

AUTONOMÍA LOCAL Y MEDIO AMBIENTE

(Comentario a la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de junio de 2011) ¹

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Extracto:

EL derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente no comprende el de supervisar por los técnicos de un ayuntamiento la ejecución de obras públicas del Estado declaradas de interés general. En el presente supuesto el Tribunal Supremo viene a revocar una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al entender que no cabe atribuir los derechos que la Ley 30/1992 otorga a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración a otra Administración pública, ya que el cauce idóneo para que tales relaciones tengan virtualidad se encuentra en los artículos 4.º a 9.º de la citada ley. Al hilo de esta argumentación el Tribunal Supremo perfila los derechos de información y de acceso a registros y archivos contemplados en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, para así negar que dentro de los mismos se pueda encuadrar una solicitud de visita del estado de situación de las obras competencia del Estado efectuada por una Administración local.

Palabras clave: Administración local, derechos de información y de acceso a registros, medio ambiente.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 129, octubre 2011.

LOCAL AUTONOMY AND ENVIRONMENT

(Commentary on the Tribunal Supremo of 3 June 2011) ¹

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Abstract:

THE right of access to the information as for environment does not understand of supervising for the technical personnel of a Town hall the execution of public works of the State declared of general interest. In the supposed present the Supreme Court comes to revoke a judgment of the top court of justice of Madrid on having understood that it is not necessary to attribute the rights that the Law 30/1992 grants the citizens in his relations with the administration to another public administration, since the suitable riverbed in order that such relations have virtuality they find in the articles four nine of the mentioned law. To the thread of this argumentation the supreme court outlines the rights of information and of access to records of files contemplated in the articles 35 and 37 of the law 30/1992, this way to deny that inside the same ones there could fit a request of visit of the condition of situation of the works competition of the condition effected by a local Administration.

Keywords: local Administration, laws of information and of access to records, environment.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 129, octubre 2011.

A través del presente comentario nos vamos a adentrar en el alcance que ha de darse a las relaciones entre distintas Administraciones públicas sobre aspectos muy concretos surgidos en el seno de un determinado procedimiento administrativo, resultando el hilo conductor del asunto analizado los derechos de acceso a registros y archivos públicos tal y como vienen regulados en la Ley 30/1992.

Como punto de arranque nos situamos en la polémica construcción del embalse de Itoiz en Navarra, obra hidráulica que desde su origen en el año 1990 fue objeto de numerosas críticas por parte de movimientos ecologistas y de Administraciones municipales cercanas a la citada instalación. Por ello, un determinado ayuntamiento en el año 2001 solicitó al Ministerio de Medio Ambiente –Administración encargada de efectuar la obra al ser declarada de interés general– que técnicos asesores de esa corporación local pudieran acceder a los terrenos en los que se realizaban las obras. La respuesta del Ministerio fue negativa, denegando la autorización para que se procediera a tal visita de inspección.

Esta decisión se fundamentó, precisamente, en la declaración de interés general del Estado, siendo de su exclusiva competencia el llevar a cabo la obra y que por ello ha dispuesto los medios necesarios materiales y humanos con reconocida competencia profesional y experiencia acreditada en los campos de la geología, la geotécnica y las grandes presas, al objeto de garantizar en todo momento la seguridad de la estructura y, como consecuencia lógica, la de las personas y bienes, concluyendo que, tal y como dispone el artículo 4.º de la Ley 30/1992, se debe aceptar por el ayuntamiento el ejercicio legítimo de las competencias de la Administración General del Estado derivadas de la declaración de interés general citada que hacen innecesaria la investigación adicional que el ayuntamiento proponía.

La respuesta del ayuntamiento fue interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJ-Madrid). Dicho órgano jurisdiccional partió del contenido del artículo 35 de la Ley 30/1992, que expresa entre los derechos de los que gozan los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos, así como del artículo 37.1 del mismo texto legal, que prevé el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

Pues bien, a la vista de una interpretación generosa y amplia de dichos preceptos, el TSJ-Madrid, aunque reconoce que la Administración local solicitante carece de competencia sobre la obra, y menos para supervisarla o fiscalizarla, reconoce el derecho a que asesores de aquella visiten las obras dada su situación geográfica próxima al embalse, de lo que se evidencia el intenso interés en el procedimiento administrativo de autorización de la presa y, por tanto, en su ejecución material, consistente en su construcción y llenado.

Además, no se puede obviar la alarma social que entre los habitantes del ayuntamiento ha surgido por la realización de la obra y que se fundamentaría en diversos informes que obran en las actuaciones que hablan de de inestabilidad y de grietas con síntomas evidentes de movimiento de tierras atendido el gran volumen del embalse. Todo ello provoca que se coloque al ayuntamiento en situación de solicitar la información necesaria para tomar conocimiento de la obra y de los derechos que pueda ejercer frente a los poderes públicos con relación a tal construcción y llenado del vaso de la presa dado que, según el artículo 37 de la Ley 30/1992, se puede tener derecho a obtener información con solo ostentar la cualidad de ciudadano, facilitándose así el ejercicio de la crítica del poder y el control de la actuación de la Administración por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tampoco se desconoce la competencia que se reconoce a las corporaciones locales en materia de protección civil, que es donde hemos de enmarcar la finalidad de la visita de sus técnicos asesores, de manera que el ayuntamiento pueda contar con la información suficiente para la elaboración de los Planes de Protección Civil necesarios.

En resumidas cuentas, en primera instancia el TSJ-Madrid estima el recurso reconociendo el derecho del ayuntamiento a que sus técnicos giren la visita solicitada ya que de lo contrario, a juicio de la Sala, se produciría la indefensión –sobre todo en materia de seguridad y salud– de la corporación local, que recordemos, en virtud del artículo 62.1 a) de la Ley 30/1992, es causa de nulidad de los actos administrativos. Disconforme con dicha decisión la Administración del Estado a través del abogado del Estado interpuso recurso de casación partiendo de una consideración principal que posteriormente desarrollaremos y es que niega al ayuntamiento en cuestión que ostente los derechos que la Ley 30/1992 atribuye a los ciudadanos, concretamente los que ya hemos analizado: 31 (condición de interesado), 35 (condición de ciudadano que ejerce sus derechos) y 37 (derecho de acceso a registros y archivos).

Esta idea nuclear es desarrollada a través de tres motivos, siendo dos los que son objeto de análisis; de primeras el Tribunal Supremo atiende la pretensión casacional del abogado del Estado declarando que la sentencia impugnada ha lesionado el artículo 37 de la Ley 30/1992, precisando de manera taxativa que no se puede considerar al ayuntamiento en cuestión como un ciudadano a los que se refiere el artículo 35, en relación con el artículo 37 de la reiterada Ley 30/1992, atendida su cualidad de Administración pública. También la sentencia del Alto Tribunal se sorprende de las conclusiones a las que llegó la sala de instancia al anudar el derecho de acceso a los archivos y registros públicos como título legitimador para autorizar la entrada a los técnicos asesores del ayuntamiento a la zona de obras del embalse, pues nada tiene que ver una cosa con otra.

Junto con las ideas que acabamos de exponer, la sentencia pone también el acento en el carácter de la obra en cuestión, ya que no podemos olvidar en ningún momento que nos encontramos ante una obra que ha sido declarada de interés general en virtud del título legitimador que al Estado le otorga el artículo 149.1.24.^a de la CE, resultando *prima facie* que dicho carácter resulta a primera vista incompatible con la exigencia de visitas de entidades locales o simplemente de particulares para analizar cómo el Estado lleva a cabo dichas obras.

El Tribunal Supremo coloca el ámbito de la solicitud de visita, no como un derecho de un simple ciudadano ante las Administraciones públicas de los contemplados en el artículo 35 de la Ley 30/1992, sino, atendido el carácter de Administración pública indubitado del ayuntamiento, en el de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas que se regulan en el artículo 4.º y siguientes de dicha ley. Concretamente, en su artículo 9.º, en cuanto prevé que las relaciones entre el Estado y las entidades locales se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.

Ahonda el Tribunal Supremo en su crítica de la sentencia recurrida profundizando en el reiterado artículo 35, precepto que únicamente cobra sentido cuando nos encontramos ante un procedimiento administrativo, hecho este que es negado por el Alto Tribunal al señalar que el cursar una solicitud que no fue aceptada no significa la sustanciación de procedimiento alguno. Además, no puede reconocerse, en contra de lo sostenido por la Sala de Madrid, que la corporación local interesada actuara como particular o mero ciudadano, pues bastaría con examinar el tenor de la solicitud de visita para apreciar que la misma se cursa atendido su carácter de Administración pública que muestra un interés en conocer una obra que considera afectada a su esfera competencial.

Una vez que se niega el carácter de ciudadano al ayuntamiento, al Tribunal Supremo le resulta muy sencillo casar la sentencia de instancia, puesto que el acceso reconocido por la sentencia de instancia se fundamentó en la aplicación de los artículos 105 b) de la Constitución y 37 de la Ley 30/1992, es decir, el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los archivos y registros públicos, ya que reiteramos que el ayuntamiento en cuestión no es ciudadano a tales efectos. Pero es más, aunque no partiéramos de esta premisa, tampoco se podría haber reconocido la solicitud cursada puesto que no guarda relación alguna dicho derecho del artículo 37 con una pretendida visita de técnicos asesores municipales a las obras de ejecución del embalse por una razón muy sencilla, ya que en modo alguno podemos considerar una obra de carácter hidráulico como un archivo o como un registro público.

Ciertamente, pues, el artículo 37 no puede forzarse irracionalmente para cubrir nada menos que el derecho de acceso físico de técnicos de una Administración, y de que el cauce idóneo para los conflictos entre Administraciones, como ya hemos expuesto, vienen marcados por el artículo 4.º de la Ley 30/1992 (deber de facilitarse información y cooperación activa), todo ello a partir de la afirmación de la sentencia de que un ayuntamiento no puede acogerse a los derechos de los citados artículos 35 y 37, desde una delimitación subjetiva, porque no se trata de un ciudadano sino de una Administración pública.

Además, el Tribunal Supremo efectúa un análisis interpretativo del citado artículo 37 de la Ley 30/1992, precisando que el derecho en él contenido tiene como finalidad hacer efectiva la trans-

parencia administrativa, facilitando el acceso a la información de que disponen las Administraciones públicas a los ciudadanos que de esta manera superan las barreras que tradicionalmente coloca la Administración en sus relaciones con los administrados. Como podemos apreciar poco o nada tiene que ver este derecho subjetivo con el supuesto aquí planteado que no es otro que la denegación por parte de la Administración del Estado de una solicitud efectuada por una Administración local para analizar el estado de situación de unas obras de competencia exclusiva estatal.

Tampoco guarda relación el objeto administrativo analizado con el derecho a conocer el estado de la tramitación de un procedimiento y obtener copias de sus documentos –art. 35 de la Ley 30/1992– invocado por el ayuntamiento interesado y que fue utilizado por la Sala de instancia a fin de declarar la nulidad de la actuación administrativa. El rechazo de la cobertura de este precepto es fundamentado por el Tribunal Supremo de manera idéntica al utilizado para negar virtualidad alguna al artículo 37, es decir, que no podemos atribuir a una Administración pública el carácter de ciudadano cuando se relaciona con otra Administración y que la vía adecuada para tal ámbito es el contemplado en los artículos 4.º a 9.º de la Ley 30/1992.

El último fundamento expuesto por el Tribunal Supremo para revocar la sentencia de instancia es hacer referencia a los artículos 25 y 26 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en lo referido al principio constitucional de autonomía local. Y es que, como bien se encarga de advertir el Alto Tribunal, no nos encontramos ante un problema competencial, pues no cabe la menor duda de que la obra de construcción del embalse, al ser declarada de interés general, es competencia exclusiva del Estado, sin que la invocación del principio genérico de preservación de la autonomía local atribuya en este supuesto al ayuntamiento competencia o título habilitante alguno que pueda incidir aunque sea de manera leve en la evolución de la obra.

No debemos desconocer la existencia de un voto particular formulado por un magistrado de la sección al que se suma otro, y que, aunque vienen a compartir mayoritariamente la tesis general del recurso de casación, quieren poner de manifiesto una discrepancia con un aspecto muy puntual de la sentencia y es precisamente aquel al que nos hemos referido en último lugar y que como se ha visto se refiere a la influencia que el principio de autonomía local tiene en el presente caso. Y es que, en contra de la mayoría, estos dos magistrados discrepantes se fundamentan en el citado artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local para encontrar un título habilitante en el que sustentar la autorización de visita solicitada por el ayuntamiento. En este sentido, manifiestan que la solicitud tenía un alcance muy limitado y nada invasivo de las competencias exclusivas del Estado de manera que negar esta mínima intervención en una obra de la magnitud de un embalse que se desarrolla dentro de su término municipal es algo que en principio lesionaría la garantía institucional consagrada en nuestra Constitución de preservar un margen competencial de las Administraciones locales que les permita defenderse y actuar con relación a otro tipo de Administraciones territoriales.