

**Expte. DI-116, 283 y 317/2004-2**

**EXCMO. SR. CONSEJERO  
DE MEDIO AMBIENTE  
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN  
Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA**

**ASUNTO:** Recordatorio de deberes legales de facilitar información medioambiental a los ciudadanos y de colaborar con El Justicia de Aragón

---

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En esta Institución se vienen tramitando tres expedientes, cuyas referencias son las indicadas en el encabezamiento, que tratan sobre las dificultades para obtener determinada información del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón o la falta de respuesta a peticiones de información sobre asuntos incluidos en el ámbito de sus competencias.

**SEGUNDO.-** En la primera de ellas, de fecha 24/01/04, el interesado hace alusión a las dificultades existentes para acceder a los expedientes de medio ambiente sometidos a información pública en el Servicio de Información y Documentación de la sede de la DGA (Edificio Pignatelli), indicando que *“No existen técnicos que expliquen la documentación y no permiten realizar fotocopias de los documentos consultados. Además piden la filiación de los ciudadanos que consultamos los proyectos pero los datos personales no son custodiados y permanecen a la vista del público”*.

La queja que generó el expediente DII-283/2004-2 versaba sobre diversas peticiones de información que el ciudadano había realizado al Departamento de Medio Ambiente sobre diversas cuestiones relativas a las áreas naturales protegidas, sobre las que no recibió respuesta adecuada.

Por último, el expediente de queja DII-317/2004-2 es relativo al mismo problema que motivó el DII-116/2004-2: la falta de información adecuada sobre expedientes tramitados en el Departamento de Medio Ambiente, igualmente en el Servicio de Información y Documentación de la DGA. De forma similar, denuncia la falta de técnicos, la dificultad de hacer fotocopias y que no se cuiden los datos relativos a la filiación de los ciudadanos que consultan los proyectos.

**TERCERO.-** A la vista de las quejas presentadas, se acordó admitirlas a supervisión. En orden a su tramitación, se enviaron diversos escritos al Consejero de Medio Ambiente recabando información sobre la situación denunciada en las quejas. En concreto, en el expediente número 116 se cursaron cuatro peticiones de información, y en los reseñados con los números 283 y 317 tres, sin que haya sido contestada ninguna de ellas.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera.- Sobre el derecho de los ciudadanos a obtener información en materia de medio ambiente.**

La *Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*, imponía a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente 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 y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada.

En el ordenamiento interno español, la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ya reconocía en su artículo 35 el derecho de los ciudadanos al acceso a los registros y archivos de las Administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes, regulando tal derecho con carácter general en el artículo 37, sin perjuicio de las disposiciones específicas que rijan el acceso a determinados archivos.

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, por lo que para darle cumplimiento resultó necesario aprobar una Ley que incorporase al ordenamiento jurídico español las normas de la misma no coincidentes con la regulación del derecho interno, lo que se hizo con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho a la información en materia de medio ambiente, cuyo objeto es garantizar la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.

La Ley 38/1995, de 12 de octubre, otorga a los ciudadanos europeos y a aquellos con cuyos Estados exista reciprocidad a estos efectos, el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad. Esta información se extenderá al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, y a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental, y únicamente podrá denegarse por los motivos tasados en su artículo 3.

Ahora bien este derecho, como todos, está sujeto en su ejercicio a diversos límites establecidos en la Ley 38/1995, cuyo art. 3.3 establece que las administraciones podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos se refiera comunicaciones o deliberaciones internas de las administraciones públicas, sea manifiestamente abusiva o este formulada de manera que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado. En el mismo sentido, la Directiva 90/313/CE estableció en su art. 3.3. la posibilidad de denegar una solicitud de información cuando esta implique el suministro de datos o documentos inconclusos o de comunicaciones o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

La *Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente* inició un cambio en el modo en que las autoridades públicas han de abordar la cuestión de la apertura y de la transparencia, estableciendo medidas para el ejercicio del derecho de acceso del público a la información medioambiental que conviene desarrollar y proseguir, ya que un mayor acceso del público a la información medioambiental y 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. Estas circunstancias, fundamentalmente, han determinado la aprobación de la *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo*, que amplía el nivel actual de acceso establecido en virtud de la Directiva 90/313/CEE en materias tan importantes como la definición de la información medioambiental o las autoridades públicas obligadas a informar, que no solo afecta al Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos, sino también a las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en

particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente, así como a cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos en este ámbito bajo la autoridad de una entidad o persona comprendida dentro de las categorías antes mencionadas.

Dada la importancia que la legislación europea atribuye a la información ambiental, el incumplimiento de las normas comunitarias y nacionales en que se sustenta resulta gravemente atentatorio contra un derecho reconocido a los ciudadanos y menoscaba los fines de mejora del medio ambiente que, con fundamento en una mayor concienciación ciudadana, intercambio de puntos de vista y efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales, persiguen las Directivas y Leyes nacionales que se promulgan.

#### **Segunda.- Sobre la efectividad de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente.**

En la declaración de principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrado en Río de Janeiro, celebrada en 1992, se consagra el principio de participación como técnica de protección del medio ambiente y se precisa en su Principio 10 la forma en que los estados han de hacerlo efectivo, al indicar: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

La necesidad de dar cumplimiento a este Principio motivó, entre otras consecuencias favorables a la promoción del derecho a la información medioambiental, la formalización del *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente* en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, conocido como "Convenio de Aarhus". En España, las Cortes Generales autorizaron la ratificación del Convenio en mayo de 2001, pero todavía no se ha realizado por el Gobierno el depósito del instrumento de ratificación, que supondrá la manifestación formal del compromiso del Estado español con Aarhus ante las Naciones Unidas.

El Convenio fue firmado por la Comunidad Europea y, en consecuencia, la legislación comunitaria debe ajustarse al mismo. Ello ha motivado, entre otras disposiciones, la Directiva antes señalada 2003/4/CE y la *Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.*

Esta última, que debe incorporarse a la legislación de los estados miembros a más tardar el 25 de junio de 2005, reconoce en su exposición de motivos que entre los objetivos del Convenio de Aarhus está el de garantizar los derechos de la participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas, y considera que *“La participación real del público en la adopción de esas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas. Por consiguiente, debe fomentarse la participación pública, incluida la de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación medioambiental del público”.*

En orden a esta finalidad, su artículo 2 exige que la información relativa a planes o programas sobre medio ambiente se ponga a disposición del público, debiéndose garantizar que los ciudadanos tengan posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en su modificación o revisión, y que la información relativa a los mismos sea pertinente. Asimismo, reconoce el derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se tomen decisiones sobre planes y programas, que al adoptarlas sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública, y que una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, la autoridad competente haga esfuerzos razonables para informar de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información sobre el proceso de participación.

Es por ello que la información pública no debe ser un simple trámite formal en cumplimiento de una norma de procedimiento administrativo, sino que debe ir más allá, posibilitando la participación efectiva en su defensa; ello dará cumplimiento al artículo 9.2 de la Constitución, que exige a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica,

social y cultural. Al reconocer el derecho al disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, la Carta Magna otorga a los ciudadanos una responsabilidad directa en esta tarea, y de ella deriva la obligación de una conducta cívica comprometida con la conservación del entorno, pero también la necesidad de que la Administración arbitre cauces adecuados que permitan a todos los ciudadanos participar activamente en su protección

La defensa del medio ambiente en cuanto bien jurídico colectivo se configura en la actualidad como uno de los ámbitos en los que se da una manifestación más intensa del principio de participación ciudadana. El Convenio de Aarhus promueve esta participación y la obligación de los poderes públicos de facilitarla: su artículo 3.2 establece que cada parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle tener acceso a la información, y en el 6.1 señala que para las diferentes fases del procedimiento de participación se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

Lógicamente, la participación exige que el público disponga de información adecuada, por lo que, de acuerdo con la normativa reguladora del derecho a la información sobre medio ambiente, habrá de suministrársele en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido y sin que, fuera de las excepciones taxativamente establecidas, puedan plantearse objeciones a la expedición de fotocopias de los documentos sometidos a exposición pública, puesto que la complejidad de las materias exige en muchos casos un estudio que no puede llevarse a cabo solamente en las horas en que permanece abierta la sede administrativa donde se realiza este proceso.

Si bien el convenio de Aarhus no ha sido todavía incorporado al Derecho Español, y las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE tienen como fecha límite para su incorporación a los ordenamientos nacionales los días 14/02/05 y 25/06/05 respectivamente, el principio de mayor apertura al público de la información ambiental que las informa debe guiar la actuación de las Administraciones Públicas. Sin perjuicio de ello, debe recordarse que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente (artículo 37 del Estatuto de Autonomía), y que la mejora de los procesos de información pública repercutirá muy positivamente, mediante una más amplia participación ciudadana, en la mejora de las actuaciones que repercutan sobre el medio ambiente.

### **Tercera.- Sobre la necesidad de proteger los datos de carácter personal.**

Las quejas que han dado lugar a los expedientes 116 y 317 coinciden en que al ir a consultar los documentos en cuestión se pide la filiación de los ciudadanos que fueron a consultar los proyectos, pero que una vez aportada los datos personales no son custodiados y permanecen a la vista del público.

A este respecto, debe señalarse que, si bien resulta razonable que la Administración recabe estos datos de los ciudadanos, sin que ello pueda suponer para los que intervienen en tales procesos de información pública ningún menoscabo de sus derechos en este u otros aspectos, los datos personales que se aportan están sujetos a la protección que les otorga la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, sobre protección de datos de carácter personal*, cuyo ámbito de aplicación se extiende a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.

La necesidad de preservar el derecho constitucional a la intimidad obliga a las personas o entidades que hayan obtenido los datos a adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, y en todo caso debe mantenerse el adecuado secreto profesional.

En consecuencia, los datos que hayan sido facilitados por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración deberán sujetarse a los condicionantes legalmente establecidos en orden a salvaguardar este derecho.

### **Cuarta.- Sobre la obligación legal de colaborar con El Justicia de Aragón**

La Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón establece la obligación de colaborar con esta Institución en los siguientes términos:

*Artículo 19º- 1. Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.*

*2. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.*

*Artículo 20º- Las actuaciones que se practiquen durante una investigación se llevarán a cabo con reserva absoluta. El Justicia podrá, no obstante, incluir su contenido en el informe anual a las Cortes o en cualquiera de sus comunicaciones a la Comisión correspondiente.*

*Artículo 21º-1. El Justicia podrá hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculizaren sus funciones. Igualmente podrá destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón.*

### **III.- RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón facilite la información medioambiental de que disponga bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, en los términos establecidos en la legislación comunitaria y nacional reguladora de esta materia, manteniendo con la debida reserva los datos personales de los ciudadanos que por tal motivo se relacionen con la Administración.

Quedo a la espera de su acuse de recibo de este Recordatorio con el fin de proceder al archivo de nuestros expedientes.

Atentamente,

**27 de Septiembre de 2004**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**