos conscientes de lo necesario e imperioso de su implantación en todos los órdenes del actuar administrativo, igualmente, lo son, de los efectos perniciosos que la misma, siquiera indirectamente, podía comportarles, a saber, fiscalización y control de su funcionamiento y proceder por los ciudadanos, lo que, evidentemente, se antojaba incómodo, cuando no, peligroso, para todo Estado que hubiese obrado torticera, desacertada o ilegalmente, a sabiendas, o sin ser conocedor de ello. No debe extrañarnos, por tanto, que el devenir de la transparencia administrativa se haya caracterizado y aun hoy en día se caracterice, por tratar de buscar una regulación ecuánime, en franco equilibrio entre el acceso a la información y su sustracción a los ciudadanos, la cual, por cierto, a todos quiere gustar y a nadie deja satisfecho.

En virtud de las reflexiones anteriormente expuestas, el propósito del presente trabajo, no es otro, que, siquiera a vuela pluma, tratar de exponer los principales hitos que han jalonado, desde su génesis, la evolución de la transparencia administrativa en España, hasta llegar al presente, en donde encontramos las mayores dosis de la misma, en la vigente regulación del Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental, motivo por el cual, se erige este, en adalid de la transparencia administrativa, a la par que en paradigma y arquetipo de esta última.

2. BREVE RESEÑA SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA: DE SU NEGACIÓN MÁS ABSOLUTA, PASANDO POR SU RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO A NIVEL CONSTITUCIONAL, HASTA LOS REVOLUCIONARIOS PLANTEAMIENTOS PROPICIADOS POR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

En el presente epígrafe, queremos exponer, sucintamente, el proceder y funcionar que, tradicionalmente y desde antaño, ha tenido la Administración Pública española, ya adelantamos, que caracterizado por un secretismo y una opacidad contumaz, al negar, de manera sistemática y generalizada, cuanta información

demandaban los administrados. Del mismo modo, queremos llamar la atención, sobre el cambio, que de manera paulatina, pero sin posible vuelta atrás, se ha ido produciendo en aquella (Administración Pública), hacia una mayor transparencia administrativa, materializada, en facilitar mayores cotas de acceso a los documentos y en definitiva, de información a los ciudadanos, y ello, hasta el punto de regularse la misma (la transparencia), en la Constitución Española, concretamente, en su artículo 105, si bien, a nuestro particular modo de ver, de manera más teórica que real, como tendremos oportunidad de constatar más adelante, por cuanto que en la práctica y aun hoy en día –tiempo tendremos de volver sobre ello–, dista mucho de ser la misma, una realidad efectiva y cierta, al menos, en el grado e intensidad que se pretende y predica. No debe por ello extrañarnos, en absoluto, que la regulación del Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental haya supuesto una auténtica revolución por lo que a la transparencia administrativa se refiere, al desbordar y sobrepasar a esta última, en todos y cada uno de los aspectos que la conforman, a saber: Formales, procedimentales, materiales o sustantivos, etc...

En relación con la evolución que acontece respecto de la transparencia administrativa en nuestra Administración Pública, en España, podemos afirmar, echando la vista atrás y con la perspectiva que ofrece el pasar de los años y el debido distanciamiento en el tiempo, que la misma y atendiendo a su desarrollo, es susceptible de poderse denominar como: Unidireccional y creciente, por cuanto que su progresión, está marcada, por la consecución invariable de mayores cotas de transparencia, sin, apenas, inflexiones, al menos, dignas de ser reseñadas. Dentro de tal evolución y habida cuenta del periodo tan largo de tiempo que la misma comprende, podemos distinguir, al menos, tres épocas definidas, diferenciadas y concretas por lo que a la transparencia administrativa se refiere y junto a estas, apuntar otra, tan sólo embrionaria, que parece estar surgiendo y tomando cada vez más cuerpo, si bien, pese a ello, puede barruntarse, e incluso, vislumbrarse en lontananza, como una prometedora realidad. Estas tres etapas a las que anteriormente nos hemos referido, junto con la nueva que parece despuntar, comprenderían los siguientes periodos históricos: La primera, del surgimiento de la Administración Pública a mediados-finales del Siglo XIX. La segunda, de mediados-finales del Siglo XIX a la Constitución Española de 1978. La tercera, de la Constitución Española de 1978 a nuestros días, al presente, y por último, y junto a

estas, el proyecto de nueva etapa o etapa emergente, más propiamente dicha, del presente, a un futuro próximo, en cualquier caso, no muy lejano.

2.1. Primeros indicios de la transparencia administrativa, dentro su proscripción generalizada: Del surgimiento de la Administración Pública a mediados-finales del Siglo XIX

La primera etapa, la más larga, por cierto, en tiempo y duración, lo que, evidentemente, tendrá importantes consecuencias y repercusiones por lo que a las posteriores etapas se refiere, aunque sólo sea, como tendremos oportunidad de apuntar más adelante, por su, digamos: “*inercia*”, se caracteriza, en general y salvo contadas excepciones –que por ser puntuales y de escasa importancia y transcendencia, no llegan a constituir, ni tan siquiera, una excepción digna de mención–, por la opacidad, el secretismo y la ocultación, más consciente y deliberada –es más, alentada y propugnada por la propia legislación–, que involuntaria o inconsciente, que se exterioriza, como fiel reflejo de la misma, en negar la Administración, de manera generalizada y sistemática, toda información a los administrados, incluso, de los procedimientos administrativos en los que estos y más allá de resultar interesados, son parte.

Tales afirmaciones, un tanto genéricas, deben ser matizadas y adecuadas al tiempo del que hablamos, para evitar cualquier anacronismo histórico, en absoluto deseable. Así, hay que partir del hecho indubitado de que lo mismo que las diversas formas del actuar administrativo de hoy, no siempre han sido objeto de regulación y ejercicio por las Administraciones públicas, sino, más bien, son el resultado final de una evolución, igualmente ocurre esto, con el procedimiento administrativo y consecuentemente, con la posible información y documentación que deriva de él. Es así lógico, que no podamos hablar de acceso a los archivos o a los documentos, sin una previa organización administrativa, siquiera sea esta embrionaria y dentro de ella, sin procedimientos administrativos que faculten u originen aquella.¹ Es en virtud de ello, por lo que no cabe hablar de organización jurídica de los procedimientos administrativos, ni tan siquiera en cuanto que organización interna, hasta casi finales del siglo XIX, caracterizándose, hasta entonces, la actuación administrativa, por “*la*

¹ BASSOLS COMA, M., La significación de la Ley de Procedimiento Administrativo en el Derecho Administrativo español. Especial consideración de la LPA de 1958, dentro del libro **Administraciones Públicas y Ciudadanos**, Coordinado por PENDÁS GARCÍA, B., Praxis, Barcelona, 1993, pág 36 y ss.

rutina de la práctica” y por los *“formulismos oficinescos”*.² Es, por tanto, a partir de tal época y no antes, cuando se van a dar las condiciones sustantivas, mínimas e imprescindibles, para poder plantearnos, a resultas de la existencia de un procedimiento y organización administrativa, si realmente existía, o no, transparencia administrativa, siendo ello, insisto, de imposible, tan siquiera planteamiento, con anterioridad a dicho momento.

A mayor abundamiento e intentando profundizar, pese a todo lo dicho, para dar cumplida respuesta al interrogante sobre si en esta primera etapa es posible la existencia, siquiera sea de manera excepcional –por supuesto, dándose las premisas, fundamentales o mínimas requeridas para ello–, de la tan traída y llevada transparencia administrativa, debemos señalar, que tal pregunta, encuentra pronta respuesta, al constatar, que lo característico y emblemático de tal época, en la relación Administración–administrados, es la oscuridad y el ocultamiento informativo, lo que viene a resumir de manera harto gráfica FERNANDO PABLO,³ al señalar que se apela al principio de *“secreto administrativo”*, el cual, considera a su vez, tributario del procedimiento inquisitorial canónico –afirmación que compartimos–, de modo y manera, que ni tan siquiera a los propios administrados implicados en un procedimiento administrativo se les permite acceder a la información y documentación del mismo, en definitiva, a su correspondiente expediente.⁴ Ello es, a todas luces, demostrativo y significativo, del grado de transparencia administrativa y fiscalización que los ciudadanos ejercían, o podían ejercer, sobre la Administración Pública de aquella época, a saber: Ninguna.

² ABELLA, **Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda**, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1882, pág 352.

³ FERNANDO PABLO, M M., **La Ley Común de Procedimiento Administrativo**, Colex, Madrid, 1993, pág 2.

⁴ Este carácter de sigilo, reserva, cuando no, directamente, ocultamiento premeditado que ha caracterizado a la Administración pública española, se muestra y revela en una multitud de normas que jalonan nuestro ordenamiento jurídico administrativo, como por ejemplo y entre otras, en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 30 de Noviembre de 1870, en donde se señala, que: *“La manera de instruir y resolver expedientes en las oficinas generales del Estado ha sido objeto de continuas reclamaciones y de severas censuras, dirigidas ya contra la reserva en que se guardan los procedimientos administrativos ya contra las dilaciones causadas por largos trámites y pesados rodeos”*, o en el preámbulo del Real Decreto de 14 de Septiembre de 1872, en donde se determina, que: *“... dos condiciones han venido formando hasta ahora el carácter fundamental de la tramitación administrativa: “La arbitrariedad y la reserva”*. Especialmente reseñable, es, asimismo, dentro del preámbulo de esta última norma que venimos comentando, la referencia en la que se llega a considerar como: *“peligrosa la intervención de los interesados”* en el procedimiento administrativo, incluso, en el suyo propio del que forman parte, por lo que no es de extrañar que, finalmente y a resultas de tan injusto sistema que condenaba irremediabilmente a todos los administrados a una indefensión sin límites, resultase *“odioso el nombre de la Administración Pública”*.

No obstante, debemos apuntar, para ser del todo justos a la hora de reflejar la situación real que en aquella época acontecía, que no todos los procedimientos administrativos adolecían de tan manifiesta conculcación de derechos de los ciudadanos, ya que había algunos procedimientos, fundamentalmente, los relativos a contratación administrativa, que por su propia esencia y naturaleza, concurrencial y pública, sí que reconocían a los administrados, participantes, eso sí, en la contratación de que en cada caso se tratase, mayores cotas de información, de cara a constatar y cerciorarse, de que la adjudicación del contrato había sido la correcta, por ajustada a Derecho.⁵ Pero quitando esta y otras pocas excepciones más, lo cierto es que, con carácter general y de manera habitual, la Administración Pública se caracterizaba por un total hermetismo a la hora de facilitar información y documentación.⁶

2.2. El “despertar” de la transparencia administrativa: De mediados-finales del Siglo XIX a la Constitución Española de 1978

La segunda etapa, a diferencia de la anterior, se caracteriza, por ir concienciándose, paulatinamente, la Administración Pública, de su erróneo actuar, amén, de injusto e indebido, al no facilitar ningún tipo de información y documentación a los administrados, es más, en no pocas ocasiones, impedirselo y dificultárselo, incluso, en los procedimientos en los que los mismos son parte interesada. Ello, va a propiciar, influido por los nuevos tiempos, una coyuntura favorable⁷ y en definitiva, porque era el único camino posible y lógico a seguir, un cambio paulatino de postura, en el que se va a pasar, con todas las limitaciones, reticencias e inconveniencias que origina y conlleva todo cambio de mentalidad – muchas de ellas internas, es decir, originadas dentro de la propia Administración

⁵ Este es el caso, entre otros pocos más, del Real Decreto de 27 de Febrero de 1852, en el que se establecen las reglas para la celebración de toda clase de contratos sobre servicios públicos y en donde sí se posibilita cierta documentación, si bien, sólo a los intervinientes en el mismo, a efectos de que sepan cuáles son las características y condiciones del contrato al que pretenden concurrir. Bien se podría decir, como hemos subrayado en el texto superior, que ello, lejos de suponer una quiebra del sistema descrito en esta primera etapa, no es, sino la excepción que confirma la regla de secretismo, opacidad y ocultación sistemática de información a los ciudadanos que caracteriza la misma.

⁶ Véase sobre el particular LÓPEZ MENUDO, F., *Los principios generales del procedimiento administrativo*, RAP, 1992, nº 129, pág 40.

⁷ Los nuevos tiempos y en íntima unión con estos, la coyuntura favorable –ya que aquellos, fueron, precisamente, los que propiciaron y ocasionaron la coyuntura hacia mayores cotas de transparencia administrativa–, se debieron a la instauración del periodo liberal en España, a resultas del triunfo de la revolución de Septiembre de 1868.

Pública—,⁸ a procurar, sin prisa, pero sin pausa, y siempre, sin posible retorno o vuelta atrás, unas mayores cotas de transparencia en el actuar administrativo,⁹ si bien, tan loable propósito, salvo alguna que otra Ley, en la que sí se produjo un salto cualitativo y cuantitativo,¹⁰ no comportó, de facto, un cambio radical, esto es, grandes cotas de transparencia, pero, al menos, sí, el salir de un régimen y sobre todo, mentalidad, caracterizada por la opacidad, por el ocultamiento de información y en particular, por un temor atávico y ancestral a que los administrados pudiesen hacerse con información administrativa,¹¹ acaso, al ser consciente la propia

⁸ Las reticencias internas de la propia Administración Pública hacia mayores cotas de transparencia, se debían, en unos casos, a la propia inercia de secretismo existente, que caracterizaba, es más, invadía e impregnaba, la primera de las etapas conformadora de aquella y en otros, a una voluntad decidida, consciente y premeditada de impedir ese acceso-control de los administrados a toda información administrativa.

⁹ Debemos precisar, que durante esta segunda etapa, los guiños a la transparencia administrativa se producen de manera inconexa en los diversos Departamentos Ministeriales, sin responder, en absoluto, a un mandato concreto y aplicable a todos, es decir, sin deberse a directrices que traten de potenciar la transparencia administrativa. Sin perjuicio de ello, no podemos negar, que tal proceder, va a suponer un cambio sustancial y notorio respecto de la etapa precedente, por cuanto que se va a pasar de negar, sistemáticamente, cualquier tipo o clase de información a los administrados, a facilitarles algo de información, siquiera sea esta, escasa e insuficiente.

¹⁰ Resulta paradójico que una norma que ya hemos citado en la primera etapa, a saber, el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1870 por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio de la Gobernación, le citemos en esta segunda etapa, pero, además, como norma especialmente significativa y sintomática de transparencia administrativa, si bien, tiene ello su explicación, a saber: En la primera de las etapas, hemos citado dicha norma en su Preámbulo o Exposición de Motivos, para ilustrar la crítica del sistema que intenta superar, que no es otro, que el propio de tal etapa. Por el contrario, la traemos a colación ahora, en esta segunda etapa, dado que en su texto normativo se explicita, por primera vez, además, con claridad y rotundidad desconocida hasta entonces, los derechos que tienen los administrados en el procedimiento administrativo del que sean parte, que se concretan, en poder conocer durante la instrucción y tramitación del mismo el estado y curso del expediente, e incluso, acceder al expediente durante el trámite de audiencia, si bien, previa solicitud en este sentido del administrado. Ello, constituye, que duda cabe, un avance notorio y el precedente primero y más remoto de la actual regulación sobre tal materia.

¹¹ Se hace necesario precisar que, a pesar del cambio cualitativo y cuantitativo que supuso y conllevó esta segunda etapa respecto de su predecesora, las modificaciones introducidas por la misma, sobre todo en sus primeros años de andadura, comportaron, en no pocas ocasiones, retrocesos, siempre indeseables, hacia el tradicional secretismo y ocultamiento informativo, quizá —seguro—, debido, a la inercia e influjo de tantos años de aplicación. En este sentido, nos encontramos cómo normas posteriores al Real Decreto de 30 de Noviembre de 1870 —norma paradigmática en los primeros años o albores de esta segunda etapa—, como, entre otras, el Real Decreto de 18 de Febrero de 1871 por el que se aprueba el Reglamento para el Régimen y tramitación de todos los negocios del Ministerio de Hacienda, da un paso atrás respecto de aquel, al no permitir exhibir el expediente administrativo al administrado en el trámite de audiencia, reduciendo el mismo, únicamente, a la formulación de alegaciones y aportación de cuantos documentos se estimen oportunos, lo que supone, a todas luces, una vuelta atrás y retroceso significativo, respecto del que trae causa. No obstante, posteriormente, se vuelve a rectificar tal tendencia y a seguirse, nuevamente, la que de manera revolucionaria había instaurado el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1870, por ejemplo, en el Real Decreto de 14 de Septiembre de 1872 por el que se aprueba el Reglamento para el despacho de los negocios administrativos encomendados a las dependencias de la Administración Civil. En definitiva, con ello, trato de mostrar, cómo esta primera época de la etapa segunda que nos ocupa, se caracteriza, por un constante vaivén de avances y retrocesos, a medio camino, entre el secretismo

Administración, de su torticera gestión y deficiente actuar, que quedaba así, expuesto, a los ojos de los administrados y evidentemente, a sus críticas, quejas y más que probables demandas.

No podemos terminar la referencia a esta segunda etapa, sin subrayar, que dentro de dicha tendencia aperturista hacia cada vez mayores cotas de transparencia administrativa que caracteriza a la misma, cabe apreciar dos velocidades dispares en su progresiva implantación. Una, la más lejana a nosotros, y a su vez, cercana en el tiempo a la primera etapa, caracterizada, por una implantación lenta y pausada,¹² y otra, la más lejana a aquella y próxima a nosotros, sobre todo, a partir de los años cincuenta, concretamente, a partir de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y más aun, en los años precedentes, más inmediatos, a la Constitución Española de 1978, en donde, tal evolución, se hace más palpable y evidente, precisamente, por su rapidez y aceleración y con ella, los cambios que la misma propicia.

2.3. Madurez y consolidación de la transparencia administrativa: De la Constitución Española de 1978 a nuestros días

La tercera etapa, se caracteriza, por una decidida apuesta por la transparencia administrativa, sin ambages, ni medias tintas, resultando un exponente de primer orden, por su profundo significado y relevancia a estos efectos, el que la propia norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley de Leyes, es decir, la propia Constitución Española, consagra la transparencia administrativa en su texto normativo, concretamente, en su artículo 105.b), como un principio que debe guiar y regir, de manera ineludible e inexcusable, el actuar de las Administraciones Públicas. Tal hecho, que duda cabe, comporta un auténtico salto de calidad y excelencia dentro de la evolución de la transparencia administrativa,

propio de la primera de las etapas descritas y el aperturismo informativo que esta segunda parece propiciar.

¹² Podemos afirmar, en íntima unión con la nota precedente, que la velocidad lenta y pausada de implantación de la transparencia administrativa a la que aludimos en el texto *ut supra*, se caracterizó, por sus constantes retrocesos, de ahí, precisamente, los atributos que merece tal instauración. Tal tendencia, no sólo se produce en los primeros años de la misma, sino, también, avanzando en el tiempo, así, finalizado el periodo favorable desde el punto de vista coyuntural, constituido por el periodo liberal, e inmersos en plena Restauración, se produce un franco retroceso en la evolución de la transparencia administrativa, siendo buena muestra de ello lo establecido en los Reglamentos del Ministerio de Fomento de 26 de Abril de 1874 y de 17 de Junio de idéntica fecha, en donde, se vuelve a la negación total y absoluta de información a los administrados en los procedimientos administrativos y a imponer el secretismo y la opacidad en grado máximo, características, todas ellas, de la primera de las etapas que hemos descrito.

dado que propicia un decidido impulso y avance por lo que a la consecución efectiva de la tan traída y llevada transparencia administrativa se refiere. Buen ejemplo de la repercusión y trascendencia que produjo la regulación de la transparencia administrativa en la Carta Magna, fue que, en virtud de tal circunstancia, las normas posteriores a la misma, que, bien la desarrollan, o bien, sencillamente, sin hacerlo, se enmarcan bajo su égida, en cuanto que norma fundamental a respetar, tienen muy presente tal regulación, si bien, pese a ello, sigue la Administración Pública sin abrirse totalmente, o cuando menos, no todo lo que debería, a la tan predicada transparencia administrativa.

Especialmente digna de mención dentro de esta etapa y paradigmática de ella, por lo que en su día, y aun hoy en día, conlleva y supone para los administrados en relación con la transparencia administrativa, es la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al regular en sus artículos 35.h), 37 y 38, respectivamente, el Derecho de acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos y el funcionamiento debido de estos últimos. No obstante y pese a haberse dado pasos muy importantes y decididos en la dirección correcta por lo que a la consecución efectiva de la transparencia administrativa se refiere, estamos hoy en día, en el presente, todavía, hartos lejos de conseguir las cotas de transparencia administrativa que serían deseables en todo Estado Social, Democrático y de Derecho, y más todavía, cuando el mismo se encuentra inmerso en la denominada Sociedad de la Información,¹³ con las ventajas instrumentales y mediales que ello comporta a la hora de facilitar tanto el acceso a la información y a la documentación, como a la difusión de una y otra. Existen todavía, por tanto, carencias, que bien podríamos denominar “*estructurales*” por lo que a la transparencia administrativa se refiere, si bien, evidente y afortunadamente, en nada se asemejan, ni parecen –no

¹³ A estos efectos y para que se comprenda, todavía mejor, lo que comporta la acepción: Sociedad de la Información –ya que tal calificativo, sin más pormenores, bien podría dar lugar a equívocos–, deberíamos referirnos a ella, con más propiedad y precisión, como Sociedad de la Información–Tecnológica, en el sentido de que la sociedad actual, no es una sociedad únicamente caracterizada por la transmisión de la información y si en gran parte –que no en su totalidad– lo es, se debe, a la tecnología, sobre la cual, aquella, ineludiblemente, se asienta. La actual tecnología, es, por tanto, un aliado de primer orden –insustituible e irremplazable– para hacer más factible y asequible la transparencia de la Administración hacia los administrados, tanto por propia iniciativa de aquella, como a petición o solicitud de estos últimos. En definitiva, se trataría de emplear el nivel tecnológico adquirido por nuestra Sociedad al servicio de la Administración y de los administrados, lo que hace unos pocos años y debido a la inexistencia de la tecnología con la que hoy contamos, no dejaba de ser, una utopía o quimera, ni tan siquiera imaginable.

pudiendo por ello compararlas, ni establecer semejanzas—, a las existentes en las oscuras y tenebrosas etapas precedentes, sobre todo, en la primera de ellas, donde, lisa y llanamente, la transparencia brillaba por su ausencia.¹⁴

2.4. Hacia la plenitud de la transparencia administrativa: De nuestros días a un futuro próximo

Junto a las tres etapas anteriores, consolidadas y plenas, que bien podríamos denominar como históricas, en cuanto que conclusas, salvo la última (la tercera), dentro de la cual nos encontramos —si bien, la misma, considero, que, igualmente, ya agotada y finiquitada, dado que si bien es cierto que no ha dado el máximo posible, ni explotado en su totalidad su potencial, habida cuenta del tiempo transcurrido,¹⁵ parece obvio, que con idéntica coyuntura e identidad de circunstancias, no va a dar fruto alguno que con anterioridad no haya dado ya—, despunta o alumbra una nueva, la cual, todavía, no es una realidad, sino, más bien, un proyecto, en el que apenas se percibe, barrunta o vislumbra lo que va a ser o dar de sí y en la que parece, al menos, que se dan los condicionantes externos, suficientes y necesarios, y la coyuntura a estos efectos, sino óptima, sí, la más cercana a serlo, para culminar ¡Ojala así sea! la evolución de la transparencia administrativa, siendo la punta de lanza de esta incipiente, apenas nueva etapa, como por otro lado ha venido siéndolo tradicionalmente, el Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental, el cual, constituye un auténtico revulsivo, a estos efectos, para el resto del ordenamiento jurídico, al cual, que duda cabe, imbuje y contagia, en mayor o menor medida, de su filosofía y finalidad.

Esta nueva etapa por hacer, apenas en ciernes, viene propiciada, nuevamente, desde el exterior —y no por evolución de nuestro ordenamiento jurídico patrio, parece, que anclado, como ya hemos tenido oportunidad de apuntar con anterioridad, en la vigente regulación existente sobre transparencia administrativa—,

¹⁴ Debe hacernos reflexionar, que pese a encontrarnos en esta tercera etapa, caracterizada, por una más que aceptable transparencia administrativa, predicarse y recogerse la misma en la Constitución Española de 1978 y ser desarrollada en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la instauración del Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental en España, no ha sido el resultado postrero y lógico de la evolución y perfeccionamiento de la transparencia administrativa, sino la consecuencia final de una Directiva Europea, lo que viene a confirmar —pese a las mejoras innegables de la transparencia administrativa en esta tercera etapa—, las carencias que aun se aprecian y el déficit de las mismas desde el Derecho comparado y desde instancias superiores, como la Unión Europea.

¹⁵ Casi treinta y tres años, recuérdese, de 1978 al presente, año 2011.

concretamente, desde la Unión Europea, en la cual y a diferencia de nuestro ordenamiento jurídico, sí ha evolucionado el Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental y con él, la transparencia administrativa,¹⁶ al ser plenamente consciente aquella, de que resulta necesario, es más, imperativo, lograr mayores cotas de acceso a la información en favor de los ciudadanos y sobre todo, que las mismas, resulten reales y efectivas, adhiriéndose, por ello, al Convenio de Aarhus, fruto del cual –y como una de las tres partes fundamentales que le integran–,¹⁷ aprobó la Directiva 4/2003/CE, que nova el Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental, debido, fundamentalmente, a los fallos y deficiencias constatadas en la normativa precedente reguladora de tal materia¹⁸ y en la transposición de la misma a los diversos Estados miembros.¹⁹ Es, precisamente, esta última Directiva, la que ha propiciado la norma que debe servir de referencia y sobre la cual ha de pivotar esta etapa emergente a la que ahora nos venimos refiriendo, no siendo aquella otra, que la Ley 27/2006, de 18 de Julio, reguladora de los Derecho de Acceso a la Información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Con ella, arrancaríamos, justamente, esta cuarta y última etapa, que esperamos sea la definitiva, al conseguir hacer efectivo el Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental como nunca antes se ha logrado, y con ello, alcanzar, las más altas, e insuperables, cotas de transparencia administrativa, inicialmente, en dicho ámbito, y finalmente, en todos los demás (¿Por qué, no?), ¡Ojala que así sea!

(CONTINUA NA PRÓXIMA EDIÇÃO- REVISTA JURÍDICA 2013 - IV)

¹⁶ Véase, sobre el particular el trabajo de MANGAS MARTÍN, A., **Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea**, Colex, Madrid, 2002.

¹⁷ Las tres partes básicas en las que se estructura el Convenio de Aarhus, son: Derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la Justicia, todas y cada una de ellas, referidas, por supuesto, al ámbito Medioambiental.

¹⁸ Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

¹⁹ En España, la transposición de la Directiva 90/313/CEE, se materializó, en la Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de Medio Ambiente.