

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
POR EL QUE SE REGULAN LOS DERECHOS DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN, DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DE ACCESO
A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 28 de septiembre de 2005 el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de agosto del año 2005, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Medio Ambiente por el que se solicita, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el 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 solicitud de emisión de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para que procediera a elaborar la propuesta de Dictamen.

El Proyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica, y una Memoria de impacto de género, en las que se razona, desde estas tres ópticas, el coste, la ade-

cuación, y oportunidad del Anteproyecto de Ley para definir el marco jurídico de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El antecedente inmediato de este Anteproyecto es el Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (en adelante, Convenio de Aarhus). Enmarcado en la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, y ratificado por España en diciembre de 2004¹, trata de incidir en las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades públicas para procurar que la transición hacia un modelo de crecimiento sostenible, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y econó-

¹ BOE de 16 de febrero de 2005.

mico, sea lo más participativa y democrática posible. Para ello, se articulan tres pilares, destinados a: garantizar el acceso de los ciudadanos a las informaciones sobre medio ambiente de que disponen las autoridades públicas; favorecer la participación pública en la toma de decisiones que tengan repercusiones sobre el medio ambiente; y, ampliar las condiciones de acceso a la justicia en esa materia.

La Unión Europea se comprometió a adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuación previa del derecho comunitario a las previsiones contenidas en aquel Convenio². En este sentido, el primer pilar, referido al acceso de los ciudadanos a la información, fue aplicado a escala comunitaria mediante la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. El segundo pilar, sobre participación pública en los procedimientos medioambientales, fue transpuesto mediante la Directiva 2003/35/CE, 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.

Para España la ratificación de este Convenio exige, asimismo, revisar y acomodar el marco normativo vigente en esta materia, en particular el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del impacto ambiental; la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente; y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación.

En consecuencia, el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen pretende definir un marco jurídico conforme con los compromisos internacionales asumidos, llevando a cabo, a su vez, la transposición de las referidas Directivas comunitarias al ordenamiento interno.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de 23 artículos, estructurados en cuatro títulos, de los que el título II se divide a su vez en cinco capítulos, ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El título I (artículos 1 a 4) se ocupa de las disposiciones generales, estableciendo, en primer término, que el objeto de esta norma es regular los derechos de acceso a la información ambiental, participación en los procesos de toma de decisiones, y de acceso a la revisión administrativa y judicial, así como el régimen jurídico de la difusión y puesta a disposición del público de la in-

formación ambiental. Asimismo, se definen determinados conceptos básicos, a efectos de esta norma, tales como los de público, interesados, información ambiental, o autoridades públicas. Se cierra este título con la previsión de la colaboración interadministrativa, en cuya virtud, las Administraciones Públicas deberán ajustar sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración.

El título II (artículos 5 a 15) se dedica al derecho de acceso a la información ambiental. En su capítulo I se contemplan las obligaciones generales en esta materia, por las que las Administraciones Públicas, entre otras actuacio-

² Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención 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.

nes, deberán adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio de este derecho, así como velar porque la información esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación.

En su capítulo II se establecen distintas obligaciones relativas a la difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible, con especial atención a aspectos tales como el uso de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, la edición periódica de informes sobre la calidad del medio ambiente, o las situaciones de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente.

El capítulo III regula el acceso a la información ambiental previa solicitud, que deberá dirigirse a la autoridad pública competente, esto es, aquélla en cuyo poder obre directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre la información solicitada, y tramitarse de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto. El plazo para resolver se fija, con carácter general, en un mes desde la recepción de la solicitud, ampliable a dos meses cuando el volumen o complejidad de la información lo justifiquen. En la contestación, si así se solicita y siempre que esté disponible, se informará sobre el método de medición utilizado para la recopilación de datos o la referencia al procedimiento normalizado empleado.

El capítulo IV establece el régimen de excepciones a la obligación de facilitar información ambiental. Ante la presencia de determinadas circunstancias, previstas en la norma, tales como que la información no obre en su poder o que afecte a la confidencialidad de determinados datos, las autoridades públicas podrán denegar, total o parcialmente, las solicitudes de información. En todo caso, la interpretación de estas causas ha de ser restrictiva y ponderar, en cada supuesto concreto, el interés público atendido con la divulgación de una información y el atendido con su denegación.

Finalmente, el capítulo V se ocupa de los ingresos de derecho público y privado, a cuyo fin las autoridades públicas establecerán una lista de

tasas y precios aplicables a las solicitudes de información ambiental, así como los supuestos de información gratuita.

El título III (artículos 16 a 19) contiene la regulación específica del derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental. A estos efectos, y al tratarse de un ámbito de competencia compartido con las Comunidades Autónomas, el Anteproyecto se ocupa de enunciar los principios que informarán de la participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con determinadas materias que se enuncian en la norma, así como sobre aquellas otras que establezca la normativa autonómica.

Este título contempla asimismo la regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente, órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, encargado de la participación y seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible. A este respecto, el Anteproyecto prevé que el Gobierno desarrolle mediante Real Decreto la estructura y funciones de este Consejo.

El título IV (artículos 20 a 23) se ocupa del acceso a la justicia en asuntos medioambientales. Se reconoce el derecho de toda persona física o jurídica a recurrir en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier acto, expreso o presunto, que vulnere los derechos en materia de información o participación reconocidos en esta norma. En el supuesto de tratarse de acciones u omisiones de sujetos privados sometidos a la obligación de suministrar información medioambiental, la reclamación podrá ejercitarse directamente ante la Administración Pública de la que dependa, y, en caso de incumplimiento, podrá acordarse la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica.

Este título regula, asimismo, la acción popular en asuntos medioambientales, otorgando la legitimación para ejercer esta acción a cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten determinados requisitos, de actividad social y antigüedad.

La disposición adicional primera crea la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus organismos públicos, tasa que, conforme a la disposición adicional segunda, podrá establecerse también en la Administración Local. La disposición adicional tercera prevé la posibilidad de percibir un precio por la divulgación de información ambiental a título comercial.

La disposición adicional cuarta establece que la Administración General del Estado podrá reservarse la facultad de resolver las solicitudes de información ambiental que reciban las personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades o desarrollen funciones o servicios bajo la autoridad de esa Administración.

La disposición adicional quinta contempla que la Administración General del Estado promoverá convenios de colaboración, con el sector empresarial y con otras organizaciones, para la constitución de puntos de información digitalizada.

La disposición adicional sexta prevé la publicación periódica de información estadística sobre el desarrollo del acceso a la información ambiental, y la disposición adicional séptima se dedica a los registros telemáticos.

La disposición adicional octava determina el plazo e importe máximo de la multa de las reclamaciones planteadas ante la Administración General del Estado por infracciones de las auto-

ridades públicas sometidas a la obligación de suministrar información medioambiental.

La disposición transitoria única determina que la difusión de la información ambiental disponible en soporte electrónico deberá incluir los datos recogidos desde el 14 de febrero de 2003.

La disposición derogatoria única establece la derogación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta norma.

Las disposiciones finales primera y segunda modifican, respectivamente, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de impacto ambiental, y la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y control integrados de la contaminación, a fin de dar acomodo en el ordenamiento español a las reglas previstas en la Directiva 2003/35.

La disposición final tercera se ocupa del título competencial, para establecer, a excepción de los artículos que expresamente menciona, el carácter de legislación básica de esta iniciativa legal, al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española.

La disposición final cuarta autoriza el desarrollo reglamentario de la Ley, y la disposición final quinta prevé su entrada en vigor el día siguiente a su publicación en el BOE.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, en cuanto adapta el ordenamiento jurídico interno a las obligaciones impuestas tanto por el Convenio de Aarhus como por la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE, relativa a la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente. A este

respecto, considera adecuado el método de transposición empleado, apoyado en una norma de carácter básico estatal y un posterior desarrollo de aspectos no básicos en normas autonómicas.

Con ello, el Consejo entiende, además, que se establece un régimen jurídico en materia de acceso a la información ambiental más ambicioso respecto al derecho de acceso a la información am-

biental que el recogido en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, al ampliar la información a que puede accederse y agilizar los procedimientos, acortándose los plazos para resolver las solicitudes de información, y suprimiéndose la necesidad de acreditar determinado interés. Por otro lado, el CES avala el establecimiento de la obligación por parte de los poderes públicos de promover activamente la participación pública en la gestión de asuntos ambientales, garantizando la asistencia y orientación en el proceso de búsqueda de información.

De otra parte, aún reconociendo la dificultad derivada de la transposición de los referidos com-

promisos internacionales, el CES manifiesta su preocupación por la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en el Anteproyecto dictaminado. Por ello, sugiere la revisión o definición de parámetros para concretar el contenido de diversas expresiones, tales como autoridad pública, autoridad competente y persona responsable o actos presuntos. En este mismo sentido, en aras de una mayor adecuación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, parece necesario profundizar en aspectos como litispendencia, ejecutividad y proceso de ejecución en materia de reclamaciones administrativas previas.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 1. Objeto de la Ley

Este artículo enuncia los derechos que se desarrollan en el Anteproyecto. En opinión del CES, debería observarse una mayor concordancia con los objetivos establecidos en las Directivas que se trasponen, lo que debería tener fiel reflejo en los distintos apartados que se incluyen en este artículo. Respecto al derecho de acceso a la información ambiental, el CES entiende que éste implica la obtención y recepción de la información que se solicita.

Artículo 3. Derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente

Se desarrollan en este artículo diferentes derechos que los ciudadanos podrán ejercer en sus relaciones con las autoridades públicas. Respecto a la participación pública, prevista en el apartado B), el CES opina que se debería incluir en su letra d) el derecho a una respuesta individualizada y motivada a la desestimación de las alegaciones y observaciones que se formulen, con carácter previo, a la adopción de planes, programas o disposiciones de carácter general.

Artículo 5. Obligaciones generales en materia de información ambiental

Con relación a las medidas que las autoridades públicas adoptarán para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, el CES considera que se debería incluir un nuevo apartado que recoja la obligación de realizar actividades de comunicación pública sobre este derecho y las vías para ejercerlo.

Artículo 6. Obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental

En opinión del CES, convendría contemplar, entre estas obligaciones, la de la Administración del Estado de mantener actualizado un catálogo de desarrollos legislativos, interpretaciones administrativas y resoluciones judiciales sobre aspectos clave de la Ley. Este catálogo debería estar disponible en un formato adecuado, libre y de fácil acceso.

Artículo 7. Contenido mínimo de la información objeto de difusión

La información que se difunda debe estar actualizada e incluir como mínimo los extremos que

se citan en este artículo. En lo que atañe a información sobre políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, el CES entiende que debería incluir las evaluaciones de impacto ambiental, en los casos en que procedan.

Artículo 9. Amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente

Este artículo establece la obligación de las Administraciones Públicas de difundir la información de que dispongan en los casos de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, a fin de prevenir o limitar los daños que se pudieran derivar de esta situación. Esta obligación, sin embargo, no será de aplicación ante causas de defensa nacional o seguridad pública. A este respecto, y dados los intereses protegidos, el CES considera que debería hacerse alusión a que deberá tratarse de causas que, ligadas a esos motivos, revistan una especial gravedad.

Artículo 11. Forma o formato de la información

Con relación al suministro o denegación de información ambiental, el CES considera que, en todo caso, la autoridad pública competente deberá proporcionar su respuesta por escrito o, al menos, en el mismo formato en que se presentó la solicitud.

Artículo 17. Planes y programas relacionados con el medio ambiente

Las Administraciones Públicas velarán por que se observen las garantías de participación en la elaboración, modificación y revisión de planes y programas que afecten a las materias que se recogen en este artículo. El CES propone que el Gobierno considere si las estrategias relacionadas con el medio ambiente entrarían a formar parte del conjunto de instrumentos a los que afectaría este artículo.

Por otro lado el CES opina que deberían incluirse los planes forestales entre las materias enumeradas en este artículo. Asimismo, el listado se cierra con la alusión a «aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica», referencia que, a juicio del Consejo, debería in-

cluir también a aquellas otras materias que puedan establecerse por la normativa estatal.

Artículo 18. Normas relacionadas con el medio ambiente

Las Administraciones Públicas también deberán velar por que se observen las garantías de participación en la elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general que versen sobre las materias que se enuncian en el apartado 1 de este artículo. En opinión del CES, su letra f), en la que se alude a la conservación de la naturaleza y diversidad biológica, debería incluir también la referencia a la gestión forestal.

Asimismo, en coherencia con lo ya manifestado en el artículo 17, el CES entiende que la letra m), en la que se menciona a «aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica», debería incluir también a las que se establezcan por normativa estatal.

Artículo 19. Consejo Asesor de Medio Ambiente

En opinión del CES, la composición de ese Consejo Asesor debería formularse de manera más general que como figura en el Anteproyecto. En particular, el CES entiende que resulta impropio designar en un anexo a la Ley las organizaciones no gubernamentales que formarán parte del Consejo según la letra a) del apartado 3 de este artículo, debiéndose remitir este aspecto al desarrollo reglamentario.

Asimismo, el CES propone para dicho apartado 3, las siguientes modificaciones:

- Sustituir la redacción actual de la letra b) por la siguiente: «dos representantes designados por las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical».
- Sustituir la redacción actual de la letra c) por la siguiente: «dos representantes designados por las organizaciones empresa-

riales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo».

- Sustituir la redacción actual de la letra f) por esta otra: «un representante del sector pesquero y de la acuicultura marítima y continental».

Artículo 22. Acción popular en asuntos medioambientales

En este ámbito el CES entiende que la Ley debería recoger la asistencia jurídica gratuita

para las entidades contempladas en el artículo 23 del Anteproyecto, siempre que éstas acreditaran la insuficiencia de recursos conforme a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita.

Artículo 23. Legitimación

Se enuncian en este artículo los requisitos que deberán cumplir las organizaciones a las que se reconoce legitimación para el ejercicio de la acción popular en el Anteproyecto. A este respecto, el CES considera que debería estimarse por parte de la Administración un mecanismo que evite una utilización abusiva, fraudulenta o de mala fe de este derecho.

V. CONCLUSIONES

Conforme a lo vertido en las observaciones generales de este Dictamen, el CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley, como forma adecuada de incorporación al ordenamiento jurídico interno de los compromisos internacionales

adquiridos por España en esta materia. Y ello sin perjuicio de las mejoras que, sin ánimo de exhaustividad, se han sugerido en los capítulos de observaciones generales y particulares.

Madrid, 28 de septiembre de 2005

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO DOÑA ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ-MONGE, DON CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, DON MAXIMINO CARPIO GARCÍA, DON MARCOS DE CASTRO SANZ, DON JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-GIL DE BERNABÉ, DON JUAN GUALDA NAVAS, DOÑA TERESA LÓPEZ LÓPEZ, DON ALFREDO MONTOYA MELGAR, DON JUAN MORENO RODRÍGUEZ, DON EDUARDO NAVARRO VILLARREAL, DON FRANCISCO PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, DON MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO Y DON ALFONSO VÁZQUEZ FRAILE

El artículo 19.3 del Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen establece la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente, y entre los miembros que lo componen se encuentra «un representante de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores» en su apartado f).

En el Dictamen se sustituye esa redacción por la de «un representante del sector pesquero y de la acuicultura marítima y continental».

El voto particular presentado consiste en mantener el apartado f) del Anteproyecto de Ley y ampliar el artículo 19.3 con un nuevo apartado incorporando «*un representante del sector de la acuicultura marítima y continental*».

La razón por la que se hace esta propuesta estriba en que el sector de la acuicultura no sólo utiliza el medio natural (aguas continentales y marítimas); sino también porque contribuye al desarrollo socioeconómico de aquellas zonas en donde se realiza la actividad acuícola; actividad productiva que ha experimentado un gran desarrollo en la última década.

En la acuicultura continental se utilizan las aguas superficiales como medios naturales de los cultivos. Y es bien conocido que la contaminación de un río puede provocar toxicidad y mortandad de los peces, llegando incluso a malograr toda la producción piscícola de una zona. Lo mismo puede suceder con los cultivos marinos si se trata de contaminación de aguas marítimas próximas a la costa.

Los acuicultores son muy conscientes de esta problemática y en este sentido favorecen, promueven y apoyan todas las investigaciones y todas las medidas políticas que tengan por objeto la mejora de la calidad del medio ambiente.

Además, este interés en disponer de un medio natural que tenga las condiciones idóneas para obtener unos cultivos acuícolas de calidad se pone de manifiesto en numerosas ocasiones y en importantes documentos como el *Libro Blanco de la Acuicultura*, en donde se hace especial hincapié en los aspectos medioambientales.

Por otra parte, la acuicultura es una actividad claramente diferenciada de la pesca y es por ello por lo que el Consejo Asesor de Medio Ambiente debería contar con un representante del sector de la acuicultura marítima y continental, además del representante del sector de la pesca que ya está contemplado en el Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen.

En definitiva, la propuesta de ampliar el Consejo Asesor de Medio Ambiente con un representante del sector de la acuicultura está basada en las importantes contribuciones que éste puede aportar al Consejo en su función de órgano de asesoramiento del Gobierno en materia medioambiental, así como para el mejor cumplimiento del fin perseguido, que no es otro que el del desarrollo sostenible.

Madrid, 28 de septiembre de 2005