

El derecho de acceso a la información ambiental

Consustancial con el derecho de participación en los asuntos públicos reconocido por la Constitución española en su artículo 23, se encuentra el derecho de información sobre la actuación de los poderes públicos. De esta manera, el ciudadano bien informado tendrá más criterio y más libertad para participar, directamente o por medio de representantes, en la vida política, cultural y social que le concierne. Dicha norma fundamental reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (art. 105,b), posibilidad, por tanto, de acceder a la información que se halla en poder de la Administración, en cualquiera de las materias y sectores de la actividad administrativa, y entre ellas, las relativas a asuntos o temas de carácter ambiental. Este precepto constitucional tuvo su desarrollo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992.

Con esta Ley se pretendió recoger con carácter general la regulación del derecho, aunque de forma bastante más restrictiva que en la Constitución y sin ofrecer las garantías suficientes para asegurar su efectividad.

Como elementos negativos de dicha regulación y que resultan criticables, nos encontramos, en primer lugar, con el requisito subjetivo necesario para acceder a la información administrativa, que sólo se le reconoce a los ciudadanos, esto es, a los españoles mayores de edad, y no a los menores o a cualquier persona de otra nacionalidad, aunque resida en nuestro país. Este acceso, además, se restringe en el caso de los documentos de carácter nominativo (los que contengan referencias nominales a personas o grupos) aunque no incluyan datos sobre la intimidad de las personas, salvo que se pruebe un interés legítimo y directo, lo que limita aún más la posibilidad de acceder a dichos documentos en condiciones de igualdad. Desde el punto de vista material, también ha sido criticada la Ley, porque los documentos que pueden ser objeto de consulta deben estar en un archivo administrativo y además formar parte de un expediente que corresponda a un procedimiento terminado en la fecha de solicitud de la información. Todos sabemos, que no siempre los documentos administrativos forman parte de un expediente, y si tenemos que esperar a que concluya el expediente, puede que los mismos hayan perdido interés para el ciudadano.

En cuanto a la forma de

ejercitar este derecho, parece razonable que la Ley exija que no es posible hacer solicitudes genéricas de información, pero se considera demasiado restrictiva la exigencia de que debe formularse «petición individualizada» de los documentos que se quieran consultar, lo que en la práctica imposibilita el ejercicio del derecho, por cuanto el ciudadano no conoce *a priori* los documentos individuales existentes en el expediente. Por último, como corolario de todas estas restricciones, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas establece una cláusula de cierre a favor de la Administración que le permite denegar cualquier solicitud de información «cuando prevalezcan razones de interés público o intereses de terceros más dignos de protección», lo que supone un amplio poder de decisión a favor de los órganos administrativos, que son los que interpretan y aplican en cada momento la virtualidad de esos dos conceptos indeterminados.

La trasposición de la Directiva

Pues bien, pese a la vigencia de ese régimen jurídico del derecho de acceso a la información administrativa con carácter general en todas las esferas de la actividad pública, en el ámbito de

Pedro Rubens Castro Simancas

Servicio de Gestión y Administración de Programas Ambientales.
Viceconsejería de Medio Ambiente.

Normativa Ambiental

las Administraciones ambientales, se ha promulgado en 1995 una ley que ha abierto el abanico de posibilidades, intentando solventar las limitaciones existentes en la ley de 1992. Esta nueva ley sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente ha sido la trasposición a nuestro derecho interno de una Directiva comunitaria¹ de 1990, que impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a dicha información que esté en poder de las Administraciones públicas sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses para conceder la información solicitada (en la Ley de 1992, ese plazo es de tres meses) y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada. Como se reconoce en el propio preámbulo de la Ley 38/1995, «la regulación que del citado derecho de acceso a la información contenida en los archivos y registros administrativos efectúa la referida Ley 30/1992, es más restrictiva que la que se establece en la Directiva 90/313/CEE...»

La Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente², se caracteriza, en primer lugar, por su brevedad (sólo seis artículos) y, además, por su amplia concepción, en la forma y en el fondo, de la información sobre medio ambiente. En este punto, ha de

entenderse que abarca cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente. Por tanto, reconoce el derecho a una información amplia en cualquier soporte documental.

El sujeto activo de este derecho, lo constituyen ahora, no sólo los ciudadanos españoles, sino cualquier persona, tanto física como jurídica, con tal de que sean nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de la confidencialidad sobre su identidad. Nuevamente se ha criticado el establecimiento de un límite relativo a la nacionalidad, que no venía en la Directiva. Podemos plantearnos la hipótesis de un nacional de un país iberoamericano (no europeo) que viva en España y que no tendrá la posibilidad de ejercer este derecho. La Ley ha pretendido salvar ese imponderable, mediante el principio de reciprocidad, es decir, que se reconozca igual derecho a los españoles en el Estado del que sea originario dicho

nacional, pero en la práctica esto resultará difícil de probar y aplicar en el día a día de la actividad de nuestras Administraciones. En cuanto al sujeto pasivo del derecho, nos encontramos con las Administraciones públicas, todas aquellas con competencia ambiental. Por su parte, en cuanto a las empresas, gestoras de servicios públicos que trabajen para la Administración, la Ley las asimila a ésta, para que faciliten la información de manera indirecta. Es decir, no pueden directamente dar la información que se le solicite por los particulares, sino a través de la propia Administración pública titular del servicio cuando ésta se lo pida. Por tanto, el particular deberá acudir primero a la Administración titular del servicio para que luego ésta demande la información a la empresa afectada.

Se puede denegar información

Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente - como ha quedado dicho - en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquellas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente, entendiéndose desestimada la solicitud, si en dicho plazo no hubiera recaído una resolución expresa. Ahora bien, el ejercicio de este derecho no tiene por qué ser gratuito, por cuanto se podrá establecer el pago de un precio público por suministrar

la información. En todo caso, deberán motivarse las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.

Aquí nos encontramos con el verdadero caballo de batalla de la Ley de 1995, en parecidos términos a los que se planteaban en la Ley de 1992, y es que, las Administraciones públicas pueden denegar la información sobre medio ambiente solicitada por los particulares cuando se den determinados supuestos, que, desde luego, deben ser interpretados con carácter excepcional y de manera restrictiva, so pena de invalidar la finalidad de la Ley, si el operador administrativo parapetado en su deseo de opacidad, procede a una interpretación abusiva de las causas que den lugar a una denegación de la información.

De la relación de asuntos de los que se puede denegar el acceso, vamos a destacar aquellos con mayor incidencia ambiental, sobre todo, desde el punto de vista de las Administraciones autonómicas.

a) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. Se refiere a asuntos que se encuentren *sub iudice* o sean objeto de pesquisas (por ejemplo, investigación de delitos ambientales por Agentes de medio ambiente). Si se pudiese dar información mientras se esté instruyendo la investigación, peligrarían los derechos per-

sonales como el derecho al honor, a la presunción de inocencia y los legítimos intereses que pudiesen tener las personas inmersas en el mismo (por ejemplo, la protección de testigos).

b) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y los amparados en el secreto de la propiedad intelectual. El objetivo de la exclusión es proteger las reglas de la libre competencia, pues si se diese información sobre ciertas actividades empresariales podría afectar a sus intereses comerciales, o en el caso de informes o estudios de particulares entregados a la Administración (por ejemplo, un proyecto técnico o un estudio de impacto ambiental), su acceso por terceros podría atentar a los derechos de propiedad intelectual. La Ley establece una limitación a la potestad administrativa de denegar la información, que lo exija expresamente una norma con rango de ley, en los casos de denegar información relativa a datos sobre emisiones o vertidos, volumen o composición de materias primas o combustibles utilizados y a la producción o gestión de residuos tóxicos y peligrosos. Se percibe aquí la sensibilidad de la Unión Europea a los problemas de contaminación y calidad ambiental, fomentando en estas áreas la actuación de los ciudadanos.

c) Los que hayan estado sujetos, o lo estén en la actualidad, a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, incluidas las diligencias o actuaciones previas o de carácter preli-

minar. Esto afecta a todos los expedientes sancionadores terminados o en trámite que se refieran a alguna infracción en materia ambiental, es decir, a todas las actuaciones instructoras que se realicen en la Dirección General de Disciplina Urbanística y Medioambiental. Aunque no parece lógico generalizar este motivo denegatorio respecto de expedientes terminados, es razonable respecto de aquellos en fase de instrucción, para no poner en peligro los mismos derechos personales que ya apuntábamos respecto de la investigación de los delitos en el apartado a).

d) Los que afecten a la confidencialidad de datos y de expedientes personales. En la Ley de 1992 se restringe el acceso a los documentos de tipo nominativo sólo a los titulares y a aquellos terceros que acrediten un interés legítimo y directo, circunstancias que no se exigen ni en la Directiva ni en la Ley de 1995.

Sin embargo, pese a las circunstancias tasadas que el legislador ha pretendido establecer para limitar la denegación del derecho de acceso a la información ambiental, se dejan nuevamente ámbitos amplios a la libre apreciación de la Administración demandada, poniendo en peligro, en la práctica, el ejercicio efectivo del derecho, lo que resulta muy criticable.

Efectivamente, la Administración puede denegar la información en aquellos casos que con su divulgación pudiera perjudicar a los elementos del medio ambiente a que se refieran los datos solicitados.

Es como decir, tal como veíamos que se contemplaba en la Ley de 1992, denegar la información «cuando prevalezcan razones de interés público». Hay que hacer un esfuerzo de imaginación sobre qué supuestos quieren contemplarse en este caso. Se nos ocurre un caso posible de denegar una información en estas circunstancias. Pudiera ocurrir que la Administración hubiese accedido, a través de sus técnicos, por ejemplo, al descubrimiento de una planta nueva o de una población de animales que se creía extinguida, cuyo conocimiento por el público, como datos sobre sus lugares de ubicación o por la fragilidad en su conservación, ponga en peligro la supervivencia de las especies, y fuere más digno, a juicio de la Administración competente, el proteger los elementos de conservación de dichas especies que el propio derecho de acceso a la información por los ciudadanos.

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. Estos supuestos, por amplios, no deben quedar al libre arbitrio de la Administración ni usarse como excusa general para no facilitar la información demandada, sino que toda denegación debe estar debidamente motivada, y además, se deberá, en cada caso, facilitar parcialmente la in-

formación en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar o desglosar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses antes mencionados.

Por último, cabe añadir que todas las circunstancias denegatorias de información pueden ser reguladas por leyes propias de las Comunidades Autónomas, pudiéndose alterar requisitos o elementos impuestos en la ley estatal, por cuanto este precepto de los supuestos de denegación, no tiene el carácter de norma básica. Sólo tiene el carácter de legislación básica los artículos 1 y 2 de la Ley que se refieren al reconocimiento del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente y al ámbito de aplicación de la norma. Este ámbito, de acuerdo con lo exigido en la Directiva, afecta a cualquier Administración pública a nivel nacional, regional o local, que tenga responsabilidades y posea información relativa al medio ambiente. Es de esperar que en el supuesto de que exista legislación autonómica regulando este derecho de información en materia ambiental, no se amplíen aún más las causas de motivación de esta información a los particulares que así lo soliciten. □

1. Directiva 90/313 /CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.
2. Publicada en el B.O.E. nº 297, de 13 de diciembre de 1995.