

interponer recursos de revisión o por las restricciones en los actos que pueden ser objeto de recurso). Es necesario, por tanto, dar solución a estos problemas y establecer mecanismos que permitan dar cumplimiento al Convenio. Así lo ha constatado el Consejo en una Decisión de 11 de junio de 2018, en la que ordena a la Comisión la elaboración de un estudio que explore las diferentes maneras de cumplir con el Convenio de Aarhus de forma compatible con el ordenamiento jurídico de la Unión y su sistema de recursos judiciales. Desde esta perspectiva, constituyen una aportación muy valiosa las propuestas formuladas por Guillermo Martínez. Esta es, sin duda, una parte muy meritoria de esta monografía, ya que, como destaca Carmen Plaza en el prólogo, el autor «no solo ha hecho un enorme esfuerzo por abordar de forma sistemática y crítica los problemas que suscita el acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, también propone respuestas a los mismos conforme al Convenio y el propio Derecho de la Unión Europea» (pág. 18).

Es preciso destacar que estamos ante una obra espléndida, de extraordinaria relevancia en el ámbito del acceso a la justicia ambiental, por cuanto se hace eco de las dificultades que está teniendo la aplicación del art. 9 del Convenio de Aarhus en el seno de la Unión Europea, dadas las dificultades existentes para el control judicial de la actuación de las instituciones de la Unión Europea en materia ambiental. En ella encontrará el lector, además de un completo análisis del marco jurídico del acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión, un examen crítico de la actual situación y de los fallos e insuficiencias del sistema, así como interesantes propuestas de mejora del marco jurídico actual. Estamos, por tanto, ante una monografía que debe ser bienvenida y cuya lectura resulta obligado aconsejar a todos aquellos profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados por el derecho ambiental y, en particular, por el régimen del acceso a la justicia ambiental.

Lucía Casado Casado
Universitat Rovira i Virgili

ORIOI MIR PUIGPELAT: *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Madrid, Civitas-Aranzadi, 2019, 156 págs.

Un trabajo firmado por el profesor O. Mir Puigpelat es siempre garantía de claridad y rigor, en fondo y forma. Tenemos una nueva muestra en esta monografía, que aborda un tema que queda bien delimitado en su subtítulo, el del derecho

de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública.

Los datos básicos de la cuestión son los siguientes. El art. 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), reconoce entre los derechos del interesado en el procedimiento administrativo el de acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tengan tal condición. A su vez, el art. 82, que regula el trámite de audiencia, dispone en su apartado primero que «instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG) establece en su disposición adicional primera, apdo. primero, que «la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

El esfuerzo del profesor O. Mir Puigpelat se encamina a esclarecer la conexión, si es que la hay, entre estos preceptos, dirigidos a la obtención de información en poder de la Administración, y la medida en que las disposiciones de LTBG pueden aclarar las múltiples incógnitas que presentan los lacónicos preceptos de la LPAC. Se nutre para ello de su reconocido bagaje en el estudio y la formulación de propuestas en materia de procedimiento administrativo (es, junto a destacadas figuras del derecho administrativo, autor del Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea) y de su experiencia durante dos años como vicepresidente de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP), en los que como ponente dejó testimonio de su finura jurídica en informes y resoluciones que se encuentran entre lo más destacado en la ejecutoria de las autoridades de transparencia en España hasta el momento.

El trabajo se estructura en tres capítulos, seguidos de unas conclusiones a modo de síntesis, y complementado por tablas de jurisprudencia y doctrina citadas.

El primer capítulo aborda la evolución histórica de la transparencia del procedimiento administrativo en España, en la que distingue tres fases. La primera, entre 1889 y 1978, caracterizada por el reconocimiento pionero a nivel mundial del derecho de acceso al expediente de los interesados en Ley de bases del procedimiento administrativo de 1889, como correlato del reconocimiento del derecho de audiencia, eso sí, limitado al interesado, a la fase de audiencia, con restricción de los documentos accesibles y fundamentalmente presencial. En esta fase, los terceros no interesados carecen del derecho a acceder a la información en poder de una Administración marcada por el secretismo, como era la tónica, con apenas excepciones, en el derecho comparado. La segunda fase, entre 1978 y 2013, estuvo marcada por

la más favorable regulación del derecho de acceso del interesado que, respecto de sus precedentes, llevó a cabo la Ley 30/1992, y, en relación con el derecho general de acceso por terceros, por su reconocimiento pionero a nivel constitucional y su decepcionante desarrollo en el art. 37 de la citada ley. Finalmente, la fase actual está marcada por una regulación restrictiva del derecho de acceso del interesado en la LPAC y una regulación avanzada del derecho general de acceso a la información, que lleva al autor a plantearse, en esta obra, en qué medida la segunda puede contribuir a superar las insuficiencias de la primera.

El capítulo segundo estudia el acceso por parte de cualquier persona a procedimientos administrativos en curso y parte de una cuestión previa, cual es la de si la LTBG reconoce este derecho. Algo que podría parecer indubitado en una interpretación gramatical, histórica, sistemática y finalista de la LTBG, pero que, para sorpresa del autor (y de quien esto escribe, que ya lo defendió al poco de aprobarse la LTBG) ha sido cuestionado por cierta doctrina. El autor desgana argumentos a favor de forma convincente, apunta las bondades de esta solución y desbarata con datos el temor a la «avalancha de solicitudes» que algunos pudieran albergar. Recuerda, en todo caso, que determinados límites contemplados en la LTBG pueden entrar en juego, precisamente, de forma preferente, cuando los procedimientos están en curso: es el caso de las que pretenden preservar la eficacia (art. 103 CE) de las actividades de prevención, investigación y sanción de ilícitos o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, o de la causa de inadmisión referida a la información auxiliar o de apoyo, que se conocen también en otros derechos (el autor examina el de la Unión Europea, los Estados Unidos y Alemania, que, de hecho, son más deferentes que la LTBG con la Administración en este punto).

El capítulo tercero analiza el acceso por parte de los interesados a información relativa a procedimientos administrativos en curso. Parte de un presupuesto, que también he considerado un punto de partida inexcusable: el de que el derecho de acceso al expediente no puede ser en ningún caso más reducido que el de los terceros, con el que ahora concurre. Es más, considera que solo debe poder verse reforzado como consecuencia de la extraordinaria expansión que ha experimentado el derecho general de acceso a información pública. Ambos derechos se distinguen en cuanto a sus titulares, su objeto, su alcance temporal y su finalidad, si bien considera el profesor Mir Puigpelat que puede llegar a sostenerse que el primero constituye en realidad en el ordenamiento jurídico español vigente una especie o subtipo del segundo; un derecho *específico* de acceso, frente al derecho *general* de acceso. Les une, pues, una relación de especialidad y de complementariedad. Se impone así, a su juicio, una «interpretación integrada» que «en caso de laguna» extiende al derecho de acceso de los interesados las previsiones más favorables que pueda contener la LTBG. Esta directriz la extrae de una interpretación analógica, y no de una regla de supletoriedad, probablemente para huir de la objeción que podría formularse, en el sentido de que precisamente el apartado primero de la disposición adicional primera elude la referencia a lo «suple-

torio», que sí está contenida en el apartado segundo, referido a las materias que tienen previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Esta «interpretación integrada» del acceso por los interesados a la luz de la regulación general del acceso por terceros le lleva a defender una interpretación restrictiva de qué debe entenderse excluido del concepto de «expediente»; un mayor peso en la ponderación en favor del acceso al interesado en la interpretación de los límites, que tendencialmente debería equiparar sus posibilidades de acceso a las que se le reconocen cuando el asunto se judicializa —evitando así la práctica de interponer un recurso contencioso con la finalidad de poder acceder al expediente completo—; una interpretación de los requisitos procedimentales —huérfanos de regulación— que concilie eficacia, celeridad y simplificación y garantías para interesado y terceros, descartando que con carácter general se exija forma escrita; un procedimiento sencillo con intervención de terceros y un plazo de resolución nunca superior a un mes; una libertad general de elección de la modalidad de acceso y un reconocimiento del derecho a obtener copias, salvo en casos excepcionales cuando la protección de la confidencialidad exija el mero acceso presencial; o la gratuidad del acceso *in situ* o electrónico, pudiendo cobrarse en otro caso solo los costes de reproducción. En definitiva, en palabras del propio profesor Mir Puigpelat, «aunquese sería deseable una regulación más acabada del derecho de acceso al expediente por parte de la LPAC, la interpretación integrada propuesta permite resolver de forma más o menos satisfactoria los principales problemas que suscita el régimen jurídico de este derecho, y darle la importancia que merece para una adecuada garantía del derecho de defensa de los interesados».

Por lo demás, cabe reseñar que el autor excluye expresamente de su ámbito de estudio una cuestión de gran relevancia y que está dando origen a soluciones diversas entre las Autoridades de transparencia: si puede interponerse ante estas la reclamación facultativa prevista en la LTBG, contra toda decisión (expresa o presunta) en materia de acceso a la información.

El estudio de las cuestiones abordadas en este trabajo (y de esta última, voluntariamente orillada) es realmente necesario porque la doctrina de las Autoridades de transparencia sobre la materia dista de estar perfilada. Si nos centramos en el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, considera que para que pueda ser invocado el apartado primero de la disposición adicional primera y, por ende, no sea de aplicación la LTBG, sino la normativa reguladora del procedimiento en cuestión, ha de concurrir un triple requisito: debe haber un específico «procedimiento» aplicable al caso; el reclamante debe ser un interesado en el mismo y el procedimiento debe estar en curso. Hasta ahí parece indiscutible, pero cada una de estas exigencias es objeto de interpretaciones diversas en su propia doctrina. Así, en ocasiones considera «procedimiento» cualquier actuación no formalizada en relación con un asunto (como, por ejemplo, las de estudio y planificación de rehabilitación de una zona afectada por un accidente nuclear). En cuanto a la noción de «interesado», su doctrina es errática en el caso de los denunciantes, considerándolos interesados en unos casos y en otros no. O, en relación con el concepto de «procedimiento en

curso», unas veces considera que el procedimiento ha finalizado con la resolución, de modo que la posterior interposición de recursos administrativos o judiciales no impide la aplicación de la LTBG, pero otras, las más, estima que la falta de firmeza de la resolución con la que se relaciona la información solicitada impide el acceso a la información por la vía de la LTBG. Por lo demás, inadmite las reclamaciones interpuestas por interesados que trataron de obtener el acceso a información sobre procedimientos en curso, considerando que deben acudir a las vías ordinarias de recurso. Cuando la información se ha solicitado por una persona que ostenta la condición de «interesado» por las dos vías, la de la LPAC y la de la LTBG, estando el procedimiento en curso, desestima la reclamación frente a la denegación de la solicitud fundada en la LTBG, acudiendo a su teoría de la proscripción del «espiguo». E, incluso, cuando el interesado hace la solicitud de acceso conforme a la LTBG una vez finalizado el procedimiento, y la Administración lo deniega, el Consejo inadmite la reclamación si cuando estaba el procedimiento en curso el interesado ya había tratado sin éxito de obtener la información por la vía de la LPAC. Es más, recientemente está considerando necesario hacer una precisión sobre el acceso por parte de interesados a información relacionada con procedimientos finalizados. Recuerda al respecto que el interesado en un procedimiento administrativo tiene derecho en cualquier momento a acceder a la documentación obrante en el expediente en el que haya ostentado esa consideración de interesado. Por lo tanto, el derecho a acceder a información contenida en un expediente administrativo por un interesado tiene su vía propia y *natural* en la normativa de procedimiento administrativo. No obstante, el CTBG es consciente de que la dicción de la disposición adicional primera, apartado primero, hace difícil sustraer del amparo de la LTBG, incluyendo el mecanismo de impugnación en ella prevista, aquellos supuestos en que se solicita información cuando el procedimiento ha concluido. Pero, estima, podría entenderse como un uso no plenamente conforme con la finalidad de la LTBG.

En fin, como puede comprobarse, una materia para seguir reflexionando, respecto de la que el trabajo del profesor Mir Puigpelat constituye, sin duda, una valiosa aportación.

Emilio Guichot
Universidad de Sevilla

MANUEL JESÚS ROZADOS OLIVA: *Los objetos de metales preciosos. Régimen jurídico-administrativo*, Madrid, Iustel, 2018, 265 págs.

I. El libro que se recensiona se compone de cuatro capítulos, precedidos de una introducción. Lo prologa el profesor doctor Rebollo Puig con su proverbial sagacidad y su característico ingenio.

II. El primer capítulo aborda los fundamentos de la intervención administrativa en la materia de objetos y metales preciosos. Se estructura en dos apartados, dedicados a la evolución normativa sobre la fabricación y comercialización