



Resolución del Ararteko, de 22 de mayo de 2012, por la que se concluye un expediente de queja en el que dos asociaciones ecologistas denuncian la denegación de información medioambiental requerida al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia.

Antecedentes

1. Dos asociaciones ecologistas -XX e YY- acuden al Ararteko para denunciar la respuesta ofrecida por el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia a la solicitud de acceso a la información ambiental. En concreto, a los documentos elaborados para la redacción del plan especial de protección y conservación de la playa de Gorniz y el estudio de evaluación del impacto ambiental del plan especial. Según relatan en su reclamación, los documentos requeridos han sido elaborados a instancia de esa administración foral y obraban en ese momento en su poder.

En el caso de la asociación YY, su solicitud de acceso a ambos documentos en formato electrónico fue formulada con fecha de 14 de febrero de 2011. El Departamento de Medio Ambiente denegó esa petición mediante Orden Foral 563/20011, de 15 de marzo. La resolución motivaba la denegación por entender que la información ambiental solicitada hacía referencia a material en curso de elaboración o documentos inconclusos. Para ello, mencionaba la previsión recogida en el artículo 13.1.d) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley 27/2006).

Por su parte, la asociación XX volvió a solicitar en los mismos términos esa documentación con fecha de 15 de junio de 2011. En su respuesta el departamento foral les comunicó que los documentos elaborados habían sido remitidos al Ayuntamiento de Gorniz, al ser este el órgano competente de su tramitación urbanística. La diputación consideraba que estaban pendientes los trámites urbanísticos y medioambientales correspondientes. Por ello, fundamentaba esa decisión en que ambos documentos no eran definitivos, sino instrumentos-material meramente indicativo de la previsible redacción del planeamiento urbanístico. Así las cosas, el departamento foral de medio





Referencia: 1657/2011/23

ambiente les informó de que su solicitud había sido remitida al Ayuntamiento de Gorniz para la tramitación que pudiera corresponder.

2. Una vez admitida a trámite esta reclamación, nos pusimos en contacto con la Dirección General de Medio Ambiente del Departamento foral de Medio Ambiente para concretar los términos de la reclamación y la respuesta dada a esa segunda solicitud.

Desde este servicio nos informaron de la respuesta positiva dada por el Ayuntamiento de Gorniz, por la cual se autorizó el 22 de septiembre de 2011 el acceso a la documentación requerida, aunque no en un formato electrónico, sino mediante su puesta a disposición en una fotocopistería.

3. Trasladada esta información a las asociaciones reclamantes, estas también nos dan cuenta de la posibilidad de acceso ofrecida por el Ayuntamiento de Gorniz. En todo caso, las asociaciones reiteran su desacuerdo con la respuesta dada por ese departamento foral en tanto que la solicitud se había dirigido expresamente a esa administración foral, administración en la que obraba la información ambiental, e insistían en que había sido solicitado en formato digital. Por ese motivo, reiteraban su desacuerdo con la respuesta ofrecida por la diputación a su solicitud y manifestaban el retraso en que habían podido ejercitar su derecho.
4. Con objeto de dar el trámite correspondiente a esta reclamación, solicitamos información al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia sobre el derecho de acceso de las asociaciones promotoras de la queja a los documentos obrantes en poder de esa diputación foral.

Ese departamento foral nos remitió un informe en el que justificaba la respuesta dada a las asociaciones. El informe consideraba que la documentación solicitada formaba parte de un compromiso, derivado de una proposición no de norma presentada en las Juntas Generales de Bizkaia, sobre la ordenación de la playa de Gorniz. La Dirección de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia asumió el compromiso para la financiación y elaboración de ambos documentos y promovió su tramitación urbanística y medioambiental ante el Ayuntamiento de Gorniz. A tal efecto, el Departamento de Medio Ambiente encargó su redacción a una empresa externa para, una



Referencia: 1657/2011/23

vez redactado, ser remitido al Ayuntamiento de Gorniz. El documento formaba parte de un plan especial que estaba sujeto a su tramitación por parte del órgano competente y por ello sujeto a revisión. Por ese motivo, consideraba que nos encontrábamos ante un documento inconcluso. En todo caso, la primera respuesta foral indicaba que dicha documentación había sido remitida al ayuntamiento, como autoridad pública que podía atender esa demanda. En el caso de la segunda solicitud, se mantuvo el criterio de carácter inconcluso de la documentación y se remitió directamente la solicitud al ayuntamiento. Fue esta administración municipal quien, conforme consta en el expediente, permitió el acceso a la documentación mediante su fotocopia.

A la vista de esta información, así como de las demás circunstancias alegadas por los promotores de la queja, y tras analizar sus contenidos, me permito trasladarle las siguientes

Consideraciones

1. El asunto que nos trasladan estas asociaciones hace referencia al ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las administraciones públicas.

Esta institución ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia que tiene este derecho de acceso en el ejercicio de otros derechos como son: el derecho de participación ciudadana o el derecho a una buena administración. En esos términos el Ararteko incorporó en el informe al Parlamento Vasco del 2010 una recomendación general *"sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información ambiental"*¹.

El acceso a la información ambiental está recogido en nuestro ordenamiento jurídico de forma específica en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente y en la Ley 27/2006, de 18 de junio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

¹ http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2090_3.pdf



Referencia: 1657/2011/23

Hay que destacar al respecto que esta normativa introduce una serie de principios que deben informar el ejercicio de este derecho, como son la celeridad, la asistencia, la transparencia y la interpretación restrictiva de las limitaciones de acceso a este derecho.

En este caso, la reclamación pone en cuestión tres aspectos del ejercicio de este derecho. Así, se plantea a quién corresponde la obligación de facilitar la información ambiental, cuándo es posible ejercitar ese derecho y en qué modo o formato debe ser remitido al solicitante.

- 2.- Respecto a la primera cuestión, la obligación de facilitar la información ambiental, conforme viene recogido en el artículo 10 de la Ley 27/2006, corresponde a la autoridad pública competente. Señala expresamente este precepto que *"Se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre."*

Cuando la administración no posea la información requerida es cuando debe remitir la solicitud a la administración que la posea y dará cuenta de ello al solicitante.

A este respecto, conviene precisar que, al margen de los motivos que han llevado a la diputación foral a la elaboración del documento requerido, resulta acreditado en la información remitida que ambos documentos con información ambiental obraban en poder de ese órgano foral. Por lo tanto, en los términos previstos de la Ley 27/2006, es ese departamento foral la autoridad competente para facilitar la información.

- 3.- Por otro lado, conviene analizar el motivo alegado por la diputación para denegar el acceso a la información ambiental. La diputación expone que nos encontramos ante una documentación inconclusa, sujeta a revisión, en cuanto que esos documentos deben ser examinados por el órgano competente para su formulación, en este caso el Ayuntamiento de Gorliz.

Los motivos para la denegación de la información medioambiental vienen tasados en el artículo 13 de la Ley 27/2006 y, como ese artículo establece,



Referencia: 1657/2011/23

deben interpretarse de manera restrictiva respecto a la obligación de facilitar la información ambiental. Sobre esta cuestión el artículo 13.1 d) define a los documentos o datos inconclusos:

“Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.”

En nuestra recomendación general mencionábamos como documentos inconclusos a aquellos documentos concretos que estén en proceso de elaboración y en los que la administración esté trabajando de manera activa. Es importante señalar que no se refiere a los expedientes administrativos en tramitación sino a documentos o informes en elaboración. En este caso resulta oportuno mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo -RJ 2003\7865- de 28 de octubre de 2003 sobre la denegación improcedente del acceso a información de un plan de ordenación de recursos naturales en tramitación. Esta sentencia considera que es una actuación cierta y existente y no un documento inconcluso o una propuesta todavía no efectuada.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 septiembre 2011 -JUR 2011\354383- considera que “no se puede confundir -como pretende la Administración recurrente- un “informe inconcluso ” -es decir en fase de borrador, pendiente todavía por ejemplo de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente- con un “expediente inconcluso ” en el que figuran sucesivos informes -todos ellos “conclusos”- a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo.”

Así, el artículo 13.1.d) permite denegar una solicitud que se refiera a material en curso de elaboración cuando la autoridad esté trabajando activamente en el documento. Ello, en nuestra opinión, difiere de los procedimientos o expedientes abiertos, como es el caso de la tramitación de un plan especial y de su evaluación ambiental.





Referencia: 1657/2011/23

Los documentos, elaborados a instancia de la diputación y que obran en su poder, han sido redactados con el objeto de propiciar la ordenación urbanística. En efecto, la finalidad de esos documentos, tras su elaboración, es servir de base para la eventual formulación por el Ayuntamiento de Gorniz de un expediente urbanístico. Sin embargo, ello no obsta para considerar que la documentación elaborada y financiada por la diputación, como tal, estaba concluida ya que no había elaboración activa alguna.

El derecho de acceso a la información ambiental resulta ajeno a los motivos por los cuales la diputación ha optado por elaborar esa documentación o a quién pueda corresponder su posterior tramitación. Este derecho garantiza el acceso de cuanta información ambiental obre en una administración, con las consabidas restricciones, sin que quepa sustraer de su conocimiento a las personas interesadas por cuestiones competenciales o por no ser titular de esa información.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que un mayor acceso del público a la información medioambiental y a la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.

Por lo tanto, la interpretación que realiza la diputación de esa documentación como inconclusa no encaja, en nuestra opinión, con el concepto de la Ley y la interpretación desarrollada por la Jurisprudencia.

- 4.- Por último, la solicitud de información hacía mención expresa a su remisión en formato electrónico. El artículo 11 de la Ley 27/2006 establece que debe satisfacerse en el formato indicado por el solicitante salvo que concurran circunstancias que lo impidan. En caso de que no resulte posible, debe ser justificado de forma razonable.

En esta cuestión conviene hacer dos recordatorios. Las administraciones deben disponer de medios que permitan la información ambiental que obre en su poder, o en el de otros sujetos en su nombre, en formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros





Referencia: 1657/2011/23

medios electrónicos. Asimismo, las administraciones deben dotarse de medios que permitan el acceso al expediente electrónico conforme al artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

- 5.- En definitiva, en el caso expuesto, las asociaciones no pudieron acceder a la información ambiental requerida a la diputación foral que obraba en su poder. Dada la denegación del acceso y la remisión de la solicitud a otra administración no pudieron disponer de esa información en el plazo de un mes previsto en la normativa. En última instancia el ayuntamiento facilitó la documentación aunque en un formato diferente al solicitado.

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por esa administración y de las consideraciones efectuadas, le trasladamos las siguientes:

Conclusiones

Desde la institución del Ararteko insistimos en la importancia del derecho de acceso a la información pública de manera rápida, sencilla y con el menor costo posible para las personas interesadas.

Un mayor acceso del público a la información medioambiental contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente. El retraso o las dificultades para su acceso constituyen una medida asimilable a su denegación puesto que, para el correcto ejercicio de los derechos de participación, es primordial disponer de los documentos en una fase temprana.

Las razones de la denegación del acceso deben quedar circunscritas a los motivos concretos que señala la normativa, basados en el interés público o en derechos de terceros.

En ese orden de cosas, la obligación de facilitar la información es de la administración en la que obre la documentación. La legislación no requiere que esa



Referencia: 1657/2011/23

administración sea la titular de esa información o que tenga la competencia para su impulso administrativo.

En el caso de la denegación por tratarse de datos o documentos inconclusos, la autoridad debe ceñirse a aquellos casos en los que se esté en proceso de elaboración de manera activa.

Asimismo, las administraciones públicas deben dotarse de los medios para permitir el acceso a la información ambiental que obre en su poder en formatos electrónicos de fácil reproducción y acceso.

