

## II INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

*Autora: M<sup>a</sup> Ángeles López Lax*

Diciembre 2016

**Resumen :** La autora llevó a cabo en el año 1996 un informe sobre el Estado de la Información ambiental en España, que presentó en un Coloquio del Club Siglo XXI y al recién creado Ministerio de Medio Ambiente. Se evidenció que muy pocas administraciones conocían la existencia del derecho de libre acceso a la información ambiental, y mucho menos la *Ley 38/1995, de 12 de octubre del Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente*. Veinte años después se ha llevado a cabo un segundo estudio al objeto de comprobar el estado de la aplicación del Convenio de Aarhus, la Ley 27/2006, de 18 de julio y la información que las Comunidades autónomas y el Estado publican en sus portales electrónicos, evidenciándose una mejora más que notable del estado de la información ambiental en España, pues, a día de hoy, la información ambiental es el grueso de la información que las administraciones publicitan en sus webs. Pero no se trata de tener y acumular datos, sino de implicar a la sociedad para que cambie su conducta y la de los poderes hacia un desarrollo sostenible efectivo y duradero, conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus. Este es el reto al que ahora nos enfrentamos.

**Índice:** 1. El estado de la información ambiental en España en el año 1996. 1.1. Antecedentes 1.2. Conclusiones del primer informe. 1.3 La opinión de los ponentes. 2. Objeto y metodología de este segundo informe sobre el estado de la información ambiental en España. 3. Determinaciones de la Ley 27/2006 y Convenio de Aarhus sobre la publicidad activa y grado de cumplimiento. 3.1. Lista unificada de autoridades con información ambiental 3.2. Información para el correcto ejercicio de los tres derechos que regula el Convenio de Aarhus. 3.3. Amplitud y detalle de la información que se difunde. 3.4 Información pública de carácter mínimo. 3.5. Información sobre la situación del medio ambiente. 3.5 . Información sobre la experiencia y aplicación del Convenio de

Aarhus y Ley 27/2006. 4. La publicidad de la información ambiental en el ámbito del estado español. 5) Conclusiones y recomendaciones para pleno cumplimiento del Convenio de Aarhus . 5.1. La participación y el acceso a la justicia, como objetivos pendientes de la información. 5.2. Necesidad de un proyecto común de ámbito nacional sobre transparencia medioambiental.

## **1. El estado de la información ambiental en España en el año 1996**

### **1.1. Antecedentes.**

Con motivo de la celebración el día 5 de noviembre de 1996 de una conferencia coloquio promovida por la autora en el Club Siglo XXI sobre “El derecho de acceso a la información ambiental” , se llevó a cabo un estudio sobre el grado de información ambiental existente en España, así como sobre el conocimiento y aplicación por parte de las administraciones públicas de la Ley 38/95 de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de medio ambiente, tanto en su vertiente del ejercicio del derecho de acceso a la información (publicidad pasiva) como respecto a la información ambiental que las administraciones deben publicar (publicidad activa).

Conviene recordar que la referida Ley 38/1995 tan solo constaba de 6 artículos, era una transposición de La Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, y su peso gravitaba, conforme al título de la Directiva, en abrir el acceso a la información ambiental (“libre acceso”) eliminando los requisitos de acreditación del interés como parte interesada, exigidos para cualquier otro tipo de solicitud de información que obrase en poder de la administración. Es decir, la publicidad activa apenas estaba perfilada como obligación de los poderes públicos, pues se limitaba a un mandato genérico de hacer pública de forma periódica (anual en el caso del Estado) información sobre el estado del medio ambiente en relación a la situación 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, sobre los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de

protección ambiental (Artículo 2.1 en relación con el artículo 6.1) , debiéndose también publicitar información periódica, de carácter estadístico y agrupada por materias, sobre las solicitudes de información medioambiental recibidas en sus respectivos ámbitos de competencia y, en general, sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley (artículo 6.2.)

## **1.2. Conclusiones del primer informe**

Para llevar a cabo el primer informe sobre el estado de la información ambiental se hizo una búsqueda de bibliografía o cualquier tipo de información existente relacionada con el acceso a la información ambiental, la sensibilización y educación ambiental y se formularon peticiones- telefónicas o por fax - de información a los departamentos responsables de cada comunidad autónoma, y algunos municipios de la Comunidad de Madrid, sobre las publicaciones periódicas que hacían sobre el estado del medio ambiente y sobre las estadísticas de consultas efectuadas por los ciudadanos.

No todas las CCAA respondieron y muchas exigieron petición formal escrita por registro, pero incluso las que sí respondieron evidenciaron que el acceso a la información ambiental y su publicidad eran temas muy recientes en el país, y se reconocieron “deudoras” respecto al cumplimiento de las obligaciones que imponía la Ley 38/1995.

Las publicaciones que se hacían desde las CCAA versaban sobre medio natural y algunas llevaban a cabo programas de educación ambiental. Las memorias sobre el estado del medio ambiente eran testimoniales.

Entre las respuestas destacó la del País Vasco, que tenía implantada una Línea Verde telefónica desde 1989, con estadísticas y registro de todas las llamadas.

Por otro lado se evidenció que, a excepción de las asociaciones ecologistas, el ciudadano no estaba demandando información de carácter medioambiental, siendo este un motivo de la inexistente inaplicación de la Ley (si nadie pedía información ¿para que crear el servicio?). Existía, además, una falta generalizada de preparación por parte de los funcionarios que deberían estar encargados de facilitar dicha información así como de cauces adecuados para facilitar el ejercicio de tal derecho.

## **2. Objeto y metodología del segundo informe sobre el estado de la información ambiental en España.**

El objetivo de este informe ha sido pues valorar el progreso efectuado en 20 años en la aplicación de la Ley de acceso a la información y en que medida ésta cubría los estándares mínimos exigidos.

Se ha partido del examen de la información ambiental publicada por las administraciones en sus portales electrónicos, aunque también se ha contactado con algunas Comunidades autónomas haciéndoles sugerencias y peticiones de información concretas.

La primera conclusión que se desprende del examen de los portales electrónicos de las CCAA es que no existe patrón ni metodología común a la hora de cumplir con las obligaciones legales de publicidad activa en materia de medio ambiente, lo cual ha supuesto una gran dificultad para poder extraer conclusiones generales. Ello no obstante hemos tratado de agrupar la información que vierten a sus portales electrónicos, alrededor de los bloques informacionales que veremos en el apartado 3, que se corresponden mas o menos, con las obligaciones legalmente establecidas.

## **3. Determinaciones de la Ley 27/2006 y Convenio de Aarhus sobre la publicidad activa y grado de cumplimiento.**

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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), dedica el Capítulo II, artículos 6 al 9, a la difusión por las autoridades públicas de la información ambiental que obre en su poder. Ello no obstante, existen también otros mandatos de publicidad en otros artículos de esta ley (y legislación ambiental sectorial, que no analizamos en este

estudio) a los que nos referiremos al desarrollar los bloques temáticos anteriormente referidos.

### **3.1. Lista unificada de autoridades con información ambiental**

Es evidente que para poder ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental, lo primero que se ha de saber es qué Administración pública tiene la información que necesitamos y ante quién se puede ejercitar el derecho de acceso si la información no es de acceso público, así como ante quien se puede recurrir una falta de respuesta o una respuesta inadecuada. Esta información ha de ser de acceso público pues de otro modo se impediría de raíz el ejercicio del derecho.

Así, el artículo 5.1.c. dispone que las administraciones públicas deberán *“elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma”*.

Son testimoniales los casos en los que se facilita una lista unificada de autoridades con información ambiental, pues la mayoría se limitan a poner su organigrama y datos de contacto de los diversos departamentos o consejerías, debiendo el usuario deducir por el título del departamento, cual es la información que dicho órgano debería tener. Este ejercicio de adivinanza se complica aún más cuando las competencias ambientales están repartidas en consejerías distintas o integradas en consejerías que no son exclusivamente de medio ambiente - o lo que entendemos por medio ambiente- que es la situación mayoritaria (véase el ejemplo del Estado, con el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente).

El apartado 3 del mismo artículo, establece que, para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, deberán contar al menos con alguna de las siguientes medidas: *“a) Designación de unidades responsables de información ambiental. b) Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada. c) Creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o*

*puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información.”*

Para el logro de estos objetivos, la mayoría de las CCAA publican cual es el órgano ante el cual se ha de formular una solicitud de información ambiental y muchas de ellas facilitan diversas vías, incluido el acceso telemático con firma electrónica, o un teléfono de contacto. Son minoría las que exigen una formulación escrita presentada ante registro público o el propio órgano responsable, como única forma de formular una petición de acceso. Lo que no se suele hacer público (salvo alguna excepción) , es cual es el órgano ante el cual se podrá recurrir una petición de información desatendida.

La mayoría también facilita una lista de la información ambiental de que disponen (frecuentemente bajo el epígrafe “*temas ambientales*”) pero no siempre queda claro cual es el órgano concreto que dispone de dicha información. Para simplificar y coordinar esta información y/o la atención de peticiones de información, algunas CCAA han optado por la creación de órganos ad hoc, como el Servicio Integrado de Atención Ciudadana (SIAC) y la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM), pero ello no siempre facilita al usuario el acceso a la información, pues el resultado es que se puede acceder a información ambiental sobre la misma materia desde diversas páginas o vías de entrada, que no siempre tienen la misma información, por lo que existe la duda sobre si la información obtenida es la correcta o toda la que hay. Es por ello que consideramos necesario unificar bajo una única sistemática o lista toda la información ambiental disponible en cada Comunidad.

### **3.2. Información para el correcto ejercicio de los tres derechos que regula el Convenio de Aarhus**

La efectividad de los tres derechos que ampara el Convenio de Aarhus requiere de una adecuada información e incluso ayuda y formación, por parte de la Administración, dada la complejidad y “novedad” de los temas ambientales y la necesidad de

concienciación ciudadana respecto a los retos que nos plantea la situación de deterioro del medio ambiente.

A tal fin, el artículo Artículo 5 de la Ley 27/2006, al hablar de las obligaciones generales en materia de información ambiental, establece que las Administraciones deben “Informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la presente Ley, así como de las vías para ejercitar tales derechos.”

A ello, el Convenio de Aarhus adiciona en el artículo 3. 2. *“Cada Parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle tener acceso a la información, participar más fácilmente en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental.”* Y en el 3.3 *“Cada Parte favorecerá la educación ecológica del público y lo concienciará respecto de los problemas medioambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental.”*

Todas las CCAA facilitan en sus portales los textos legales mencionados y la mayoría ofrece información adicional sobre cómo llevar a cabo y ejercer el derecho de acceso a la información, ofreciendo incluso modelos, pero no ocurre lo mismo con el derecho a la participación pública <sup>1</sup>al que solo suelen hacer referencia mediante la transcripción de los textos legales que la regulan, por lo que existe un déficit de información importante sobre el derecho a la participación.

Y mucho menor es aún – por no decir inexistente - la información sobre cómo ejercer el derecho de acceso a la justicia, cuando se deniega o no se respeta el derecho de acceso a la información o la participación pública, o cuando se vulnera alguna norma de protección ambiental.<sup>2</sup> Esta omisión de información infringe el artículo 9 del Convenio, relativo al derecho de acceso a la justicia, cuando en su número 5 establece que *“Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que se informe el público de la posibilidad que se le concede de iniciar*

---

<sup>1</sup> Solo conocemos un modelo de alegaciones en tramite de información pública publicado por Aragón

<sup>2</sup> Solo el País Vasco ha publicado un excelente manual de instrumentos legales para recurrir en materia de medio ambiente.



*procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.”*

Tampoco hemos tenido conocimiento de campañas o instrumentos de educación y sensibilización para potenciar o dar a conocer los derechos de acceso a la información, participación y justicia, en materia de medio ambiente por parte de las Administraciones públicas con competencia ambiental. Se han confeccionado manuales por parte de las ONGs ambientales o incluso ha habido alguna por parte del Consejo General de la Abogacía, pero de escasa difusión. No hay más que ver el desconocimiento generalizado (incluso por parte de las administraciones públicas) de los derechos que regula y confiere el Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006.

### **3.3. Amplitud y detalle de la información que se difunde**

Cada vez existe más información sobre el medio ambiente y los factores que interactúan en él, y esa información suele estar -o debería estar - en poder de la Administración por ser necesaria para el ejercicio de sus funciones de control, prevención y reparación de la contaminación o el daño ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, tal y como establece el artículo 45 de nuestra Constitución y, de igual forma, el artículo 5.1. del Convenio de Aarhus cuando establece que “*Cada Parte procurará: a) Que las autoridades públicas “posean y tengan al día” las informaciones sobre el medio ambiente que sean “útiles para el desempeño de sus funciones”; b) que se establezcan mecanismos obligatorios para que las autoridades públicas estén debidamente informadas de las actividades propuestas y en curso que puedan afectar de manera significativa al medio ambiente,*” .....

La Ley 27/2006 no recoge esta “obligación de disponer” de información “útil” para el desempeño de las funciones atribuidas, pues solo obliga a la Administración a “organizar y actualizar” la información ambiental “relevante”, lo cual podría interpretarse como una restricción del derecho de transparencia ambiental contemplado en el Convenio, habida cuenta que uno de los motivos para denegar una solicitud de información es la



de no disponer de ella. Así resulta del artículo 6.2 de la Ley 27/2006 que establece que *“Las autoridades públicas organizarán y actualizarán la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas.”*

Sin embargo, los apartados 1 y 3 del referido artículo 6 se refieren a la difusión de información ambiental en general - sin especificar si es la relevante, la útil o la que se posea - la cual se habrá de incorporar paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso público a través de redes públicas de telecomunicaciones (art. 6.3), debiéndose garantizar su difusión y puesta a disposición del público *“de la manera más amplia y sistemática posible”* (art. 6.1); habrá de ser actualizada y con posibilidad de ser comparada en la medida de las posibilidades (art. 5.2), lo cual podría entrar en contradicción con la restricción a la información “relevante” a la que se refiere el apartado 2 del artículo 6. Todo ello sin perjuicio del contenido mínimo de la información que se ha de difundir a la que hace referencia el artículo 7.

Otra consecuencia de no haberse establecido “la obligación de disponer de información útil” para el ejercicio de las funciones asignadas a cada administración es que el ciudadano no puede conocer la extensión y el alcance de la información que puede exigir a la Administración ni la información que la Administración tiene pero no difunde. Ello, unido a que las administraciones no hacen públicas la lista unificada de autoridades con información ambiental, ni sistematiza la información en muchos casos, dificulta el control ciudadano sobre la transparencia en materia de medio ambiente, quedando en manos de la Administración determinar qué información se difunde y hace pública y cual no, el hacer un esfuerzo o no por ofrecer información clara, actualizada y susceptible de comparación y el cumplimiento o no, en definitiva, de la obligación de *“difundir de la manera más amplia y sistemática posible”*, a la que se refiere el art. 6.1.

Resultado de todo ello es también la enorme variación de los contenidos de los portales electrónicos de las CCAA y la diferente forma de tratar la información en cada una, no pudiéndose llegar a una conclusión general sobre el grado de cumplimiento de la

obligación de difundir información, (más allá del contenido mínimo al que se refiere el artículo 7) debiéndose particularizar el análisis en cada comunidad. Ello comportará a su vez gran dificultad a los usuarios (especialmente empresas, profesionales y ONGa) que precisen de la misma información referida a distintas CCAA.

### **3.4 Información pública de carácter mínimo**

Sin perjuicio de la obligación general de difundir información ambiental de la forma más amplia y sistemática posible, tanto el Convenio como la Ley, establecen un contenido mínimo de la información a difundir y de acceso público:

a) Los textos legales, tratados, normativas, convenios y acuerdos, tanto estatales, como autonómicos o locales relacionados con la materia de medio ambiente y en especial, la relativa al contenido de los derechos contemplados en el Convenio de Aarhus. Esta es una obligación que cumplen todos los portales electrónicos, con mayor o menor detalle o facilidad de búsqueda (art. 7.1).

b) Las sentencias sobre aspectos clave de la Ley 27/2006 (art. 6.5). Esta es una obligación que solo incumbe al Estado y v no está cumpliendo, pues la Instrucción AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento 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, si bien recoge jurisprudencia que interpreta aspectos clave de la Ley, no reúne el requisito de ser *“un catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la Ley y lo hará públicamente accesible de la manera más amplia y sistemática posible”*.

c) Las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda (art. 7.2). Esto se cumple generalmente, aunque existe dificultad en localizar de forma conjunta el plan o programa y su evaluación ambiental estratégica correspondiente, muchas veces publicados de forma separada lo cual dificulta su integración y visión de conjunto.

d) Los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de las normas legales y los planes y programas, cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas (art. 7.3.). No hemos podido encontrar informes en tal sentido, más allá de las informaciones recogidas en las revisiones de los planes que establece la legislación o en los informes sobre el estado del medio ambiente, a los que más adelante nos referimos.

e) Las autorizaciones de proyectos con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente. En su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información (art. 7.6). Esta obligación es cumplida de forma muy desigual, pues mientras unos portales ofrecen listados de las autorizaciones, otros sólo ofrecen un motor de búsqueda, poco operativo para personas no expertas en el tema, y otros, simplemente solo mencionan la obligación de disponer de autorización, pero no publican las otorgadas. No hemos podido localizar hasta ahora ningún acuerdo sobre medio ambiente.

f) Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente (art. 7.5). Esta información es donde mas diferencias sistemáticas y de contenido se observa entre las comunidades. Se refiere a las emisiones, residuos, consumo de energía o materias primas procedentes de determinadas instalaciones industriales sometidas a una autorización ambiental por su capacidad de incidir en el medio ambiente y , en particular, a las autorizaciones ambientales integradas. Estas instalaciones están obligadas a medir y controlar su emisiones, la generación de residuos y el consumo de materias primas o energía y a informar periódicamente a la Administración del resultado . Algunas CCAA facilitan el acceso a las mediciones de las estaciones de medición privadas de las industrias, conectadas a la red pública de medición de la calidad del aire, pero otras no. A destacar la escasa información sobre los permisos de emisión de gases de efecto invernadero, que cuando existe, solo es como datos totales, siendo anecdótica la información particularizada por instalación.

Gran parte de esta información se traslada al Registro de Emisiones Industriales<sup>3</sup> que es público, tanto en cuanto a su ámbito nacional como al europeo<sup>4</sup> o internacional, ya que su creación tuvo lugar tras la firma del *Protocolo de Registro de Emisiones y Transferencias Contaminantes*, por las partes firmantes del Convenio de Aarhus, en aplicación y desarrollo del mismo, especialmente sus artículos 5.9 y 10. Desde el portal electrónico del Registro es posible conocer de forma interactiva las emisiones de determinadas sustancias y gases contaminantes por cada una de las grandes industrias afectadas por este Protocolo y su localización. Por su parte, la Administración, - particularmente a partir del Real Decreto núm. 815/2013, de 18 de octubre por el que se prueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación - está obligada a aprobar un plan de inspecciones de estas instalaciones, que será de acceso público, así como a publicar el resultado de las inspecciones que lleven a cabo mediante la publicidad de las correspondientes actas de inspección. Es preciso señalar que todavía son pocas las CCAA que cumplen esta obligación de publicidad activa de las actas de inspección.

g) Los estudios sobre el impacto ambiental. En su defecto, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información (art. 7.7) Actualmente se pueden encontrar en la mayoría de los portales las declaraciones de impacto ambiental formuladas por las Administraciones, ya sea a través de los boletines oficiales donde se publican o mediante consulta de bases de datos específicas o accediendo a simples listados de declaraciones por empresas o por fechas de publicación. Lo que no se puede localizar en los portales electrónicos son los estudios de impacto ambiental realizados por los promotores de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental y en base a los cuales las Administraciones competentes formulan las correspondientes declaraciones de impacto ambiental. Éstos estudios suelen estar accesibles vía telemática en el momento de sometimiento a información pública de los

---

<sup>3</sup> Acceso al Registro de Emisiones Industriales español en el enlace <http://www.prtr-es.es>

<sup>4</sup> Acceso al Registro de Emisiones Industriales europeo en el enlace <http://prtr.ec.europa.eu/#/home>

correspondientes procedimientos de evaluación, pero son retirados en cuanto finaliza el plazo de alegaciones. Esta omisión, ha de ser subsanada, aunque sea comprensible el retraso por el gran volumen de datos que suelen aportar estos estudios y porque los estudios que inicialmente se presentan por los promotores para su evaluación ambiental sufren alteraciones o ampliaciones durante el procedimiento de evaluación por lo que de publicarse, se deberían publicar éstas. Además, toda información adicional al estudio que fuera relevante para adoptar una declaración de impacto ambiental sería accesible para el público interesado (art.6.6 Convenio de Aarhus), pero será preciso formular una petición de acceso específica a la Administración responsable de llevar a cabo la evaluación ya que, como hemos visto, ninguna Administración la publica de forma pro-activa.

Sería interesante poder acceder a dichos estudios de impacto ambiental de forma permanente porque la información que aportan permitiría seguir el comportamiento ambiental de las instalaciones y evaluar los efectos de los proyectos en fase de funcionamiento, con respecto a lo previsto inicialmente en el momento de su autorización, facilitándose así un mejor control de los mismos y la corrección de los efectos imprevistos o no valorados suficientemente en el momento de solicitarse la autorización.

h) El Convenio (art. 5.8) obliga a las partes firmantes a *“elaborar mecanismos con objeto de procurar que el público disponga de informaciones suficientes sobre los productos, de forma que los consumidores puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa”*. Existen normas de etiquetado ecológico a nivel europeo, estatal e incluso autonómico, para determinados productos, que permiten optar al consumidor por preferir los productos que lleven la etiqueta “Ecolabel”, pero éstos todavía son escasos. También hay normas que obligan a indicar en los productos que se ponen en el mercado la presencia de sustancias que afectan al medio ambiente y la salud, como determinados gases fluorados de efecto invernadero, los que agotan la capa de ozono, como los compuestos orgánicos volátiles, que además afectan de forma directa a la salud si se inhalan. Sin embargo ello no constituyen mecanismos suficientes para que el público, de

forma general, pueda conocer las alternativas más ecológicas con pleno conocimiento de causa, entre otras cosas, porque la lectura del etiquetado no es una práctica habitual del consumidor ni los textos de las etiquetas permiten adquirir un “pleno conocimiento de causa” de las alternativas ecológicas posibles.

También el artículo 5.6 del Convenio dice que las autoridades públicas *“alentarán a los explotadores cuyas actividades tengan un impacto importante sobre el medio ambiente a informar periódicamente al público del impacto sobre el medio ambiente de sus actividades y de sus productos, en su caso, en el marco de programas voluntarios de etiquetado ecológico o de ecoauditorías o por otros medios.”* Este mandato está recogido en la disposición adicional duodécima de la Ley 27/2006: *“Las Administraciones Públicas promoverán que los operadores económicos, cuando no estén legalmente obligados a ello, informen periódicamente al público sobre aquellas de sus actividades o productos que tengan o puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.”*

No tenemos información suficiente sobre la manera en que las Administraciones están cumpliendo esta obligación. Por otro lado, la opción de las ecoauditorías está deficientemente desarrollada, pues no por el hecho de haberse sometido una instalación a una auditoría ambiental el público puede conocer el comportamiento ambiental de esa instalación si no puede acceder a los datos reales de emisiones, residuos, consumos, etc. En general, las ecoauditorías no gozan de credibilidad, pues los informes de auditoría, cuando se publican, tienen la apariencia de mero trámite formal, tienen una estética muy cuidada, con mucha foto, pero poco contenido de datos contrastables y, mucho menos, crítico, por lo que resultan poco fiables, pudiendo dar a entender que su objetivo es dar una buena imagen de la empresa en vez de informar sobre los efectos de la actividad sobre el medio ambiente.

### **3.5. Información sobre la situación del medio ambiente**

Establece el artículo 8 de la Ley 27/2006 que las *“Administraciones públicas elaborarán y publicarán, como mínimo, cada año un informe de coyuntura sobre el estado del medio*

*ambiente y cada cuatro años un informe completo. Estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local e incluirán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público.”*

La publicación de informes sobre el estado del medio ambiente no se está cumpliendo adecuadamente: es bastante dispar en cuanto a contenido, periodicidad, detalle, manejo de datos actualizados, etc. En algunos casos se publican con bastante retraso,<sup>5</sup> incumpliendo con la obligación general de dar información actualizada. Las comunidades más avanzadas manejan gran cantidad de datos que tratan de extractar, y ofrecen la posibilidad de ampliar información mediante anexos; otras dan preferencia a destacar lo que se ha hecho por la administración, pero sin tomar en consideración que el artículo 5.7.c del Convenio les obliga a *“comunicar de forma apropiada informaciones sobre la manera en que la administración, a todos los niveles, desempeña las funciones públicas o presta servicios públicos relativos al medio ambiente”*.

Por lo general estos informes no ofrecen una idea clara de las “presiones” a que está sometido el medio ambiente, a diferencia de los que emite la Agencia Europea del Medio Ambiente<sup>6</sup>, en los que claramente se puede apreciar los progresos, los riesgos a que estamos sometidos, las presiones, los logros y las pérdidas o retrocesos, así como las oportunidades de mejora. Sería deseable que los informes nacionales y autonómicos se parecieran al europeo en este sentido pues cumplirían mejor con la finalidad de formar e informar sobre los retos a los que nos enfrentamos en cada momento y si vamos en el camino adecuado.

### **3.6. Información sobre la experiencia y aplicación del Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006**

---

<sup>5</sup> Ejemplos: Extremadura, último informe del año 2013, en Andalucía y Madrid del 2015

<sup>6</sup> Véase la Síntesis del informe de la AEMA, El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2015, accesible en <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/el-medio-ambiente-en-europa>



Según la Disposición adicional octava, de la Ley 27/2006, relativa a la Información sobre la aplicación de la Ley en materia de acceso a la información ambiental, las Administraciones Públicas elaborarán y publicarán información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información ambiental recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley, garantizando en todo caso la confidencialidad de los solicitantes.

Son muy pocas las CCAA que publican datos estadísticos sobre las peticiones de información recibidas, contestadas y denegadas. Tampoco conocemos informes de las CCAA o el Estado sobre la experiencia habida respecto a la aplicación y ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia, con la salvedad del Informe sobre el “Acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión IV/9(F) de la reunión de las Partes del Convenio de Aarhus”<sup>7</sup> que se emitió por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Punto Focal) de forma obligada, con motivo de una queja interpuesta por ciudadanos españoles ante el Comité de Seguimiento del Convenio de Aarhus. En dicho informe se analizan algunas de las dificultades denunciadas para el acceso a la justicia ambiental (medidas cautelares, coste de los procedimientos, asistencia jurídica gratuita a ONGs) a modo exculpatorio, pero sin llegar a ser un informe de amplio espectro sobre las dificultades de los ciudadanos para ejercer de forma eficaz los derechos de participación y acceso a la justicia desde el inicio, no solo cuando ya se ha llegado a los tribunales.

#### **4. La publicidad de la información ambiental en el ámbito del Estado español.**

En el ámbito estatal existe un servicio especializado en materia de la información ambiental, que además es Punto Focal del Convenio de Aarhus, que depende de la Vicesecretaría General Técnica, pero en la web no aparece como tal esta información,

---

<sup>7</sup> El informe está accesible en el portal del MAPAMA en el enlace [http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/Borrador\\_estudio\\_acceso\\_justicia\\_medioambiental\\_tcm7-303662.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/Borrador_estudio_acceso_justicia_medioambiental_tcm7-303662.pdf)

tan solo figura un correo electrónico y formulario de consulta on line. A pesar de ello, desde la incorporación del Ministerio de Medio Ambiente al Ministerio de Agricultura, la información ambiental ha tenido un claro retroceso y es difícil encontrarla tras la fusión o integración también de la información ambiental con la de agricultura y pesca.

En el ámbito estatal las deficiencias observadas respecto al cumplimiento de los mínimos establecidos legalmente se asemeja al de las CCAA: la información sobre del derecho de participación y el acceso a la justicia es testimonial, una mera referencia a los textos legales; no existe un listado único de autoridades con competencia ambiental; no existen garantías de agilidad; la información frecuentemente no está actualizada, no existe una lista propiamente dicha de la información ambiental que se ofrece, ni de la que se dispone, ni se da a conocer la sistemática que se ha seguido para organizar la información<sup>8</sup> por lo que la búsqueda se complica; no existe base de datos de jurisprudencia específica sobre el Convenio de Aarhus; tampoco hay evaluaciones de riesgos ni de cumplimiento de legislación, planes y programas, salvo los informes trianuales sobre al cumplimiento de las obligaciones que impone el Convenio.

Conforme a la Ley 27/2006 el Estado debe informar sobre las peticiones de información formuladas y resueltas a nivel nacional, para lo cual las CCAA le facilitan los datos cada año conforme a un formulario<sup>9</sup>, sin embargo esta información es escasa pues solo publica datos estadísticos globales por materias y modo de consulta, y por CCAA, además de estar “escondida” en el , Ambiental, lo cual no permite sacar conclusión alguna sobre las experiencias en materia de acceso a la información.

Este Perfil Ambiental, de carácter anual, cumple formalmente la obligación de informar sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, y está realizado a base de indicadores. Sin embargo su eficacia es discutible, echándose a faltar información clara y concreta sobre los retos a los que nos enfrentamos. También dispone el MAPAMA en su portal electrónico de una página sobre “El estado del medio ambiente”, relativo a los

---

<sup>8</sup> Ejemplo, los datos sobre incendios está en el apartado SEPRONA

<sup>9</sup> Muy pocas CCAA publican dichos datos en sus portales, algunas ni remiten la información al Estado ni la publican.

informes de coyuntura mensuales, pero estos han sido fusionados con los de agricultura, y pesca<sup>10</sup>, por lo que a penas tienen relevancia los datos ambientales (se refieren fundamentalmente al clima). En conclusión, no creemos que estos informes, en su versión última al menos, sirvan al ciudadano para hacerse una idea de la situación ambiental del país.

Y no es que no exista información ambiental, que la hay, pero la sistemática organizativa no es clara, resultando al usuario caótica, y complicado el dar con la que se busca, por lo que sería preciso disponer de un buen servicio de ayuda al usuario para localizar la información, semejante al de Andalucía.

## **5. Conclusiones y recomendaciones para alcanzar los objetivos del Convenio de Aarhus**

La información ambiental de acceso público ha tenido un incremento espectacular en los 20 años transcurridos desde el primer informe realizado, sobre todo debido al uso de las nuevas tecnologías de la información, en aquel entonces inexistentes. En general se podría decir que las Administraciones cumplen con los requisitos mínimos de difusión establecidos en la legislación vigente, con las excepciones ya indicadas en los anteriores apartados. También la prensa se viene haciendo eco desde hace tiempo de problemas ambientales. Todo ello ha redundado en una mayor sensibilización ciudadana respecto a la situación y retos del medio ambiente. Sin embargo, todavía a día de hoy el derecho de acceso a la información ambiental es prácticamente desconocido por el público y gran parte de las Administraciones, sobre todo en el ámbito local o en las administraciones no directamente vinculadas con la temas ambientales. Prueba de ello es que de las peticiones de información de carácter medioambiental que se realizan

---

<sup>10</sup> Así se dice textualmente en el portal electrónico del MAPAMA: *“La unificación de las competencias ambientales, agrícolas, ganaderas y pesqueras en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, ha supuesto la integración de las actividades estadísticas. Por ello, el contenido del “Informe de Coyuntura Ambiental” se ha incorporado al “Boletín Mensual de Estadística del MARM”, desde el mes de junio, pudiéndose consultar en el siguiente enlace*  
<http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/boletin-mensual/default.aspx>”

por empresas, profesionales, administraciones, ciudadanos y ONGS , son testimoniales las que citan la Ley 27/2006 o el Convenio de Aarhus.

Paralelamente, o como resultado de este incremento de la conciencia ambiental, la ciudadanía tiene una percepción mayoritaria de empeoramiento y deterioro progresivo del medio ambiente, a diferencia del escenario complaciente que suelen presentar los informes sobre el estado del medio ambiente de las Administraciones. Esto nos lleva a preguntarnos si la información ambiental que se publica cumple en este momento los objetivos del Convenio, definidos en su artículo 1, como *de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, y para garantizar los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con su disposiciones.*

### **5.1. La participación pública y el acceso a la justicia, tareas pendientes de la información ambiental**

Efectivamente hemos alcanzado una conciencia aceptable (46% de la población según Eurobarómetro de 2014) de los problemas y los retos ambientales y de cómo afectan a nuestra vida, (uno de los objetivos de la información) pero ahora falta saber para qué nos ha de servir esa información y esa conciencia y actuar en consecuencia. La respuesta la tenemos en el propio Convenio: incrementar la participación pública y el acceso a la justicia. Esto es todavía una asignatura pendiente en la que tienen mucho que hacer los poderes públicos, como hemos visto en los anteriores apartados, por la falta de información y formación que se da para incentivar la participación efectiva y el acceso a la justicia.

Como ya decía Cristina Narbona en 1996 en el Coloquio del Siglo XXI que precedió al Primer informe, *“no se trata de tener información por el simple hecho de acceder a la misma, se trata de acceder a la información en materia del medio ambiente para alcanzar*

*determinados fines y eso es lo importante: analizar si los procesos de acceso son eficaces, en la línea de hacer creíble que el esfuerzo que tiene que acometer la sociedad para evitar el deterioro ambiental de nuestro planeta es un esfuerzo que vale la pena.”.....” Pero con que el ciudadano acceda a la información no hemos hecho más que un primer paso. El segundo es qué cauce de participación o de respuesta tiene de verdad un ciudadano..... debe haber cauces de participación que hagan factible que la información no se quede en un enriquecimiento personal, sino en una herramienta para transformar la realidad.”*

Quizás uno de los motivos por los que no se ha avanzado en materia de facilitar información y educación para la participación pública (solo el País Vasco hace algo al respecto) es la concepción errónea de que el público es un obstáculo - cuando no un enemigo - para la Administración, cuando en realidad debería ser un coadyuvante, un agente colaborador más en la protección del medio ambiente. Quiere ello decir que para lograr una mejora y efectividad de la participación ciudadana se debería comenzar por educar para cambiar esa mentalidad.

## **5.2. Necesidad de un proyecto común de ámbito nacional sobre transparencia medioambiental**

Para que la participación pública y el acceso a la justicia sean realidades y derechos efectivos y eficaces, susceptibles de transformar la realidad actual, hace falta también un trabajo muy intenso de racionalización de la forma en que se vierte la información, se actualiza, se da a conocer y se facilita su acceso. En ese trabajo se han de implicar todas las CCAA y el Estado, además de los representantes de la sociedad civil, con el fin de lograr patrones para el logro del objetivo final perseguido por el Convenio de Aarhus.

Sabemos que adolecemos en general de falta de coordinación interadministrativa, un problema estructural que no es fácil de solucionar, pero lo hemos de intentar pues la disparidad de la información facilitada y su tratamiento por cada comunidad autónoma y entre las CCAA y el Estado, dificulta el acceso a la información y el logro de sus objetivos. Este problema también fue advertido por Gonzalo Echagüe en el Coloquio del

Siglo XXI de 1996, al indicar que no había un proyecto común en España para el tratamiento y la difusión de la información ambiental lo cual nos hacía estar muy retrasados con respecto a otros países, pese a disponer de medios y personal cualificado.

**La disparidad de datos, fuentes, metodología, organización y sistemática de la información entre las diferentes Administraciones, crea confusión, desalienta, la hace inútil y, a la postre, desinforma.**

Han habido intentos de abordar este problema con proyectos como EL BANCO PUBLICO DE INDICADORES AMBIENTALES <sup>11</sup> del MAPAMA, cuyo objetivo es presentar un conjunto de indicadores que contribuyan al conocimiento de los aspectos ambientales más destacables en la totalidad o en parte del territorio español, elaborados de un modo sintético y con el mayor rigor posible pero no está actualizado desde el 2014 y los datos son antiguos, del 2012 e incluso del 2010, por lo que de poco puede servir. Otro intento fallido fue el que Cristina Narbona comentó en el referido coloquio: *“el proyecto SIGMA, un sistema de información global sobre el medio ambiente con la colaboración necesaria de todas las Comunidades Autónomas y con la conexión prevista con la Agencia Europea de Medio Ambiente, para establecer la posibilidad de acceder para cualquier ciudadano a través de cualquier Administración española a una base de datos comparable e insertada en la gran base de datos europea sobre el medio ambiente. Este es un programa, como todos, costoso, un programa con necesidad de soportes informáticos y de una colaboración explícita con las Administraciones. ...”*

Esperamos que la Red IONET, que es una red de autoridades autonómicas, nacional y europea contribuya a suplir las deficiencias que venimos observando.

Estamos en el camino, pero hemos de seguir avanzando para que la información sea útil a los efectos de poder afrontar los retos ambientales a los que se enfrenta la humanidad.

Mérida, a 14 de diciembre de 2016

---

<sup>11</sup> Más información del Banco Público de Indicadores en el enlace <http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/banco-publico-de-indicadores-ambientales-bpia-/default.aspx>

