



Recomendación general del Ararteko 6/2010, de 30 de diciembre Transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental.

I. Introducción

La demanda por un amplio grupo de colectivos ciudadanos de un mayor grado de transparencia y de apertura en el conjunto de la Sociedad está sirviendo para introducir un debate sobre el control que los gobiernos ejercen sobre los documentos y archivos públicos y sobre la necesidad de propiciar una restricción a su opacidad y secretismo. Esa apertura está inducida por una interpretación más acorde a nuestros tiempos tanto de la libertad de expresión y de información como del derecho de las personas al acceso a la información que obre en las administraciones. Asimismo las nuevas tecnologías y su universalización están suponiendo una autentica revolución en las posibilidades de acceso, selección, análisis y difusión de las distintas fuentes de conocimiento. Un ejemplo de estos procesos de cambio lo observamos con las plataformas de la sociedad civil surgidas en los últimos años (<http://www.proacceso.org/>, <http://www.access-info.org/>) para reivindicar de forma activa la voluntad de la ciudadanía de querer saber y cuestionar las restricciones injustificadas para retener información.

El derecho a acceder y a difundir las informaciones que disponen los organismos oficiales tiene su tradición jurídica en las leyes del derecho a la información que en países de ámbito anglosajón. El precedente surge en Suecia en el siglo XVIII. A lo largo del pasado siglo la mayoría de Estados americanos han aprobado normas que regulan esta cuestión. Así mencionaremos la [Ley de la Libertad de información de los Estados Unidos de 1966](#).

Por el contrario, otros ordenamientos jurídicos de tradición latina han sido más reacios a un planteamiento abierto de los datos públicos obrantes y han cerrado su acceso a aquellos sujetos cualificados conocedores de las trabas administrativas que expresamente lo solicitaban. Ese secretismo de las administraciones públicas tiene su origen en un modelo decimonónico de administración burocrática.

Sin embargo, los tiempos (y el Derecho) cambian. Las estructuras administrativas deben ir acompañándose con las nuevas demandas sociales de un gobierno más abierto dirigido a eliminar espacios de opacidad conforme a los principios democráticos de participación y de transparencia en sus relaciones con la ciudadanía.





Hay que tener en cuenta que garantizar el derecho a acceso a esa información es una exigencia derivada del derecho a una buena administración. Al mismo tiempo la información pública forma parte del patrimonio de la ciudadanía que debe estar al servicio del ejercicio de derechos políticos como el de participación en los asuntos públicos.

En definitiva, una democracia activa a favor de estos principios resulta más cercana a la ciudadanía, favorece los procesos de participación, posibilita un mayor control político e institucional y evita la ineficacia de los servicios públicos o lacras como la corrupción.

En ese orden de cosas, las administraciones públicas no deben limitarse a poner los medios para el ejercicio pasivo del derecho de acceso. La divulgación activa de la información que obre en los archivos y registros administrativos debe quedar configurada por los gobiernos como una función pública que les compete con base en los principios de publicidad y transparencia.

Estos derechos de acceso y divulgación de los documentos públicos deben ser el punto de partida en las relaciones con la ciudadanía. Ello no obsta a que, en una serie de supuestos tasados, ese principio pueda ser excepcionado con base en razones de seguridad nacional, protección de la intimidad de las personas y de la propiedad intelectual o la prevención e investigación de delitos.

Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento permiten mejorar la eficiencia y eficacia de las relaciones interadministrativas y con la ciudadanía. La existencia de una administración electrónica sirve para garantizar un acceso a la información de forma rápida y sencilla y permite incidir en la calidad del servicio público activo de divulgación de datos públicos.

El objeto de esta recomendación es hacer llegar a las administraciones públicas vascas una reflexión sobre el cumplimiento de los mencionados principios la transparencia y el acceso a la información pública, en especial respecto a la información medioambiental. A pesar de estos nuevos tiempos de Gobierno abierto, desde las defensorías de derechos seguimos observando los constantes problemas que nos plantean personas y asociaciones para poder ejercitar sus derechos en este ámbito.

A tal fin, realizaremos un análisis de la regulación del derecho de acceso a la información pública en nuestro ordenamiento incluyendo las nuevas perspectivas de un nuevo marco jurídico sobre esta cuestión. También incorporaremos las actuaciones más significativas sobre el ejercicio de este derecho incluidas en los últimos informes del Ararteko. Por último, el objeto principal de esta recomendación es hacer una valoración general sobre estos aspectos para el caso concreto de la información medioambiental.





II. El derecho de acceso a la información pública en nuestro ordenamiento jurídico

- Nuestro ordenamiento jurídico ha incluido en la [Constitución Española](#) el derecho a la información. El artículo 105 b) incluye un mandato a los poderes públicos para que una ley regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros.

Con carácter general, la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativa Común](#), ha desarrollado este precepto constitucional. Por un lado, el artículo 3 establece el mandato a las administraciones públicas de actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación en sus relaciones con los ciudadanos. Por otro parte, son dos los artículos que regulan en esta ley el acceso; el artículo 35 a) y h) y el 37. El artículo 35 a) reconoce el derecho a conocer el estado de la tramitación de los expedientes en los que tenga la condición de interesado y a obtener copia. El artículo 35 h) y 37 incluyen el derecho de acceso a archivos y registros que formen parte de expedientes administrativos concluidos. Este derecho se restringe cuando en la documentación consten datos relativos a la intimidad de las personas y cuando afecten a la seguridad del Estado o al secreto industrial. También queda parcialmente limitado cuando se incorporen datos nominativos de terceros personas salvo que el solicitante acredite un interés legítimo y directo del solicitante. Este precepto regula la obligación de divulgar periódicamente la relación de los documentos obrantes en poder de la administración sujetos a un régimen de especial publicidad, por afectar a la colectividad o cuando puedan ser objeto de consulta por los particulares.

El avance que ha supuesto esta norma se ha visto superado por las demandas de mayor transparencia y por los profusos cambios que ha experimentado la sociedad de la información en los últimos años. Esta norma ha sido cuestionada por las limitaciones que implica reconocer el derecho de acceso a los interesados únicamente en los procedimientos terminados y por el margen que otorga a las administraciones para restringir su ejercicio con la compatibilidad del funcionamiento de los servicios.

Con posterioridad a esta ley, la regulación del derecho de acceso ha tenido un desarrollo sectorial a través de normas que inciden en materias como el medioambiente¹, el urbanismo², o la sanidad³.

¹ [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](#). Ley 3/1998, de 27 de mayo, general del medio ambiente del País Vasco.

² [Artículo 4 del real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Suelo](#). Artículo 9 de la Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo.

³ [Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica](#).



- Junto con la regulación jurídica del derecho de acceso, en la última década ha tenido una especial incidencia en las ciencias administrativas la búsqueda de un nuevo modelo de relación con la ciudadanía basada en el uso de las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías y los medios electrónicos son una apuesta para que las administraciones públicas puedan proceder a la divulgación y la reutilización de la información que dispone el sector público por medios electrónicos.

Respecto al uso de estas tecnologías, la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos](#), incorpora el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las administraciones públicas por medios telemáticos y regula el uso de las tecnologías de la información en la actividad administrativa para el ejercicio de sus derechos y la transparencia administrativa. Sin duda esta ley debe servir para favorecer, simplificar y agilizar el ejercicio de los derechos de acceso y de la función pública de divulgación de datos que constan en los registros públicos. Sin embargo, hay que constatar el retraso en la puesta en marcha de esta norma, en vigor desde el 31 de diciembre de 2009, debido a las dificultades técnicas y presupuestarias que ha supuesto la implantación de recursos, tecnologías y sistemas necesarios para cumplir con los objetivos implican⁴.

También ha sido aprobada la [Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información en el sector público](#), cuyo objeto es regular el régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las administraciones públicas y organismos del sector público.

- En el ámbito internacional es necesario hacer mención al [Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales \(Tromsø, 18 de junio de 2009\)](#). El [Consejo de Europa](#) manifiesta que la transparencia de las autoridades públicas es la llave para un buen gobierno; un indicador del carácter democrático y plural de los Estados y, por ello, opuesto a todas las formas de corrupción. Asimismo sostiene que este derecho de acceso a documentos oficiales es esencial para el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales como es el caso de la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público.

Este tratado internacional, que no ha sido hasta la fecha ni firmado ni ratificado por el Estado Español, implica el reconocimiento del derecho a conocer los documentos oficiales que consten en instancias administrativas, legislativas y judiciales así como entidades privadas que realicen funciones

⁴ [El estudio 2010 de aplicación de la Ley 11/2007, en las CCAA de la fundación Orange-Capgemini Consulting](#) sitúa a Euskadi en un 68% por debajo de la media estatal de un 70% de aplicación de la ley.



públicas, de forma rápida y sencilla, sólo sujeto a una serie de restricciones tasadas y fundadas en el interés público entre los que incluye la defensa nacional o la vida privada de las personas. Asimismo incluye la iniciativa de las administraciones públicas para divulgar los documentos públicos para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general. Por otro lado, en caso de denegación el Tratado incluye un procedimiento de reclamación con la posibilidad de optar por un recurso ante los tribunales de justicia o por un recurso rápido y económico ante una institución imparcial e independiente establecida por la Ley.

- Con objeto de desarrollar el mandato constitucional dentro del marco jurídico internacional de referencia la Administración del Estado está elaborando un [anteproyecto de ley de transparencia y acceso de los ciudadanos a la información pública](#).

Este proyecto de ley parte del reconocimiento del derecho al acceso a la información pública como un principio de buen gobierno que posibilita a la ciudadanía conocer y vigilar el ejercicio de las potestades públicas, la prestación de los servicios públicos y favorecer la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. La transparencia en la gestión de los asuntos públicos no debe estar supeditada a la demanda de información por parte de los ciudadanos sino que debe constituirse, de manera activa, como un principio rector de la actividad pública.

Esta ley es una oportunidad de profundizar en los derechos de los ciudadanos al acceso y en la difusión de la información de los documentos obrantes en los registros públicos. A pesar del avance que, sin duda, va suponer en el reconocimiento de un derecho universal de acceso a la información, existen cuestiones concretas sobre el concepto de información, la restricción del acceso a información legislativa y judicial, o el plazo excesivo para contestar que han sido cuestionados por algunas plataformas a favor del acceso.

III. El derecho de acceso la información pública en la labor del Ararteko

- Es una constante referencia en la labor de esta institución las denuncias y quejas por los problemas que padecen las personas reclamantes para acceder a informaciones que constan en los registros y expedientes administrativos.

La posibilidad de reclamar ante las Defensorías de la ciudadanía la reparación de los derechos vulnerados en esta materia es una opción plausible ante las dificultades que pueden implicar otros controles jurisdiccionales. La mayoría de los Estados que han regulado el acceso a los documentos públicos han





previsto la constitución de una agencia o comisionado específico para revisar las denegaciones o la falta de respuesta.

En el caso del acceso a la información la inmediatez en la respuesta administrativa es una premisa fundamental para poder ejercitar el resto de derechos de participación. Asimismo, la rapidez en la supervisión del órgano gubernativo es una labor fundamental. Dentro del mandato general para el control de las administraciones públicas, el Ararteko viene desempeñando ese papel junto con el resto de comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos de las personas.

- Las dificultades que nos plantean la ciudadanía hacen mención principalmente al retraso, la ausencia de respuesta o la falta de calidad de la información remitida. En otros supuestos las quejas cuestionan los motivos de las denegaciones de la información basados en razones de diversa índole como son la protección de los datos personales o la propiedad intelectual. Las materias a las que afectan estas reclamaciones son, fundamentalmente, las relativas al medioambiente o al urbanismo y, en menor medida, a asuntos de ámbito local.

La justificación dada por las administraciones trae causa en muchas ocasiones en la falta medios materiales o personales de las administraciones, en especial de las municipales, y la carencia de un servicio propio dedicada a dar respuesta a las peticiones de información que permitan reaccionar en un plazo de tiempo breve. Por otra parte, también cabe manifestar que las restricciones a las solicitudes de información responden, en más de una ocasión, a una voluntad de obstrucción de las administraciones que tratan de impedir el acceso a la información a determinadas personas o colectivos y evitar dar explicaciones sobre sus decisiones, someterse a la crítica o al control de la ciudadanía.

El asunto ha dado lugar a varias resoluciones del ararteko sobre casos concretos por lo que conviene hacer mención expresa a estas actuaciones.

- En una serie de supuestos hemos analizado las limitaciones que impone la legislación de propiedad intelectual al acceso a los expedientes urbanísticos. Así la [Resolución del Ararteko, de 28 de marzo de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Ortuella, por la que se concluye su actuación sobre la falta de respuesta motivada a la petición de acceso a un expediente urbanístico](#) y la [Resolución del Ararteko, de 2 de julio de 2009, sobre la imposibilidad de acceso a determinada información relativa a un proyecto del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana.](#)





- En otra resolución le recordamos a un ayuntamiento que el acceso a la información urbanística no requiere la necesidad de acreditar un interés especial y sólo puede limitarse en los casos tasados en la legislación mediante la correspondiente resolución motivada. [Resolución del ararteko de 2 de diciembre de 2008 dirigida al Ayuntamiento de Bakio por la que se concluye su actuación sobre la modificación de las Normas Subsidiarias del planeamiento de Bakio](#)
- Otras resoluciones recientes plantean el problema de la falta de respuesta en un plazo de tiempo que excede con creces el previsto en la normativa de un mes. Resolución de diciembre de 2010 dirigida a la Departamento de Medio Ambiente y a la Agencia Vasca del Agua por la que se concluye nuestra intervención sobre la falta de respuesta a sendas solicitudes de información medio ambiental.
- De especial relevancia es la recomendación de carácter general sobre información y participación ciudadana en el ámbito local que incorporamos en nuestro [informe al Parlamento del año 2005](#). En esa resolución recomendábamos a las administraciones municipales una reflexión profunda sobre una política de información más transparente y eficaz dirigida a dotarse de un servicio de información de carácter integral que garantice el derecho a la información. La premisa de la que debe partir la administración para abordar la solicitud debe ser siempre positiva sin perjuicio de la ponderación de derechos de terceros o del orden público que pudieran verse afectados. Esa mejora en la información debía tener en cuenta las nuevas tecnologías pero sin olvidar los canales tradicionales de acceso como son los tabloneros de anuncios o las oficinas de atención ciudadana.

Estas actuaciones son un ejemplo de las actuaciones seguidas en esta materia y de la labor realizada en el reconocimiento de este derecho.

- Cabe concluir que la institución del Ararteko ejerce, dentro del ámbito de sus funciones como autoridad independiente que controla las posibles vulneraciones del derecho, al acceso a la información pública.

Con objeto de tratar de mejorar en nuestra gestión de las reclamaciones, en aras de garantizar una correcta salvaguarda de este derecho, esta institución procederá a establecer los medios correspondientes para dar un tratamiento sumario a las reclamaciones que hacen referencia a esta materia. Asimismo se compromete analizar el funcionamiento del servicio a la difusión de los datos públicos que obren en poder los poderes públicas vascas sujetos a su control y promover el ejercicio de este derecho entra la ciudadanía.





IV. Un caso de estudio: La transparencia y el derecho de acceso medioambiental.

Una vez expuestos unos someros antecedentes sobre las nuevas tendencias para velar por la transparencia y el acceso a la información pública conviene que nos detengamos en una de las áreas donde esta materia ha tenido un reconocimiento legal y social más significativo, el medio ambiente.

El medio ambiente y el derecho a su conservación y protección constituyen un bien jurídico que parte del interés público en la consecución de objetivos como el control ambiental de la contaminación, el desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad y la salud pública. Si en un área la necesidad de transparencia y participación es más evidente esa es precisamente el medio ambiente. La sociedad civil –personas, plataformas y asociaciones- ha sabido reivindicar de forma activa la necesidad de saber y conocer cuál es el estado del medio ambiente, cuáles son los riesgos que atenazan nuestro mundo y cuáles son las políticas públicas para afianzar un desarrollo sostenible.

El desarrollo legislativo específico de esta materia ha servido para dotar al derecho de acceso a información medioambiental de un marco jurídico propio. En ese desarrollo legislativo han tenido una especial relevancia los organismos internacionales y comunitarios.

- El primer paso dado en esta materia fue la [Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio](#). El planteamiento de esta norma comunitaria era impulsar que cualquier persona pudiera acceder a la información sobre medio ambiente que obrase en poder de las autoridades públicas y que se refiriese a la situación del medio ambiente, las actividades o medidas que afecten o puedan afectar adversamente al medio ambiente, así como las destinadas a protegerlo. La transposición de la directiva se llevó a cabo mediante [la Ley 38/1995, de 12 de diciembre](#). Esta ley, ya derogada, introdujo la obligación de difusión de la información disponible sobre el estado del medio ambiente de forma periódica. También supuso el reconocimiento de un derecho subjetivo de acceso a esa información por cualquier persona sin necesidad de ser interesado y sin tener que esperar la conclusión del expediente.

Con posterioridad tiene especial relevancia la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, conocida como el [Convenio de Aarhus](#). Esta norma establece un marco jurídico internacional con los elementos necesarios para garantizar los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio. El primer pilar el acceso a la información ambiental desempeña un papel básico para la educación ambiental y poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos.





Este instrumento jurídico internacional ha propiciado el desarrollo de otras normas tanto en el ámbito de la Unión Europea mediante 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](#) como en el Estado con 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](#).

- La Ley 27/2006 regula el derecho de acceso a la información medioambiental desde una doble perspectiva activa y pasiva. Por un lado, plantea la obligación de establecer paulatinamente un servicio público de difusión activa y sistemática de la información ambiental mediante el uso de las nuevas tecnologías. Ese servicio debe contener de manera actualizada información sobre las legislación aplicable, las políticas públicas, información anual sobre el estado del medio ambiente, datos sobre el seguimiento de las actividades clasificadas, sobre las autorizaciones con efectos significativo sobre el medioambiente o estudios sobre el impacto ambiental y evaluación del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente (aire, agua, suelo, paisaje y espacios naturales).

La otra vertiente es el acceso a la información ambiental, previa solicitud, sin necesidad de acreditar un interés determinado. La administración debe informar de los derechos que le asiste a la ciudadanía y asistir en la búsqueda de la información. Respecto al procedimiento regula la simplificación de las exigencias formales de las solicitudes, la mejora de la solicitud en caso de que la solicitud sea imprecisa, el reenvío a la administración competente y reduce el plazo de respuesta a un mes. Las denegaciones deben ser expresas y basadas en los motivos fijados en la propia Ley como que la petición es irrazonable, excesivamente general, sobre datos inconclusos o comunicaciones internas. Por otro parte, es posible denegar, en su caso parcialmente, cuando la petición pueda afectar negativamente a la confidencialidad prevista en una Ley, a la seguridad nacional, a procedimientos judiciales en trámite o a derechos de terceros (datos personales, propiedad intelectual y secreto comercial e industrial).

- La Comunidad Autónoma de Euskadi fue una de las primeras en legislar sobre el medio ambiente mediante [la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente](#). Esta norma incorpora todos los elementos básicos del derecho de acceso: Acceso público sin acreditar un especial interés, obligación de responder en un plazo breve de tiempo, denegación sujeta a causas tasadas.





- ***Principios en los que se basa el derecho de acceso y a la transparencia de la información medioambiental:***

* A la vista de la normativa expuesta, y conforme a varias resoluciones judiciales de interés en esta materia, el contenido del derecho de acceso a la información debe tener en cuenta los siguientes principios:

- **Universalidad.** El ejercicio del derecho de acceso a la documentación es universal. Cualquier persona física o jurídica puede plantearlo y no requiere alegar ningún interés ni justificar las razones para poder ser ejercitado.
- **Celeridad.** El acceso a la información o la remisión debe hacerse de forma rápida y preferente. La legislación ambiental ha establecido un plazo de resolución que no supere el mes, desde la recepción de la petición en el registro encargado de dar contestación, salvo prórroga expresa por otro mes.
- **Sencillez.** Las formalidades para el ejercicio de ese derecho deben ser mínimas (un nombre, una dirección postal o de correo electrónico y una descripción del objeto de la información requerida). El acceso a la información deberá suministrarse en el modo que haya sido requerida. Preferentemente la administración facilitara la información mediante medios electrónicos.
- **Gratuidad.** El acceso a la documentación por correo electrónico o en las dependencias públicas será gratuito. Las oficinas de atención a la ciudadanía deben establecer un horario adecuado para el ejercicio de este derecho sin que perjudique las necesidades del servicio. La expedición de copias y la transformación en formatos diferentes puede llevar acarreado el cobro de una tasa por la prestación del servicio, siempre que se haya recogido en la correspondiente disposición, que en ningún caso excederá de sus costes reales.
- **Asistencia.** El servicio de información tiene la obligación de informar de los derechos y de su ejercicio. Así debe asistir al solicitante en la búsqueda de la información. En caso de falta de concreción del objeto de la petición debe darse un plazo para concretar la petición conforme las previsiones que recoge el artículo 71 de la [Ley 30/1992](#). Si la petición se hace a una administración que no es competente ésta lo remitirá de oficio a la administración que pueda disponer de esa información y se le informará del traslado al solicitante.
- **Publicidad.** En principio, toda la información en poder de la administración es pública. La Administración debe disponer de catálogos con la información que disponga.





- **Transparencia.** Las administraciones públicas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la difusión activa de toda la documentación que obre en su poder de manera sistemática, accesible y que pueda ser reutilizable por terceras personas.
 - **Restricción.** Las denegaciones de este derecho están basadas en motivos tasados que deben interpretarse de manera restrictiva. En el caso de denegación la resolución debe estar suficientemente motivada ponderando en el caso concreto los motivos de la denegación.
 - **Control administrativo e institucional.** Las resoluciones total o parcialmente denegatorias o la falta de respuesta pueden ser recurribles en vía administrativa, contencioso-administrativa o ante la Defensoría del Pueblo correspondiente. La resolución de estas reclamaciones debe realizarse de manera sumaria al constituir el acceso rápido un pilar fundamental en el ejercicio de otros derechos fundamentales.
- * Merece un análisis más detenido el capítulo sobre las posibles denegaciones de la información requerida. Los motivos para su restricción pueden ser de carácter formal o justificados en la defensa de derechos de terceros o del orden público.
- **Criterios formales.** Las razones para la inadmisión a trámite de una petición pueden estar justificadas cuando ésta se refiera a datos inconclusos o meras comunicaciones internas, la petición sea genérica, exija la elaboración de los datos o resulte irrazonable.
 - o Denegación por datos medioambientales inconclusos o comunicaciones internas. Hacen referencia a aquellos documentos concretos que estén en proceso de elaboración en los que la administración esté trabajando de manera activa. 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.

También es de interés la sentencia del Tribunal Supremo -RJ 2004/2226- de 17 de febrero de 2004, que considera una denegación improcedente de las actas de inspección referentes a una emisión contaminante. Las actas no son documentos inconclusos, una vez elaboradas son información accesible con independencia del trámite a seguir tras su elaboración.





La legislación excluye el acceso a las comunicaciones internas en la medida que no formen parte del expediente administrativa y tengan un carácter de borrador o meras notas auxiliares.

- Denegación por petición genérica o falta de concreción de la información. El acceso debe estar referido a un determinado objeto. Para concretar una petición genérica la administración puede solicitar la subsanación de la mejora de la petición o remitir aquella documentación que disponga y que de respuesta al interés manifestado por el reclamante. No hay que olvidar que la administración debe tratar de facilitar la articulación de la solicitud –artículo 35 de la [Ley 30/1992](#)- dándole cuenta de la información obrante o dándole una referencia de los expedientes administrativos que consten al respecto.

La generalidad hace referencia al conjunto de la información que se disponga sobre una materia (por ejemplo, información sobre todas las licencias de actividad de un municipio). El problema que puede aducir la administración para facilitar la información no es tanto el volumen de esa información, que es pública, sino la falta de concreción de las actividades concretas y su concreta referencia.

- Denegación de una petición al resultar manifiestamente abusiva o irrazonable. Este hace referencia a solicitudes que plantean el acceso a datos periódicos y futuros. La sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006 ha establecido que las peticiones permanentes y de datos de elaboración periódica deberían tramitarse y responderse en los términos previstos para la difusión periódica de información ambiental.

El ejercicio abusivo del derecho cabe plantearse cuando la finalidad del acceso sea provocar un perjuicio al funcionamiento de la administración. Este criterio debe interpretarse con carácter especialmente restrictivo puesto que si la administración dispone de la información, también posee la obligación de difundirla. Desde esa perspectiva no cabe alegar un resultado abusivo. En el caso de que la administración haya difundido esta información previamente le informará a la persona solicitante de cómo acceder, y, en caso contrario, deberá facilitar esa documentación. Para la interpretación de estas excepciones hay que partir de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar el acceso a documentación más voluminosa.

En ese sentido debemos mencionar la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 4 de Bilbao, sentencia 74/2006, de 3 de marzo, -JUR 2006/210115-. El juzgado considera, ante una





solicitud de información sobre el conjunto de licencias urbanísticas concedidas en los últimos cinco años en suelo no urbanizable, que no es una solicitud abusiva puesto que se concreta sobre un periodo de tiempo determinado y sobre una clase de suelo en el que las licencias no son tan numerosas.

- Creación o elaboración ex novo de datos estadísticos. No puede exigirse a la administración la realización de estudios o desgloses que no le competen. En este caso el límite lo encontramos de nuevo en las obligaciones de difusión y estudios medio ambientales. Así mismo el derecho de petición permite al ciudadano solicitar el tratamiento de esos datos. (ver la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la comunidad valencia 1067/2004, de 23 de diciembre –RJCA 2005/10-).
- * Las peticiones de información pueden verse denegadas total o parcialmente en aquellos casos en los que la información implique la revelación de datos que pueden vulnerar derechos de terceras personas o, por mor de la Ley, contrario al orden público.
- La protección de los datos personales y el derecho a la intimidad. La obligación del consentimiento del titular de los datos personales conforme a las previsiones del artículo 10 de la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal](#) implica en la práctica una importante restricción al acceso de datos medio ambientales y urbanísticos en los que con carácter general aparecen datos nominativos de personas físicas. En este ámbito la legislación medioambiental puede resultar más restrictiva que el artículo 37 de la Ley 30/1992 puesto que este último permite el acceso a los datos personales en expediente concluidos siempre que se justifique un interés directo.

Un criterio a nuestro juicio más ponderado es el que introduce el anteproyecto de Ley de transparencia que plantea una distinción entre datos personales y datos íntimos. Aquello datos que no tengan la consideración de íntimos o que no afecten a la vida privada podrán ser cedidos sin el consentimiento previo del titular. Por el contrario, los datos que afecten a la intimidad -en este caso datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y sexualidad- se denegarán salvo consentimiento expreso, que requieren la autorización.

Debemos señalar que la legislación de protección de datos personales no se extiende a las personas jurídicas. Tampoco cabría apelar a esta normativa en los casos en los que los datos personales sean públicos y notorios como es el supuesto de los nombres de los y las representantes de organismos públicos.





En caso de que no resulte conforme a la legislación facilitar esos datos relativos a las personas físicas, debe procederse a suministrar la documentación de manera parcial disociándose los datos personales.

- Los derechos de propiedad intelectual e industrial. Los derechos de autor pueden implicar una restricción al acceso y a obtener copia de determinados proyectos y estudios, en los términos previstos en el real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por la que se aprueba el [texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual](#). Respecto a esta limitación es importante señalar que el artículo 31 bis establece que no requiere autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios. Asimismo cabe el consentimiento expreso del autor. Ese consentimiento debe recabarse por medio de las cláusulas administrativas correspondientes en los supuestos de contratación pública sin menoscabo de los derechos morales del autor.
- Información que esté incurso en procedimientos judiciales o en trámite ante los tribunales, sujeta al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.
- Otras razones de orden público como es el caso de las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública.

V. Recomendaciones

- Es importante que el Gobierno Vasco -partiendo de la legislación básica estatal- proponga una ley que regule la transparencia y el acceso a la información pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco que, garantice un acceso abierto a los registros y archivos públicos.

Los esfuerzos que en los últimos años vienen haciendo las administraciones públicas vascas en establecer un acceso abierto a las registros y a los documentos públicos deben dar paso a la regulación de un marco jurídico propio. Esa norma deberá fijar las obligaciones de las administraciones públicas vascas para la creación de un servicio público para la distribución y la difusión de toda aquella información pública disponible que no esté sujeta a otras restricciones que las que deriven del ejercicio de otros derechos de terceros o de orden público. También deberá regular el derecho de las personas al acceso a todos los expedientes y registros conforme a los principios incluidos en esta recomendación y derivados del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales de Tromsø.





- El Gobierno Vasco debe adecuar la Ley 3/1998, de 27 de mayo, General de Medio Ambiente, a las exigencias derivadas del Convenio de Aarhus, a la Directiva 2003/4/CE y a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Asimismo la ley deberá incorporar los principios mencionados de acceso y transparencia a la información pública.
- Ordenanzas municipales. Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco deberán promover la aprobación de ordenanzas que regulen el acceso y la difusión de la información, en especial la medioambiental. Para ello tanto el Gobierno Vasco, como las Diputaciones Forales y la Asociación de Municipios Vascos Eudel promoverán la asistencia técnica necesaria y la redacción de ordenanzas tipo.
- Las administraciones públicas vascas deberán dotarse de los medios suficientes para cumplir con las obligaciones derivadas de esta legislación. En especial las administraciones locales deben hacer los esfuerzos necesarios para establecer un servicio o persona responsable de información para dar el trámite que corresponda a las solicitudes presentadas. En el caso que no disponga de medios propios deberá proceder a contratar los servicios necesarios para dar cumplimiento a esta función pública.
- El servicio de información y transparencia medioambiental del Gobierno Vasco -en coordinación con los servicios forales y municipales correspondientes- debe garantizar la divulgación por medio de Internet de forma actualizada de toda la información incluida en el artículo 7 de la Ley 27/2006.

En esa página debe incluirse toda la información pública actualizada, propio o recabada de otras administraciones, en un formato fácilmente comprensible, sobre el estado del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País vasco con referencia a la calidad del aire, agua y suelo.

En especial, en coordinación con los ayuntamientos y diputaciones forales, El Gobierno Vasco deberá disponer de información completa sobre todas las actividades sujetas a control ambiental en la Comunidad Autónoma. La información deberá incluir la licencia o la comunicación de la actividad clasificada y, en su caso, autorización ambiental integrada y/o declaración de impacto ambiental. También sobre cada actividad información sobre la contaminación que provoca al medioambiente, las medidas correctoras impuestas e información sobre las autorizaciones para emisiones a la atmósfera, vertidos al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, contaminación acústica y generación y tratamiento de residuos.

También se dará cuenta de las actividades que consten en funcionamiento sin autorización ambiental o en curso de tramitación.





- El acceso a la información medioambiental debe aplicarse de manera universal, rápida, sencilla y gratuita. Todas las personas pueden ejercitar este derecho, sin justificar las razones, de manera sencilla y dentro de un plazo de tiempo que no exceda de un mes. Mediante el uso de las nuevas tecnologías las administraciones públicas vascas valorarán la posibilidad de reducir este plazo a 15 días hábiles. El incumplimiento sistemático de esta obligación debe tener consecuencias disciplinarias para el responsable del retraso en la tramitación. Asimismo el acceso debe ser gratuito sin perjuicio de que en el caso de solicitar copias sea posible cobrar una tasa. Las administraciones públicas vascas deben recoger bonificaciones para las asociaciones consideradas como público interesado en los procedimientos. Asimismo debería eximirse el pago de tasa en la entrega de un número reducido de copias o el envío de información por medios telemáticos.

