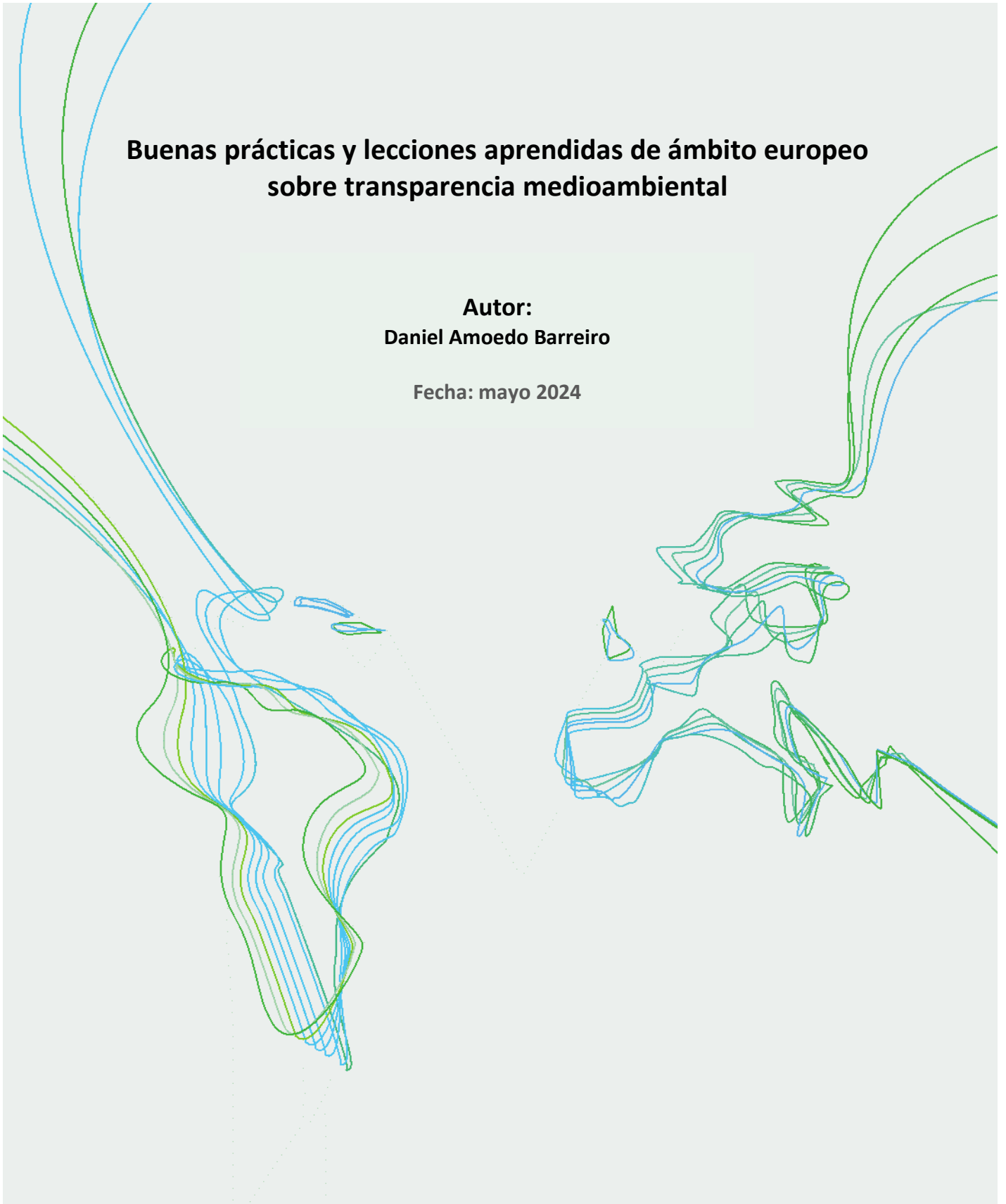


Buenas prácticas y lecciones aprendidas de ámbito europeo sobre transparencia medioambiental

Autor:
Daniel Amoedo Barreiro

Fecha: mayo 2024



PRIMERA PARTE: Marco jurídico, Estructura de la transparencia ambiental en España, la gestión empresarial de la información ambiental, la fiscalización de la transparencia ambiental en Europa, el caso del Reino Unido.	7
1. El marco jurídico de la transparencia ambiental en Europa.	7
1.2. Situación actual y retos de futuro.	9
2. Estructura e instituciones de la transparencia ambiental en España.	10
2.1. Iniciativas relevantes y aspectos de interés del ámbito español.	15
3. La gestión empresarial de la información ambiental.	19
3.1. La debida diligencia en materia medioambiental y las normativa que afectan a las empresas privadas en el ámbito europeo.	20
3.2. La Directiva sobre divulgación de información no financiera.	22
3.3. Medidas a tener en cuenta para comprometer y alinear a las empresas privadas con los fines y objetivos del Acuerdo de Escazú.	25
3.4. Problemáticas de la Directiva, recomendaciones y conclusiones.	26
4. La fiscalización del avance y del cumplimiento en materia de transparencia ambiental.	29
4.1. El comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus.	29
5. Países con dilatada trayectoria en materia de acceso a la información ambiental: el caso de Reino Unido.	31
5.1. El concepto amplio de “información pública” en el derecho anglosajón.	31
5.2. La búsqueda razonable de la información solicitada.	32
5.2. Recursos de interés.	33
SEGUNDA PARTE: Buenas prácticas y lecciones aprendida de ámbito europeo sobre transparencia medioambiental.	36
Introducción.	36
1. Buenas prácticas en materia de difusión o divulgación de información ambiental.	37
1.1. La obligación de difundir información ambiental en el ámbito español.	38
1.2. Principales deficiencias y debilidades reseñables en materia de difusión o divulgación de la información ambiental.	40
1.3. La importancia de los atributos de la información que se debe publicar.	40
1.4. Buenas prácticas y recomendaciones generales en materia de divulgación de información ambiental a partir de la Guía de Implementación del Convenio de Aarhus.	45
1.4.1. Desarrollo de una sistema integrado de monitoreo medioambiental de ámbito nacional.	56

1.4.2. Recopilación de datos e información medioambiental de fuentes complementarias.	56
1.4.3. Categorización de datos abiertos.	58
1.4.4. Desarrollo y creación de mecanismos para el control de calidad de los datos medioambientales.	59
1.4.5. Elaboración y difusión de evaluaciones e informes medioambientales mediante el uso de la tecnología.	59
1.5. La obligación de difundir determinada información ambiental (Convenio de Aarhus) o de contar con sistemas de información ambiental actualizados (Acuerdo de Escazú).	60
1.5.1. La publicación de textos de la legislación sobre el medio ambiente o relativos al mismo.	60
1.5.2. La publicación de las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente o relacionados con el mismo, así como los acuerdos relativos al medio ambiente.	61
1.5.3. Publicación de “otras informaciones”.	62
1.5.4. Publicación de un informe nacional sobre el estado del medio ambiente.	62
1.5.5. Publicación de los textos legales y documentos orientativos, tales como los documentos sobre estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente, y los informes sobre la situación en que se encuentra su aplicación, elaborados a los distintos niveles de la administración pública.	63
1.5.6. Publicación de la información relativa a las actividades de los operadores que tengan un impacto importante sobre el medio ambiente.	63
1.5.7. Catálogos de información medioambiental.	66
1.6. Adopción de medidas para el establecimiento de un sistema coherente de alcance nacional consistente en inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación en una base de datos informatizada, estructurada y accesible al público.	68
2. Buenas prácticas en materia de acceso a la información ambiental.	69
2.1. Criterios jurisprudenciales europeos en materia de acceso a la información medioambiental.	69
2.2. Criterios adoptados en relación a determinados aspectos del acceso a la información ambiental.	73
2.2.1. Sobre la definición de información ambiental.	74
2.2.2. Sobre los titulares del derecho de acceso.	75
2.2.3. Sobre diversas cuestiones procedimentales.	75
2.2.4. Forma o formato de la información solicitada.	77
2.2.5. Tasas o costos por el suministro de información ambiental.	78

2.2.6. Otros aspectos de interés.....	80
2.3. Mejoras propuestas para el procedimiento de acceso a la información ambiental.....	80
2.4. Buenas prácticas relacionadas con las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental.	82
2.4.1. Excepciones relacionadas con cuestiones formales o procedimentales.	83
2.4.2. Excepciones vinculadas con la protección de bienes jurídicos.	87
2.3.2.1. Excepción relativa a la confidencialidad de los procedimientos de autoridades públicas.....	88
2.3.2.2. Excepción relativa a las causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante tribunales.	89
2.3.2.3. Excepción relativa a la información confidencial de carácter comercial e industrial.	91
2.3.2.4. Excepción relativa a los derechos de propiedad intelectual e industrial.....	92
2.3.2.5. Excepción relativa al carácter confidencial de los datos personales.	92
2.3.2.6. Excepción relativa a la protección del medio ambiente.	93
2.3.2.7. Excepción relativa la Defensa.....	93
3. Buenas prácticas en materia de participación pública en asuntos medioambientales.....	94
3.1. Algunas cuestiones previas.....	94
3.2. Criterios generales en materia de participación en asuntos medioambientales.....	96
3.2.1. Criterios generales adoptados a partir de la jurisprudencia española y europea en materia de participación pública en asuntos medioambientales... ..	96
3.2.2. Criterios generales adoptados a partir de los informes nacionales de cumplimiento y de las comunicaciones del Comité de Cumplimiento de Aarhus.	100
3.2.2.1. Criterios generales adoptados a partir de las comunicaciones del Comité de Cumplimiento de Aarhus.	102
3.2.3. Criterios adoptados en relación a determinados aspectos relacionados con la participación pública en los asuntos medioambientales.....	106
3.2.3.1. La participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas.....	106
3.2.3.2. La participación en la elaboración de disposiciones generales.....	108
3.3. Elementos a tener en cuenta para el diseño de un proceso eficaz que garantice la participación efectiva.....	111
4. Buenas prácticas en materia de acceso a la justicia medioambiental.	114

4.1. Criterios jurisprudenciales europeos sobre acceso a la justicia en materia medioambiental.	116
4.2. Dificultades y deficiencias detectadas en relación al acceso a la justicia en materia medioambiental y propuestas de mejora.....	117
4.3. Conclusiones.....	122

Listado de Acrónimos utilizados en el informe

- AEMA** - Agencia Europea de Medio Ambiente.
- BYOD** - Siglas en inglés de *Bring your Own Device*.
- CAMA** - Consejo Asesor del Medio Ambiente.
- CEPE** - Siglas para La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.
- CTBG** - Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- EIP** - Entidades de Interés Público.
- EIM** - Evaluación de Impacto Medioambiental.
- EINF** - Estado de Información No Financiera consolidado.
- EMAS** - *Eco-Management and Audit Scheme*.
- ESG** - *Environmental, Social & Governance*.
- FAO** - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- GAIP** - Comisión de Garantía del derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña.
- GRI** - Siglas de *Global Reporting Initiative*.
- IBEX35** - Índice Bursátil de referencia de la bolsa española.
- ICO** - *Information Commissioner's Office*.
- LEA** - la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- MITERD** - Ministerio de Transición Ecológica y del Reto Demográfico.
- ONG** - Organización No Gubernamental.
- PRTR** - *Pollutant release and Transfer Register*.
- PNUMA** - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- RSC** - Responsabilidad social corporativa.
- SIGMA** - Sistema de Gestión Medioambiental.
- TCFD** - Siglas en inglés del *Task Force on Climate-Related Financial Disclosures*.
- TIC** - Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- UICN** - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

PRIMERA PARTE: Marco jurídico, Estructura de la transparencia ambiental en España, la gestión empresarial de la información ambiental, la fiscalización de la transparencia ambiental en Europa, el caso del Reino Unido.

1. El marco jurídico de la transparencia ambiental en Europa.

La transparencia ambiental en el ámbito europeo goza de un largo y nutrido recorrido, sustentado por la norma esencial que aplicó las bases de las regulaciones europeas y de otros países del mundo: el Convenio de Aarhus (en adelante, el Convenio). Este tratado, junto con las Directivas 2003/4/CE¹ y 2003/35/CE², que prácticamente replican las disposiciones del Convenio, establecieron un sistema sólido y prácticamente homogéneo en materia de transparencia ambiental en Europa, influyendo de forma notable en las regulaciones nacionales en la materia de los países europeos y aquellos otros firmantes del mencionado Convenio que no forman parte de la UE.

Al Convenio se lo considera como la iniciativa más ambiciosa existente hasta la fecha para impulsar la democracia medioambiental universal. Adoptado el 25 de junio de 1998 en la ciudad que le da su nombre, incide en los tres pilares fundamentales de la democracia ambiental: la difusión y 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.

El objetivo del mismo es reforzar la protección del medio ambiente a través de la articulación de derechos subjetivos y colectivos para que la sociedad pueda implicarse de forma activa y adoptar un rol protagónico en la defensa del medio ambiente. El convenio vino a materializar por primera vez el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en el que se resaltaba la importancia fundamental del acceso a la información ambiental y se daba especial énfasis a la participación ciudadana. A través de sus 22 artículos, pretende *“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”*. La trascendencia de este convenio es más que significativa, ya que se trata del primer acuerdo internacional con eficacia jurídica vinculante que otorga derechos en materia medioambiental a la sociedad civil.

La Unión Europea mantuvo una posición activa durante la negociación y articulación del convenio y lo ratificó para su aplicación en los órganos que componen su estructura. Su ratificación influyó decididamente en las regulaciones sobre transparencia ambiental¹ y supuso la apertura del derecho de la Unión Europea y de los derechos nacionales de los países firmantes a diversos instrumentos de acceso a la información y

¹ Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental; y 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, que establece 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.

participación pública que hasta el momento no existían. El convenio impone a las partes ciertas obligaciones en algunos casos y recomendaciones en otros, todas ellas relacionadas con los tres pilares antes mencionados y establece también un mecanismo consultivo de revisión y seguimiento del cumplimiento de las disposiciones del convenio. Los Estados que lo ratifican están obligados a regular dichas materias de manera específica en su legislación nacional.

La correcta ejecución, tanto formal como práctica del Convenio queda sometida a la supervisión de la Comisión Europea y al control último del Tribunal de Justicia de la Unión (en adelante, TJUE) mediante el recurso de incumplimiento regulado en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)². Y, también, a través del mecanismo de diálogo y cooperación judicial entre los jueces nacionales y el TJUE, que se articula a través de la cuestión prejudicial regulada en el artículo 267 TFUE. A través de las cuestiones sobre la interpretación de la Directiva o del Convenio que planteen los órganos judiciales nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede garantizar una interpretación uniforme de dichas disposiciones en todos los Estados miembros. De hecho, el Tribunal se ha pronunciado ya en diversas ocasiones sobre la interpretación que debe darse a las disposiciones del Convenio de Aarhus —que forman parte del derecho de la Unión— en conjunción con las de las directivas ambientales, con pronunciamientos que refuerzan la eficacia de dichas disposiciones como veremos en los apartados subsiguientes.

En España, país europeo en el que se centrará el presente estudio, 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, incorpora las Directivas 2003/4/CE¹ y 2003/35/CE², que suponen, básicamente, la adecuación del derecho comunitario al Convenio de Aarhus³. La ley, tal y como se declara en su exposición de motivos, tiene por objeto articular “los medios instrumentales adecuados” para que los ciudadanos, individual y colectivamente, puedan participar efectivamente en la adopción de medidas dirigidas a garantizar lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución española: el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, mediante la colaboración activa de la sociedad en el cumplimiento del mandato dirigido a los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La ley de transparencia medioambiental española es una de las más completas, aunque como se expondrá en los apartados que siguen, su efectividad se ve lastrada por una serie de deficiencias y obstáculos.

En el marco de la presente asistencia técnica, pondremos el foco en aquellas buenas prácticas y lecciones aprendidas resultantes de esa dilatada trayectoria europea en transparencia ambiental. El objetivo es que lo aquí recopilado sirva a los países de Latinoamérica y el Caribe para una mejor implementación del Acuerdo de Escazú (en adelante, el Acuerdo), adoptado el 4 de marzo de 2018 y en vigencia desde el 22 de abril

² Se puede acceder al texto del tratado desde el siguiente enlace: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

³ Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Instrumento de Ratificación por España publicado en el BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005

de 2021, que recoge prácticamente las mismas disposiciones que el Convenio de Aarhus, con algunas ligeras actualizaciones acordes a la época actual⁴ y determinadas diferencias que ayudan a salvar problemas de interpretación y aplicación del Convenio.

Como se verá, la gran mayoría de mejoras y recomendaciones que se recopilan en el informe proceden del ámbito español, no solo por la gran afinidad cultural y jurídica existente entre los países latinoamericanos y del caribe con España, sino también porque la legislación en la materia de este país es una de las más exhaustivas, aunque como se verá y ya se mencionó, su implementación sea en muchos casos deficiente e irregular. También, en muchos casos se mencionan ejemplos o casos de éxito procedentes de otros países europeos y no europeos, que sirven para ofrecer una visión más o menos completa del panorama medioambiental existente en la actualidad. Para poder confeccionar el informe se ha emprendido un proceso integral que incluyó, además de la obligada revisión de numerosos artículos, documentos y legislación, la realización de entrevistas a ciertos actores relevantes en la materia, como responsables de ONG's medioambientales, altos cargos en materia medioambiental de administraciones públicas y personas académicas especializadas. De esa manera, se intentó dotar al informe de una utilidad práctica que en la medida de lo posible lograrse recoger recomendaciones de implementación práctica y directa y que sirviese tanto a los países a la hora de diseñar o mejorar su marco jurídico en materia de transparencia medioambiental, como a los funcionarios encargados de implementar sus disposiciones en caso de que deseen mejorar los procedimientos y prácticas existentes, o simplemente conocer diferentes formas de hacer las cosas. Para una mejor identificación de las buenas prácticas, lecciones aprendidas, recomendaciones u orientaciones que se recogen en este informe, se ha optado por subrayar las partes más relevantes y en algunos casos resumir al final del apartado lo más relevante de lo tratado en ese apartado o sección.

1.2. Situación actual y retos de futuro.

En la actualidad, aunque el Convenio en términos generales ha tenido una amplia aceptación tanto por los países que lo ratificaron como por la ciudadanía, la materialización práctica de los tres pilares que lo integran ha sido desigual. El primero, de acceso y difusión de información medioambiental, ha tenido una amplia acogida y desarrollo, aunque se ha visto sobrepasado por la legislación en materia de acceso a la información pública, más completa y garantista, tal y como se comentará más adelante, entre otras dificultades. En este primer ámbito todavía se registra una reticencia notable a conceder información ambiental por parte de las autoridades, así como un desconocimiento general de la ciudadanía sobre los derechos que le asisten en la materia. También se detectan carencias significativas en la difusión de información sobre el medio ambiente, al cumplirse irregularmente con la obligación de publicar

⁴ Como aquellas que establecen un acceso preferente y gratuito para las personas en situación de vulnerabilidad o que formen parte de pueblos indígenas, o las medidas de adaptación lingüística cuando sea necesario, o las alusiones a la necesaria informatización de los sistemas de información medioambiental, entre otras similares.

información y, publicándose la información mal y de forma parcial, sin entrar en detalle o explicar lo que se publica, lo que resulta esencial para facilitar la comprensión de dicha información, o publicándose solo lo justo y necesario para cumplir con lo dispuesto en la normativa de aplicación. Asimismo, la ausencia de un mecanismo coercitivo que permita forzar el cumplimiento de las obligaciones que establece el Convenio, le resta efectividad y en cierta manera inutiliza el derecho a la difusión y al acceso a la información ambiental.

En otro de los pilares de la transparencia medioambiental, el de la participación pública en la toma de decisiones ambientales, se ha registrado una participación por lo general escasa, así como una implementación deficiente en los procesos participativos, no suponiendo en este caso el convenio de Aarhus un cambio significativo respecto de la situación previa. Se hace poco y nada para remediar estas deficiencias desde las autoridades públicas y, por lo general, como veremos, existe una diversidad de obstáculos que impiden una participación real y efectiva tal y como proclama la norma. Y, por último, en relación al último de los pilares contemplados en el Convenio, el referente al acceso a la justicia medioambiental, destacan una serie de escasas pero innovadoras mejoras, aunque persisten las dificultades para que, por ejemplo, un ciudadano particular o una organización medioambiental pueda llevar ante la justicia a las empresas contaminadoras privadas.

2. Estructura e instituciones de la transparencia ambiental en España.

En el presente apartado, se alude brevemente a cómo España acomodó su estructura administrativa para adecuarse al cumplimiento de las disposiciones del Convenio de Aarhus, que como dijimos se emparenta de forma muy estrecha con el Acuerdo de Escazú. Se decidió incluir esta sección porque se considera que el conocimiento de la experiencia española puede resultar de ayuda en aquellos casos en que se desee crear de cero una estructura en materia de transparencia ambiental o en los que se pretenda dotar a la existente de un diseño más eficaz.

En España, en cumplimiento de la legislación vigente antes indicada, las autoridades públicas están obligadas a difundir información ambientalmente relevante y a responder a las solicitudes sobre aquella información que no se haya difundido y que obre en su poder. Se trata de dos vertientes interconectadas⁵; una de ellas activa, ya que comporta para la administración una labor continua y constante de publicación de información; y otra pasiva, que permite el conocimiento de aquella información que no se haya difundido para la que se requiere la realización de una solicitud previa que se verá satisfecha mediante la remisión de la información en el formato en que esté disponible o la indicación del lugar en el que se puede acceder a dicha información⁶.

Estos deberes se imponen solo a las autoridades públicas y, además de los anteriores, se establecen también los de informar al público de manera adecuada sobre los

⁵ Así lo explica José Antonio Razquín Lizárraga en su artículo “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”.

⁶ Último inciso del artículo 11.1.a) de la Ley 27/2006.

derechos que les otorga la Ley y las vías para ejercitarlos; el de facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida en que resulte posible; el de elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, debiendo existir al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma; el de garantizar la asistencia al público cuando trate acceder a la información ambiental; el de fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; y por último, el de garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental⁷. Además, se impone la obligación de velar, en la medida de sus posibilidades, para que la información recogida por las administraciones esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación⁸.

Los sujetos obligados que se recogen en la normativa de aplicación y que se definen como “autoridades públicas”, por tanto obligadas al cumplimiento de la normativa medioambiental, son las siguientes:

- El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas (gobiernos regionales o provinciales);
- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local (municipios o municipalidades) y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales;
- Los órganos públicos consultivos;
- Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

Se incluye también, aunque solo a los efectos del cumplimiento de las obligaciones y deberes generales y las obligaciones de acceso a la información y difusión de información ambiental, a las siguientes:

- Las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.

Se incluye en este apartado a las personas jurídicas privadas como las sociedades mercantiles públicas, los contratistas o concesionarios, los servicios de interés general regulados o las empresas de certificación o auditoría cuando sus actividades tengan relación con el medio ambiente⁹.

⁷ Artículo 5.1 de la Ley 27/2006.

⁸ Artículo 5.2 de la Ley 27/2006.

⁹ La STJUE de 19 de diciembre de 2013 (C-279/12, Fish Legal y Shirley) establece que para determinar si una entidad (en este caso una empresa de saneamiento y suministro de agua) puede ser calificada como persona jurídica que ejerce en virtud del derecho interno funciones administrativas públicas, debe apreciarse si esa entidad, en virtud del derecho nacional que les es aplicable, dispone de potestades exorbitantes respecto a las reglas aplicables en las relaciones entre personas de derecho privado;

Y quedan excluidos de la aplicación de la norma las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, así como las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.

La estructura de autoridades públicas con responsabilidades en materia medioambiental en España, son las siguientes:

- Ministerio con competencias en medio ambiente¹⁰.
- Consejería competente (Ministerio) de la Comunidad (Provincia o región)¹¹.
- Otras Consejerías (Ministerios de la provincia o región) que tengan competencias en la materia.
- Ayuntamientos (Municipios o Municipalidades) de la Comunidad (provincia o región) en cuestión.

El esquema es muy similar en el resto de países europeos, ya que la Directiva europea de aplicación común a todos los países de la Unión, define a las autoridades públicas como *“el Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos”*¹².

Para materializar las obligaciones que recoge la normativa de transparencia medioambiental española, se insta a estas autoridades a que adopten algunas de las siguientes medidas: la designación de unidades responsables de información ambiental; la creación y el mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada; o la 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.

Asimismo se establece que las empresas que prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo el control de una autoridad pública en sentido estricto deberían ser calificadas como autoridades públicas si esas empresas no determinan con autonomía real la manera de prestar esos servicios, dado que aquella autoridad pública puede influir de forma decisiva en la acción de esas empresas en el ámbito del medio ambiente; y una persona que entra en el ámbito de esa disposición constituye una autoridad pública en lo que atañe a todas las informaciones medioambientales que obran en su poder, si bien no está obligada a comunicar información medioambiental que no guarde relación con la prestación de esos servicios.

¹⁰ El siguiente enlace permite acceder a la página web de información ambiental del Ministerio de Transición Ecológica de España: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/indicadores-ambientales.html>

¹¹ En el siguiente enlace se puede acceder al listado de páginas web con información ambiental de cada una de las Comunidades Autónomas de España: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/enlaces-de-interes.html>

¹² Artículo 2.2.a), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, relativa al Acceso del Público a la Información Medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

En este apartado nos centraremos sobre todo en la obligación que consiste en el “mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada”, ya que en este punto resulta de interés la práctica española. Esta obligación se implementa a través de los portales web de los órganos que tienen competencias en materia medioambiental en las diferentes administraciones públicas. En los portales web se da cumplimiento material a la obligación de difusión de información que impone la ley, permitiendo el acceso de manera sencilla e intuitiva a toda la información ambiental que la norma obliga a publicar y, además, se ofrece información comprensible acerca de cómo ejercitar los derechos que reconoce la norma.

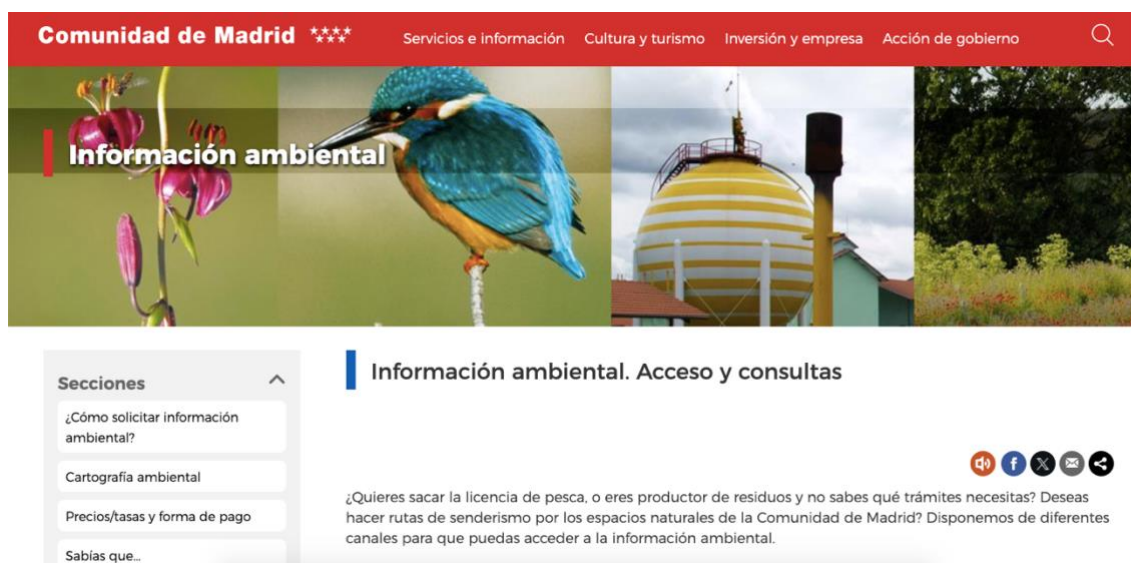


Imagen 1. Portal web de información ambiental de la Comunidad de Madrid¹³.

También se indican todas las vías existentes para acceder a información ambiental, siendo las siguientes: correo electrónico, teléfono, solicitud telemática (con certificado o firma digital), correo postal o atención presencial.

¹³ Se puede acceder al portal web desde la siguiente dirección:

<https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/informacion-ambiental>

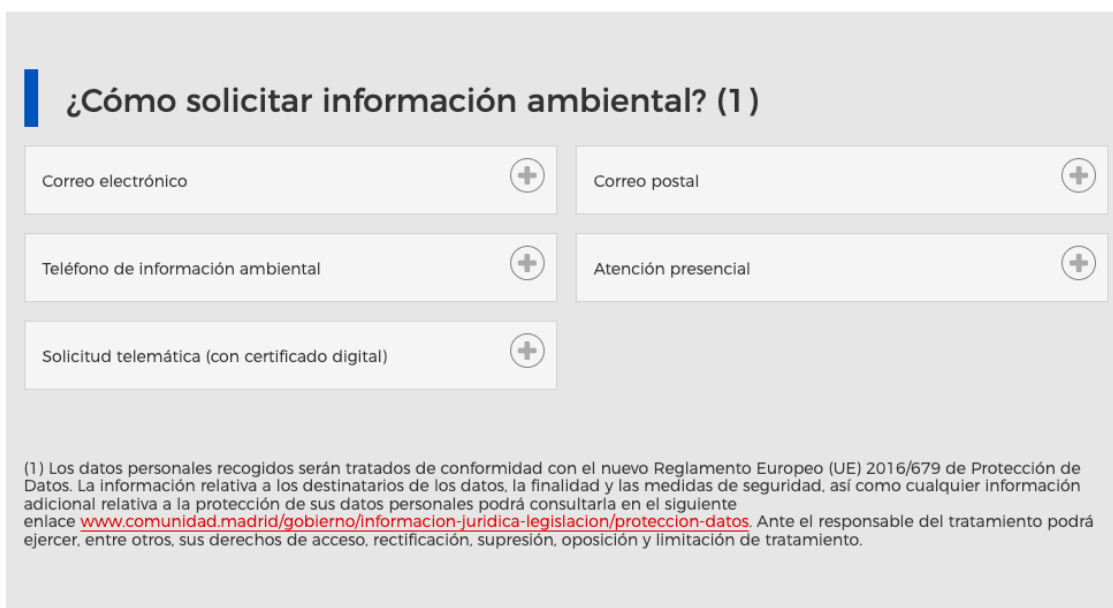


Imagen 2. Distintas vías para acceder a la información ambiental.

También se recoge la cartografía ambiental de la región, se brinda información sobre las tasas o precios públicos que se imponen por el acceso a cierta información o en determinado formato, se publican estadísticas sobre las solicitudes de información medioambiental, informes sobre el estado del medio ambiente, el listado de autoridades públicas en materia medioambiental y la legislación aplicable.

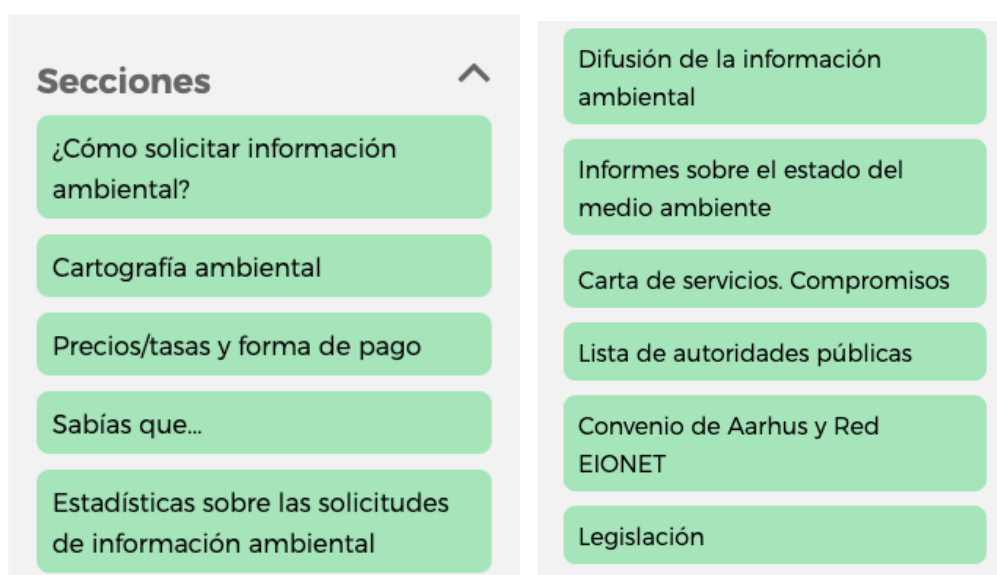


Imagen 3. Secciones que se recogen en los portales web.

Tanto en la Administración del Estado como en la autonómica y local se han implantado estos sistemas de información ambiental, desde los que se presta asistencia al público de forma telefónica, presencial o evacuando cuantas consultas se formulen e indicándole la forma más ágil de acceder a la información ambiental, así como informando sobre los instrumentos de participación y de acceso a la justicia si se estima que se han vulnerado derechos. La incorporación de las redes sociales se ha generalizado en las distintas administraciones.

En general, todos los portales web mantienen el mismo formato y ofrecen la misma información con ligeras variaciones. También sufren las mismas carencias, como por ejemplo en las listas unificadas de autoridades públicas que se publican, que a pesar de que resultan de una importancia fundamental al permitir identificar a las autoridades con competencias en materia medioambiental y ofrecer una dirección de correo o teléfono para contactar directamente con las mismas, están por lo general incompletas al no incluir a los sujetos privados que ejercen funciones públicas, lo que obligará al solicitante a efectuar una averiguación previa antes de solicitar la información a la que pretende acceder. También, muchas administraciones públicas crearon una unidad específica responsable de información ambiental, que aparece identificada en la web y a la que se puede contactar para informarse o ejercer los derechos reconocidos en la normativa de aplicación. Por último, como nota de interés, tanto la Administración del Estado¹⁴ como las Comunidades Autónomas publican la estructura de autoridades públicas responsables en la materia en forma de organigramas, directorios y descripción de funciones, entre otros.

Por tanto, es posible extraer las siguientes notas de interés en relación a la obligación general de crear y mantener medios de consulta para la información ambiental (que podría emparentarse con la disposición del Acuerdo de Escazú que insta a las partes a crear y mantener sistemas de información ambiental):

- Es conveniente que el portal web de la administración o autoridad pública, contemple la mayor cantidad de vías de contacto posible, para así maximizar la difusión de la información y posibilitar que los ciudadanos puedan acceder a la misma de la forma que les resulte más cómoda.
- Es necesario valorar la posibilidad de crear unas listas unificadas de autoridades públicas que gestionen información ambiental y que contemplen los datos de contacto esenciales para poder ejercer los derechos reconocidos por la norma ante las mismas. También es importante incluir a aquellas personas jurídicas, públicas o privadas, que debido a las actividades que desarrollan tengan en su poder información ambiental de interés para la ciudadanía.
- Es preciso valorar la posibilidad de establecer una unidad específica y especializada en información medioambiental en las autoridades públicas, que se encarguen de recoger y gestionar la información ambiental en el ámbito de dicha autoridad para así dar cumplimiento a las obligaciones en la materia, incluyendo la respuesta a solicitudes de acceso a la información.

2.1. Iniciativas relevantes y aspectos de interés del ámbito español.

Por último, resulta también de interés comentar algunas iniciativas que se impulsaron en el contexto español en materia de información medioambiental y van en línea con lo

¹⁴ En el caso del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (en adelante, MITERD) la estructura es accesible en el siguiente enlace web:

<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/default.aspx>

anterior. Una de ellas es la iniciativa “Aporta”¹⁵, que se puso en marcha en 2009 para promover la apertura de la información pública y el desarrollo de servicios avanzados basados en datos. El portal se configura como un elemento clave de la política de datos del gobierno de España y tiene como objetivo principal la armonización y el aprovechamiento eficiente de las sinergias entre los proyectos de datos que se encuentren en marcha. Con esta iniciativa, se busca en todo momento el impulso y la coordinación de las acciones que vienen desarrollando las diferentes niveles de la administración, el sector privado y el ámbito académico, de acuerdo a un modelo de gobernanza integrador. Todo ello con el fin de promover nuevos productos y servicios por parte del sector privado y la sociedad civil en beneficio de toda la sociedad.

La iniciativa incluye siete líneas de actuación que se reflejan en la web “www.datos.gob.es” y en materia medioambiental abarca tres sectores: medio ambiente, cultura y ocio, y educación. Los datos y la innovación asociada a ellos en el sector medioambiental son fundamentales en la lucha contra el cambio climático, la deforestación y la degradación del medio ambiente, amenazas existenciales a las que se enfrentan Europa y el resto del mundo. Los datos relativos al medio ambiente son considerados en el portal como “datos de alto valor”¹⁶ y por tanto contienen ciertas características que los hacen especialmente útiles, como una autorización generalizada para su reutilización, que sean legibles por máquinas, que sean suministrados a través de API¹⁷ o que sean proporcionados mediante descarga masiva. Estas características son las exigidas por la Directiva europea 2019/1024 de la UE¹⁸, que insta a los países a que difundan datos abiertos “desde el diseño y por defecto”. Esta iniciativa resulta de referencia para que se contemple adoptar estrategias de datos abiertos similares, enfocadas en la información medioambiental, aprovechando toda la información disponible, juntándola en un mismo repositorio abierto y poniéndola a disposición del público con la intención no solo de informar, sino también de promover la creación de productos y servicios a partir de los datos.

La otra iniciativa de notable interés, es el Portal de Datos Abiertos de España, Datos.gob.es¹⁹, en el que se proporciona el Catálogo Nacional de Datos Abiertos, punto de acceso único a los datos e información proporcionados por las autoridades públicas para su uso y reutilización en el marco nacional. Una característica destacada de este portal es la disponibilidad del análisis de impacto de los Datos Abiertos en el portal. En materia de medio ambiente²⁰, cuenta en la actualidad con más de 7.000 referencias de

¹⁵ <https://datos.gob.es/es/acerca-de-la-iniciativa-aporta>

¹⁶ Aquellos con un gran potencial para generar “beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía” (geoespaciales, ambientales, estadísticos, meteorológicos, relativos a sociedades mercantiles y a movilidad).

¹⁷ API significa “interfaz de programación de aplicaciones”. En el contexto de las API, la palabra aplicación se refiere a cualquier software con una función distinta. La interfaz puede considerarse como un contrato de servicio entre dos aplicaciones. Este contrato define cómo se comunican entre sí mediante solicitudes y respuestas.

¹⁸ DIRECTIVA (UE) 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Se puede acceder desde el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=ES>

¹⁹ <https://datos.gob.es/es/>

²⁰ https://datos.gob.es/es/catalogo?theme_id=medio-ambiente

datos, que pueden ser reutilizados libremente, con fines comerciales, de investigación o sin ánimo de lucro.



Imagen 4. Catálogo de datos disponibles en el portal español.

Algunos de los aspectos más destacables del portal son:

- Ofrece un catálogo de datos estructurado de forma clara, al incluir 22 categorías de datos con más de 100.000 conjuntos de datos accesibles, incluyéndose más de 7.000 bajo la categoría denominada “Medio Ambiente”.
- La documentación de la API (Interfaz de Programación de Aplicaciones) está claramente definida con varios ejemplos de diferentes consultas, que pueden procesarse en el portal.
- SPARQL *endpoint*²¹ - con la ayuda de este servicio es posible configurar consultas utilizando el lenguaje de consulta SPARQL para los gráficos RDF de datos.gob.es. El *endpoint* SPARQL puede consultar los metadatos²² de los conjuntos de datos publicados, así como los datos publicados en formato RDF.
- Impacto - esta sección consiste en un cuadro de mando para obtener una visión general de las iniciativas relacionadas con datos abiertos en el territorio español. Un mapa

²¹ SPARQL *endpoint* permite a los usuarios (humanos u otros) consultar una base de conocimientos a través del lenguaje SPARQL. Por lo general, los resultados se devuelven en uno o más formatos procesables por máquina.

²² Los metadatos son datos estructurados y codificados que describen un recurso de información como si fueran etiquetas. Esta descripción ayuda a identificarlos y distinguirlos entre otros muchos, y a valorar el interés que puedan tener para nosotros. Se definen como “datos que describen los datos” o “informaciones sobre datos”, y son necesarios cuando el volumen y la heterogeneidad de la información producida por los organismos crecen, y encontrar algo concreto se convierte en un problema. Los metadatos ayudan entonces a organizar la información y recuperarla posteriormente con eficacia y brevedad.

proporciona información sobre las principales iniciativas existentes y las mejores prácticas y casos de uso en todo el país a nivel de unidad administrativa y otros criterios.

- Interactúa - en esta sección se ofrece documentación útil sobre el uso del portal, así como sobre la posibilidad de solicitar datos adicionales para su publicación como nuevos conjuntos de datos o ampliación de los ya existentes²³.

Asimismo, en el MITERD²⁴ se ha implantado de manera satisfactoria un sistema de acceso por medios electrónicos a la información y al procedimiento administrativo, pudiéndose acceder a más de 80 procedimientos en el ámbito del medio ambiente (temas de agua, biodiversidad, calidad y evaluación ambiental, cambio climático, costas y medio marino y Parques Nacionales)²⁵, además de a otros procedimientos en materia de energía relacionados con el medio ambiente (temas de energía nuclear, energía eléctrica, sector de hidrocarburos, energías renovables, etc.). Las Comunidades Autónomas han implantado procesos similares en sus respectivos ámbitos.

Asimismo, tanto desde el Estado como desde las Comunidades Autónomas (autoridades provinciales o regionales de España) se vienen desarrollando las siguientes actividades que pueden coadyuvar a un ejercicio más eficaz por parte de la ciudadanía de los derechos que reconoce la normativa medioambiental:

- Convocatorias periódicas de ayudas, becas y subvenciones destinadas a fomentar la educación y concienciación respecto a los problemas medioambientales²⁶;
- Realización de campañas, jornadas y seminarios de educación ambiental²⁷;
- Organización de talleres educativos y exposiciones;
- Edición y difusión de manuales de buenas prácticas y otros documentos divulgativos²⁸.

También se desarrollan programas y proyectos de educación ambiental y se dispone de organismos cuya competencia específica es la educación ecológica, así como la formación del público en orden a la concienciación relativa a los problemas medioambientales y a la participación en la toma de decisiones. Lamentablemente, las limitaciones presupuestarias han supuesto en ocasiones una disminución de este tipo de iniciativas.

²³ Esta recopilación de aspectos fue extraída parcialmente del informe “*Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information*”, elaborado por PricewaterhouseCoopers para la Agencia Europea Medioambiental en el mes de noviembre del año 2020.

²⁴ Siglas que corresponden al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

²⁵ Desde este enlace se puede acceder al catálogo de procedimientos disponible en materia de medio ambiente: <https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/procedimientos>

²⁶ Se puede acceder al listado de ayudas y subvenciones en materia medioambiental desde aquí: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/social.html>

²⁷ En este enlace se puede encontrar un ejemplo de las jornadas así como los materiales empleados, que pueden resultar de utilidad: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/documentos/publicaciones6.html>

²⁸ En la página web de esta fundación medioambiental pública se pueden encontrar varios ejemplos de estos manuales: <https://fundacion-biodiversidad.es/>

También el Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM)²⁹ del MITERD tiene como objetivo principal incrementar la responsabilidad de los ciudadanos en relación con el medio ambiente, desarrollando para ello diversas líneas de trabajo especializadas en educación ambiental: boletín electrónico, centro de documentación ambiental, programas de educación e interpretación ambiental, programas de formación, etc. algunos dirigidos específicamente a los niños³⁰.

Por último, es necesario destacar el rol de las comunidades autónomas españolas en la ejecución del Convenio de Aarhus, dado que no solo tienen competencia para desarrollar la legislación básica en materia de medio ambiente y para establecer normas de mayor protección, sino que a ellas corresponde con carácter general la competencia ejecutiva en este ámbito. En el ámbito autonómico, ha habido un importante desarrollo legislativo en materia ambiental, destacando algunas leyes que han ido más allá de las obligaciones básicas de la ley esta estatal española. Hasta el momento se han aprobado más de 15 normas autonómicas, siendo las más destacables y avanzadas las de Andalucía y Cataluña.

De lo anteriormente es posible extraer las siguientes notas de interés:

- Deberían utilizarse los portales web no solo para difundir y facilitar información ambiental, sino para fomentar la participación de la ciudadanía. En este sentido, se puede utilizar para permitir, por ejemplo, el acceso desde un mismo portal a todos los procedimientos posibles en materia de información ambiental o para facilitar el acceso al listado de procedimientos legislativos susceptibles de participación³¹, divididos por temáticas o tipos de procedimientos.
- También, para facilitar la participación del público, es necesario crear y difundir actividades e iniciativas relacionadas con el medio ambiente como las que se ha indicado con anterioridad.

3. La gestión empresarial de la información ambiental.

El presente apartado recopila brevemente aquellos deberes de carácter vinculante y no vinculantes que tienen las empresas públicas y privadas en materia medioambiental en el ámbito europeo. Está pensado para orientar a las partes del Acuerdo de Escazú en la implementación de la disposición relacionada con la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas que reflejen su desempeño social y ambiental³². Según se deduce de esta disposición, su cumplimiento queda a discreción de las partes, pudiéndose establecerse para dar cumplimiento a dicha disposición mecanismos adecuados, legislación vinculante, o incluso la promoción del cumplimiento voluntario. En el marco regulatorio europeo ambiental no existe una disposición similar

²⁹ En su web se puede encontrar la información completa sobre este centro:

<https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/>

³⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/area-infantil/ninos-medio-ambiente/default.aspx>

³¹ Tal y como hace el MITERD, a través del siguiente enlace:

<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica.html>

³² Apartado 13 del artículo 6 del Acuerdo de Escazú.

a esta del Acuerdo, aunque sí hay una Directiva que obliga a ciertas empresas a incorporar información medioambiental en sus informes financieros, suponiendo un avance considerable en materia de divulgación de información ambiental empresarial. Además, existen también múltiples iniciativas no vinculantes que resultan de gran interés en la materia. La revisión que se hará a continuación, tanto de esa normativa vinculante como de las iniciativas de adhesión voluntaria, puede orientar a los países firmantes a establecer mecanismos para que las empresas privadas se impliquen en la protección del medio ambiente y se alineen con las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

3.1. La debida diligencia en materia medioambiental y las normativa que afectan a las empresas privadas en el ámbito europeo.

La responsabilidad de las empresas europeas en materia medioambiental se puede dividir en dos grandes marcos: el obligatorio, en el que existen ciertas disposiciones vinculantes, y el voluntario, que se nutre de varios conjuntos de reglamentaciones de aplicación voluntaria y que incluyen recomendaciones, dictámenes, principios o códigos de conducta, entre otros.

Dentro del marco vinculante u obligatorio, encontramos en el ámbito europeo la Directiva de la Unión Europea 2014/95 mediante la que se establecen ciertas obligaciones que consisten en que las Entidades de Interés Público -así es como se las denomina- (en adelante, EIP) publiquen un “Estado no financiero” sobre cuestiones ambientales y sociales y de gobierno corporativo. En España, se adoptó la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, con el fin de adecuar la legislación nacional a las obligaciones que se desprenden de dicha Directiva. En concreto, la Directiva -y la ley a nivel nacional- obliga a las EIP y a las grandes empresas, a incluir en el informe de gestión un “Estado no financiero” que contenga información sobre la situación de la empresa, el impacto de su actividad en cuestiones medioambientales y sociales, el personal, el respeto de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el soborno. En este apartado nos centraremos sobre todo en la materia medioambiental, que es la interesa a efectos del presente informe.

En cuanto al marco voluntario o no vinculante, más vinculado al ámbito internacional, encontramos diferentes iniciativas para fomentar la responsabilidad social de las empresas, la debida diligencia, la sostenibilidad y la cooperación al desarrollo. Así, encontramos las iniciativas del *Global Reporting Initiative*³³; las Líneas Directrices para una conducta empresarial responsable de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, OCDE); la norma (ISO) 26000³⁴ y la 14001³⁵, proporcionando la primera recomendaciones y directrices para que las organizaciones puedan operar de manera socialmente responsable y certificando y avalando la segunda sistemas de gestión ambiental; el *Sustainability Accounting Standards Board*³⁶ y los ODS y la Agenda

³³ <https://www.globalreporting.org/>

³⁴ <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:es>

³⁵ <https://www.iso.org/es/norma/14001>

³⁶ <https://sasb.ifrs.org/>

2030³⁷, entre otras iniciativas. También el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Central Europeo, entre otros, juegan un papel fundamental para promover el progreso económico y social bajo los principios de la equidad y la sostenibilidad³⁸.

En general, las acciones empresariales en materia de gestión medioambiental, se presentan como una oportunidad de negocio para reforzar la imagen corporativa. El principio que rige estas normativas, es que el desarrollo sostenible ayuda a mantener el crecimiento económico del conjunto de actores de la sociedad, considerándose por tanto una cuestión estratégica instaurar esos principios rectores en las compañías.

Tal y como se sostiene en el artículo antes citado, “el camino estratégico emprendido por las empresas europeas para presentarse como socialmente responsables ha venido marcado por las directivas europeas y su transposición a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros. En este sentido, mejorar la transparencia de la información no financiera y fomentar la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) son dos ejes fundamentales para la dirección y la gestión empresarial y, si algo caracteriza a la RSC, es su carácter pluridimensional y transversal al afectar a distintos ámbitos de gestión de las organizaciones”³⁹.

Con estas normativas, se pretende que las empresas se desvíen del foco tradicional del éxito empresarial vinculado al carácter financiero -saldos positivos de la cuenta de resultados, beneficios y dividendos repartidos a los accionistas- y se trasladen progresivamente a otra perspectiva de sostenibilidad, en el que el concepto de valor económico incorpore también otros valores no monetarios y de carácter medioambiental, social y de gobierno corporativo, definidos en el despliegue de los Objetivos de la Agenda 2030 y con repercusión en todos los *stakeholders*.

Por tanto, con esta Directiva de cumplimiento obligatorio para ciertas empresas privadas y públicas, se trata de redefinir un nuevo paradigma para los informes anuales de las empresas bajo los parámetros de la Responsabilidad Social Corporativa (en adelante, RSC) y el cumplimiento normativo en materia de información no financiera *Environmental, Social & Governance* (ESG)⁴⁰ y establecer marcos teóricos sólidos de rendición de cuentas que ayuden a detectar y evaluar las prácticas tanto sostenibles como no sostenibles de las organizaciones⁴¹. También, este tipo de normas vinculantes y no vinculantes sirven para implementar un marco conceptual de

³⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

³⁸ GUTIÉRREZ, H., CHAMIZO, J. & PUENTES, J. (2022): “Cumplimiento normativo sobre información sostenible de las empresas españolas y sus efectos en los avances de la Agenda 2030”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 105, 289-318. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.105.21991.

³⁹ “Cumplimiento normativo sobre información sostenible de las empresas españolas y sus efectos en los avances de la Agenda 2030”, p.7.

⁴⁰ Los marcos ESG sirven como principios rectores que sustentan las prácticas empresariales responsables y ayudan a las organizaciones a abordar los aspectos medioambientales, sociales y de gobernanza. Estos marcos proporcionan un plan estructurado que garantiza la coherencia y la consistencia en el intrincado panorama de la información ESG.

⁴¹ “Cumplimiento normativo sobre información sostenible de las empresas españolas y sus efectos en los avances de la Agenda 2030”, p.9.

contabilidad/informes ambientales de empresas socialmente responsables como una oportunidad para ellas y para el cumplimiento de los ODS y la Comisión Europea, tal y como se contempla en su Plan de acción sobre finanzas sostenibles de 2018⁴², se propuso adaptar el sistema financiero para conseguir avanzar hacia una economía más ecológica y sostenible.

Las medidas jurídicas vinculantes, aunque por lo general sean consideradas como una intromisión ilegítima en los fines y actividades empresariales, representan un gran avance en esta materia, aunque a todos luces no resulta suficiente. Es momento de que las empresas privadas sean conscientes de la gravedad de la situación climática y de la pérdida de biodiversidad y se impliquen voluntariamente en la protección del medio ambiente, en vez de continuar fomentando políticas de RSC que terminan siendo costosas campañas de autobombo sin sentido, tal y como se reclama desde las ONG's y las organizaciones medioambientales activistas⁴³. Las empresas deben estar a la altura del reto y ser conscientes de que una parte fundamental de responsabilidad ante la emergencia climática recae en su sector.

Tal y como se señala en el informe de la ONG Greenpeace sobre el cumplimiento de la Directiva y responsabilidad de las empresas, *“la Emergencia Climática ya no se trata solo de que las empresas incorporen en sus análisis los riesgos y oportunidades del cambio climático dentro de sus planes estratégicos. Aunque esta integración es esencial para asegurar procesos y servicios de producción más sostenibles, con menos impacto ambiental y con la reducción de emisiones como criterio prioritario, la Emergencia Climática requiere más ambición, más claridad, más transparencia”*.

3.2. La Directiva sobre divulgación de información no financiera.

Según las Directrices para el cumplimiento de la Directiva⁴⁴, una mayor divulgación de información relacionada con el clima puede acarrear las siguientes ventajas para la propia empresa informante:

- Una mayor toma de conciencia y comprensión de los riesgos y oportunidades relacionados con el clima dentro de la empresa, una mejor gestión de riesgos y un proceso decisorio y de planificación estratégica más informado.
- Una base de inversores más variada y un coste de capital potencialmente inferior, como resultado, por ejemplo, de la inclusión en carteras de inversión gestionadas activamente y en índices enfocados a la sostenibilidad, y de calificaciones crediticias más altas para la emisión de bonos y mejores evaluaciones de solvencia para los préstamos bancarios.

⁴² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_1404

⁴³ Del informe “La “Marca España” ante el reto de la emergencia ambiental. Análisis del cumplimiento de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, sobre Información no Financiera y Diversidad”. Greenpeace, 2019.

⁴⁴ “Directrices sobre la presentación de informes no financieros: Suplemento sobre la información relacionada con el clima”, Comisión Europea, 2019. Se puede acceder al documento desde el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52019XC0620%2801%29>

- Un diálogo más constructivo con las partes interesadas, en particular los inversores y los accionistas.
- Una mejor reputación de la empresa y el mantenimiento de la “licencia social” para operar.

La Ley 11/2018, que como se indicó, transpone esta directiva europea al derecho español, no solo implica a las empresas del IBEX35⁴⁵, sino también a ciertas empresas que no cotizan en bolsa que por sus características están obligadas al cumplimiento de la Directiva. Por tanto, este conjunto de empresas, concretamente *“las sociedades anónimas, a las de responsabilidad limitada y a las comanditarias por acciones que, de forma simultánea, tengan la condición de entidades de interés público cuyo número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 500 y, adicionalmente se consideren empresas grandes”*, están obligadas a informar a la sociedad del impacto de su actividad sobre el medio ambiente y a que se conozca el impacto de su modelo de negocio, su instalaciones y sus estrategias empresariales.

La Ley 11/2018 establece que el Estado de Información No Financiera consolidado (en adelante, EINF)⁴⁶ debe incluir la información necesaria para comprender la evolución, los resultados y la situación del grupo, el impacto de su actividad respecto a cuestiones medioambientales y de otra índole, debiendo incluir específicamente:

- a) Una breve descripción del modelo de negocio del grupo, que incluirá su entorno empresarial, su organización y estructura, los mercados en los que opera, sus objetivos y estrategias, y los principales factores y tendencias que pueden afectar a su futura evolución.
- b) Una descripción de las políticas que aplica el grupo respecto a dichas cuestiones, que incluirá los procedimientos de diligencia debida aplicados para la identificación, evaluación, prevención y atenuación de riesgos e impactos significativos y de verificación y control, incluyendo qué medidas se han adoptado.
- c) Los resultados de esas políticas, debiendo incluir indicadores clave de resultados no financieros pertinentes que permitan el seguimiento y evaluación de los progresos y que favorezcan la comparabilidad entre sociedades y sectores, de acuerdo con los marcos nacionales, europeos o internacionales de referencia utilizados para cada materia.
- d) Los principales riesgos relacionados con esas cuestiones vinculados a las actividades del grupo, entre ellas, cuando sea pertinente y proporcionado, sus relaciones comerciales, productos o servicios que puedan tener efectos negativos en esos ámbitos, y cómo el grupo gestiona dichos riesgos, explicando los procedimientos utilizados para

⁴⁵ Es el Índice Bursátil de referencia de la bolsa española elaborado por Bolsas y Mercados Españoles. Está formado por las 35 empresas con más liquidez que cotizan en el Sistema de Interconexión Bursátil Español en las cuatro bolsas españolas.

⁴⁶ Es posible acceder a todos los informes financieros anuales de las empresas del IBEX35 desde el siguiente enlace: <https://www.cnmv.es/Portal/consultas/busqueda.aspx?id=25>

detectarlos y evaluarlos de acuerdo con los marcos nacionales, europeos o internacionales de referencia para cada materia. Debe incluirse información sobre los impactos que se hayan detectado, ofreciendo un desglose de estos, en particular sobre los principales riesgos a corto, medio y largo plazo.

e) Indicadores clave de resultados no financieros que sean pertinentes respecto a la actividad empresarial concreta, y que cumplan con los criterios de comparabilidad, materialidad, relevancia y fiabilidad. Con el objetivo de facilitar la comparación de la información, tanto en el tiempo como entre entidades, se utilizarán especialmente estándares de indicadores clave no financieros que puedan ser generalmente aplicados y que cumplan con las directrices de la Comisión Europea en esta materia y los estándares del *Global Reporting Initiative*, debiendo mencionar en el informe el marco nacional, europeo o internacional utilizado para cada materia. Los indicadores clave de resultados no financieros deben aplicarse a cada uno de los apartados del estado de información no financiera. Estos indicadores deben ser útiles, teniendo en cuenta las circunstancias específicas y coherentes con los parámetros utilizados en sus procedimientos internos de gestión y evaluación de riesgos. En cualquier caso, la información presentada debe ser precisa, comparable y verificable.

La Ley establece que el EINF consolidado incluirá información significativa sobre las siguientes cuestiones medioambientales:

- Información detallada sobre los efectos actuales y previsibles de las actividades de la empresa en el medio ambiente y en su caso, la salud y la seguridad, los procedimientos de evaluación o certificación ambiental; los recursos dedicados a la prevención de riesgos ambientales; la aplicación del principio de precaución, la cantidad de provisiones y garantías para riesgos ambientales.
- Contaminación: medidas para prevenir, reducir o reparar las emisiones de carbono que afectan gravemente el medio ambiente; teniendo en cuenta cualquier forma de contaminación atmosférica específica de una actividad, incluido el ruido y la contaminación lumínica.
- Economía circular y prevención y gestión de residuos: medidas de prevención, reciclaje, reutilización, otras formas de recuperación y eliminación de residuos; acciones para combatir el desperdicio de alimentos.
- Uso sostenible de los recursos: el consumo de agua y el suministro de agua de acuerdo con las limitaciones locales; consumo de materias primas y las medidas adoptadas para mejorar la eficiencia de su uso; consumo, directo e indirecto, de energía, medidas tomadas para mejorar la eficiencia energética y el uso de energías renovables.
- Cambio climático: los elementos importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero generados como resultado de las actividades de la empresa, incluido el uso de los bienes y servicios que produce; las medidas adoptadas para adaptarse a las consecuencias del cambio climático; las metas de reducción

establecidas voluntariamente a medio y largo plazo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y los medios implementados para tal fin.

- Protección de la biodiversidad: medidas tomadas para preservar o restaurar la biodiversidad; impactos causados por las actividades u operaciones en áreas protegidas.
- Igualmente, aportará información sobre subcontratación y proveedores: la inclusión en la política de compras de cuestiones sociales, de igualdad de género y ambientales; consideración en las relaciones con proveedores y subcontratistas de su responsabilidad social y ambiental; sistemas de supervisión y auditorías y resultados de estas.

Asimismo, en la propia ley se indica que, con el objetivo de facilitar la comparación de la información, tanto en el tiempo como entre entidades, se utilizarán especialmente estándares de indicadores clave que cumplan con las directrices de la Comisión Europea sobre la presentación de informes no financieros y los estándares del *Global Reporting Initiative*⁴⁷.

3.3. Medidas a tener en cuenta para comprometer y alinear a las empresas privadas con los fines y objetivos del Acuerdo de Escazú.

Una investigación realizada con el objetivo de analizar el cumplimiento normativo o de *compliance*⁴⁸ de las empresas españolas en materia medioambiental, social y de gobernanza⁴⁹, efectuó un estudio exploratorio, descriptivo y analítico de la relación entre las malas prácticas empresariales que configuran delitos penales y su repercusión en los ODS. Los resultados demostraron la importancia y necesidad de implementar modelos de prevención y gestión de riesgos en los informes, así como procedimientos de auditoría de cumplimiento de la legislación en materia de *Environmental Social Governance* (ESG).

Asimismo, de dicha investigación, se dedujo que la verificación de los informes o auditoría de cumplimiento normativo, consistente en la revisión independiente para comprobar si una organización cumple con los requerimientos de una norma, ley o un reglamento que le es aplicable, puede ser una buena herramienta para detectar los riesgos y prácticas empresariales, así como para confirmar si la empresa está alineada con los estándares en materia medioambiental.

⁴⁷ <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-spanish-translations/>

⁴⁸ El término *compliance*, que se traduce al español como cumplimiento normativo, hace referencia al área específica de una compañía que se encarga de identificar, asesorar, monitorear y alertar de los riesgos en que puede incurrir una empresa, pública o privada, para velar por el estricto cumplimiento de la legalidad.

⁴⁹ Se trata de la investigación en la que se centra el artículo “Cumplimiento normativo sobre información sostenible de las empresas españolas y sus efectos en los avances de la Agenda 2030”, antes citado.

La investigación aconseja que esos sistemas de prevención y gestión de riesgos que se instauren o procedimientos de auditoría de cumplimiento que se efectúen, verifiquen no solo los riesgos penales, sino también otras normativas, políticas internas, códigos éticos, y compromisos contractuales como el nivel de compromiso para ser empresas socialmente responsables en materia de *Environmental, Social & Governance* (ESG). Los resultados de esta investigación concluyen que el conjunto de metas más vulneradas por los delitos empresariales son justamente las perteneciente al ODS Nro. 13, que busca combatir el cambio climático.

También, a la hora de considerar el diseño de una política de cumplimiento medioambiental vinculante para las empresas privadas, habría que atender a la información que el Grupo de Trabajo sobre Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima (TCFD)⁵⁰ recomienda divulgar. De igual forma, habría que tener en cuenta las normas y marcos desarrollados por la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI)⁵¹, el CDP⁵², las Normas de Divulgación del Clima (CDSB)⁵³, las Normas de Contabilidad Sostenible (SASB)⁵⁴ y el Consejo Internacional de Informes Integrados (IIRC)⁵⁵, así como el sistema de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)⁵⁶ de la UE.

3.4. Problemáticas de la Directiva, recomendaciones y conclusiones.

Si bien la Directiva es un importante y recomendable paso adelante para vincular a las empresas privadas en la protección del medio ambiente, experiencia que se podría extrapolar al ámbito de Latinoamérica, resulta insuficiente y en cierta medida inoperante. Esto se debe a que carece de un mecanismo concreto de seguimiento que permita comparar y analizar la información que se obliga a proporcionar, no pudiéndose comprobar los avances o retrocesos en la materia. Asimismo, carece de un régimen sancionador o sistema de multas coercitivas que permitan controlar el incumplimiento o forzar el cumplimiento. Y, por último, como se expondrá a continuación, la información proporcionada en muchos casos resulta inútil para comprender el impacto de las actividades relacionadas con el medio ambiente.

Es por esa razón que la ONG Greenpeace se planteó realizar un análisis comparativo *“como aproximación a la realidad sobre el conocimiento que tiene el sector empresarial español sobre su responsabilidad con el deterioro del medioambiente”*, con el objetivo de comprobar el nivel de cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Ley 11/2018 sobre Información no Financiera (que adecúa al derecho español la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo). El análisis profundiza en la información recogida en el Estado de Información no Financiera (EINF) de 23 empresas

⁵⁰ Task Force on Climate-Related Financial Disclosures. Se puede acceder al trabajo que realizó este grupo desde el siguiente enlace: <https://www.fsb-tcfid.org/>

⁵¹ <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-spanish-translations/>

⁵² <https://la-es.cdp.net/>

⁵³ <https://www.cdsb.net/>

⁵⁴ <https://sasb.ifrs.org/>

⁵⁵ <https://integratedreporting.ifrs.org/>

⁵⁶ https://green-business.ec.europa.eu/eco-management-and-audit-scheme-emas_en

españolas a través de indicadores clave que permitan el seguimiento y evaluación de los progresos y que favorezcan la comparabilidad entre sociedades y sectores.

En términos generales, el análisis muestra que la información reportada por las empresas no permite, en la mayoría de los casos, comprender la evolución, los resultados y la situación de los grupos, y el impacto de sus actividades respecto a cuestiones medioambientales, tal y como exige la legislación actual en materia de información no financiera⁵⁷.

Asimismo, tal y como se indica en las conclusiones del informe de la ONG, es especialmente difícil conocer, a partir de la información proporcionada en los EINF, cuáles son los principales riesgos relacionados con el medio ambiente vinculados a las actividades de las empresas, sus relaciones comerciales, y los productos o servicios que ofertan.

Y, en los pocos casos en los que esta información sí se reporta, no se consigue encontrar explicaciones sobre los procedimientos utilizados para detectar y evaluar los riesgos medioambientales, tal y como la ley exige que se haga de acuerdo con los marcos nacionales, europeos o internacionales de referencia para cada materia.

Tampoco se consigue tener una imagen clara de cuáles son los impactos detectados por las empresas en materia ambiental, ni sobre los principales riesgos y objetivos en base a los mismos a corto, medio y largo plazo. En la mayor parte de las empresas analizadas no hay un desglose suficiente de información por país e instalación. De igual forma, los indicadores clave de resultados en materia medioambiental en la mayoría de los casos no cumplen con los criterios de comparabilidad, materialidad, relevancia y fiabilidad que exige de manera específica la Ley 11/2018 de 28 de diciembre sobre información no financiera y diversidad. Tampoco se respeta la disposición de la ley que obliga a que la información que se incluya sea verificada por un prestador independiente de servicios de verificación.

En cuanto a las recomendaciones generales que realiza la ONG en su informe dirigidas a las empresas, destaca la que aconseja que la información aportada evite *“el enfoque comunicativo y propagandístico”* y que se apunte decididamente *“hacia una perspectiva real de rendición de cuentas bajo los principios de transparencia, receptividad y conformidad, así como de exposición clara de objetivos a alcanzar en el corto, medio y largo plazo”*.

También se indica que es necesario ir más allá de los compromisos voluntarios y las políticas genéricas y presentar información precisa sobre los sistemas desplegados para cumplir con los compromisos y su evolución en el tiempo; que las empresas deberían informar de manera detallada sobre cómo aplican el principio de prevención y precaución y brindar información rigurosa sobre la identificación de riesgos tanto generales derivados de su actividad, como por instalaciones y por países, ya que resulta

⁵⁷ “La “Marca España” ante el reto de la emergencia ambiental. Análisis del cumplimiento de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, sobre Información no Financiera y Diversidad”. Greenpeace, 2019, p. 31.

clave para la comprensión de los planes de acción que permitan mitigar los impactos causados por el desarrollo de la actividad.

También, para que la información proporcionada sea realmente útil, se recomienda a las empresas *“incluir en el EINF las carencias y los fallos detectados en los procedimientos de evaluación de riesgo, vertidos, accidentes y, en general, daños al medio ambiente y a la población afectada, así como las medidas de remediación del daño, los procedimientos abiertos, su estado de tramitación, las sentencias, multas y medidas disciplinarias impuestas como resultado de los procedimientos abiertos por estos casos”*.

También se incluyen estas otras recomendaciones adicionales:

- Que las empresas, incluidas también las entidades financieras, informen de manera más clara y precisa sobre su actuación en materia ambiental en todos los países en los que tienen actividad y que esta no quede restringida a una información genérica y con un alcance incompleto.
- Que las empresas realicen una descripción completa de los impactos y evitar minimizar e infravalorar los impactos negativos. Para poder evaluar el desempeño medioambiental de las compañías, se debe informar bajo el enfoque de impactos en sí mismos y evitar la mera descripción y enumeración de medidas correctoras.
- Informar sobre las metodologías utilizadas para el cálculo de la huella de carbono de alcance 1, 2 y 3, así como sobre sus objetivos de reducción de emisiones en el corto y medio plazo, tanto en términos absolutos como en términos relativos y avanzar hacia una información que incorpore no solamente la huella corporativa, sino también la huella de producto.
- Que las empresas informen de manera precisa y detallada sobre la gestión de impactos ambientales a través de la cadena de suministro: descripción de procesos y exposición de datos cuantitativos como criterios exigidos, sistemas de validación, auditorías, etc.

Asimismo, el informe se encarga de efectuar una serie de recomendaciones a España, para mejorar la aplicación de la Directiva, siendo las más significativas las que siguen:

- Efectuar el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2018 de Información no Financiera y Diversidad, con el fin de clarificar conceptos clave (como el de “riesgo”), incorporando indicadores de resultado en todas las dimensiones contempladas en el área de medio ambiente y las metodologías precisas para que la información facilitada por las empresas sea homogénea y por tanto comparable.
- Fijar un régimen de sanciones para el caso de incumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones de información establecidas en la ley, así como un

órgano de control que cuente con funciones de monitoreo y supervisión de la obligación de presentar la información no financiera.

- Definir la figura del verificador independiente de forma que se asegure la independencia, imparcialidad, integridad y capacidad técnica de la entidad encargada de evaluar la información reportada.
- Valorar la formulación de una propuesta de ley de diligencia debida que obligue a las grandes empresas españolas a practicar el deber de vigilancia y a analizar el impacto de todas sus operaciones a lo largo de toda la cadena de suministro (incluidas en terceros países) sobre el medio ambiente y los derechos humanos, evaluando y mitigando los riesgos, y reparando, llegado el caso, los daños causados.
- Apoyar en el seno de la Unión Europea y en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas la aprobación de un Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos como forma de velar y asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos frente a los impactos negativos de la actividad de las empresas sobre la ciudadanía, en coherencia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y la Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos, dentro de su Marco “Proteger, Respetar y Remediar”.

Lo anterior puede ser de utilidad a los países firmantes del Acuerdo de Escazú como ejemplo de buena práctica para vincular a las empresas con las responsabilidades medioambientales de las actividades que llevan a cabo. Tanto la Directiva como las iniciativas antes mencionadas, son buenos ejemplos de mecanismos vinculantes y no vinculantes que pueden ayudar a comprometer a las empresas, tanto públicas como privadas, en el cumplimiento de las disposiciones que le competen del Acuerdo de Escazú.

4. La fiscalización del avance y del cumplimiento en materia de transparencia ambiental.

4.1. El comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus.

El Convenio de Aarhus establece en su artículo 15 un innovador mecanismo para la supervisión y el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes. Se trata de un instrumento único en el ámbito del derecho internacional ambiental, denominado Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus⁵⁸, que podría servir como ejemplo para las partes del Acuerdo de Escazú si se contemplara la posibilidad de ampliar las funciones Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento regulado en el artículo 18 de dicho Acuerdo. El Comité de Cumplimiento de Aarhus cuenta con las siguientes funciones: examinar cualquier petición o comunicación que le sea sometida

⁵⁸ Aarhus Compliance Committee. Se puede acceder desde el siguiente enlace: <https://unece.org/env/pp/cc>

por particulares; preparar informes de cumplimiento de las disposiciones del Convenio a petición de la Conferencia de las Partes⁵⁹; y hacer seguimiento, evaluar y facilitar el cumplimiento a través de los informes de aplicación que elaboran las partes conforme a su artículo 10.2. De entre todas estas, su función más significativa y en la que se centrará el análisis, es la que le permite entrar a conocer sobre presuntas vulneraciones del convenio cometidas por las partes a partir de denuncias realizadas por particulares a las que se denomina “comunicaciones”.

El mecanismo de comunicación (o denuncia) por particulares u organizaciones ambientales sobre incumplimiento de las disposiciones del Convenio, es la novedad más relevante en el ámbito del derecho internacional para la protección del medio ambiente. Dicho mecanismo, regulado también en la Decisión 1/7⁶⁰, se articula a través de un procedimiento basado en los principios de contradicción (entre el comunicante y el Estado afectado) y transparencia.

El Comité debe considerar todas las comunicaciones que reciba, a menos que incurran en uno de los supuestos de inadmisibilidad establecidos en la Decisión 1/7⁶¹: (a) que sean anónimas; (b) que incurran en abuso de derecho; (c) que sean manifiestamente irrazonables; o (d) que sean incompatibles con la propia Decisión 1/7 o con el Convenio. Además, debe tener en consideración si se ha hecho uso de los recursos nacionales disponibles, salvo que la tramitación sea “irrazonablemente larga o sea obvio que no se facilita un remedio suficiente y efectivo”. El Comité ha interpretado esta última disposición de la Decisión de forma flexible, en el sentido de que no implica un requisito estricto de agotar todas las vías de recurso internas antes de acudir al Comité, de manera que puede considerar casos incluso allí donde la resolución de un recurso no resulte irrazonablemente prolongada. Ello sin perjuicio de que, si un comunicante no ha hecho uso alguno de los mecanismos internos de recurso, el Comité puede declarar que el asunto debe ser abordado a través de los procedimientos de control nacional y no por el mecanismo de cumplimiento del Convenio⁶².

Tras el examen de las comunicaciones admitidas a trámite, el Comité emite un informe en el que declara si aprecia o no los incumplimientos denunciados, y en el que se incluyen recomendaciones para ponerles fin dirigidas directamente al Estado en cuestión o a la reunión de las partes, que, en su caso, las asume a través de decisiones. Este sistema de comunicaciones o denuncias de los particulares ha sido, junto a los informes periódicos sobre la aplicación del Convenio que presentan los Estados a las reuniones de las partes, el instrumento de control más utilizado hasta el momento y

⁵⁹ Los países firmantes del Convenio se reúnen cada tres años y en sesiones extraordinarias. En dichas reuniones y sesiones se adoptan decisiones y se elabora una serie de documentos de acceso público. La última reunión extraordinaria tuvo lugar en el mes de junio de 2022, aunque aún no se publicaron los documentos relativos a la misma. Se puede acceder a los de la reunión anterior, que data del año 2021, desde el siguiente enlace: https://unece.org/environmental-policy/events/Aarhus_Convention_MoP7

⁶⁰ ECE, Decision I/7 on Review of Compliance, Addendum, Report of the First meeting of the parties (Lucca, 21-23 de octubre de 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8. Se puede acceder al mismo desde: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>

⁶¹ Decisión del Comité que establece los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones o denuncias.

⁶² MARTÍN, Carmen Plaza. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018, vol. 9, no 1.

supone un importante complemento (y contrapunto) a los informes oficiales de aplicación elaborados por los propios Estados.

Hasta el momento, el Comité ha recibido y tramitado un total de 219 comunicaciones⁶³, la mayoría presentadas por organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente. De ellas, trece se refieren a incumplimientos por España protagonizados por distintas Administraciones (entes locales, comunidades autónomas o Estado).

5. Países con dilatada trayectoria en materia de acceso a la información ambiental: el caso de Reino Unido.

Su dilatada trayectoria en materia ambiental, sumada a la enorme tradición existente, hacen de Reino Unido un país emblemático en lo que a transparencia se refiere. Es considerado junto a Suecia, uno de los países en los que mejor implementación de las disposiciones en materia de transparencia existe, de ahí que se haya decidido incluir en este informe unos breves comentarios sobre la experiencia práctica de este país en transparencia medioambiental. Se comentará a continuación determinados aspectos que fueron seleccionados en función de su relevancia con la intención de contrastar este régimen con los establecidos en el del resto de países europeos, en especial España.

5.1. El concepto amplio de “información pública” en el derecho anglosajón.

Con carácter general, en el derecho anglosajón no existen causas legales de inadmisión, lo que lleva necesariamente a un concepto amplio de información pública, sin perjuicio de la aplicación de los límites legales tasados al acceso, en caso de que procedan, previa ponderación de intereses a través del test del daño y del test del interés público⁶⁴. El concepto amplio de información pública amparado por el Derecho anglosajón viene determinado por dos factores: por un lado, una mayor experiencia en las leyes de “libertad de la información”; y por otro, la mayor implantación de las TIC⁶⁵ en la propia aplicación de las leyes de transparencia y en la gestión documental de la información. El Derecho anglosajón ofrece además una casuística muy variada y así se considera como información pública la contenida en la correspondencia manuscrita, en los correos electrónicos institucionales (incluyendo sus archivos adjuntos), ya se trate de cuentas oficiales o de cuentas privadas, siempre que sea en el ejercicio de funciones públicas. También transcripciones, notas o grabaciones de conversaciones telefónicas de carácter oficial; mensajes de texto enviados o recibidos desde un teléfono móvil particular de un cargo público. Asimismo se considera información pública la contenida en los dispositivos móviles tanto corporativos

⁶³ Se puede acceder a la totalidad de las comunicaciones efectuadas y a su estado de tramitación desde el siguiente enlace: <https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public>

⁶⁴ DAVID, María Estrella Gutiérrez. El coste de la transparencia y del derecho de acceso. Lecciones desde el ámbito anglosajón. *Dilemata*, 2018, no 27, p. 167-182. Se puede acceder al artículo desde el siguiente enlace: <https://dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000220/582>

⁶⁵ Son tecnologías que se emplean para crear nuevas formas de comunicación con el objetivo de facilitar la emisión y el tratamiento de la información.

como en los llamados “BYOD”⁶⁶) o en cualesquiera otros soportes de información utilizados por empleados o cargos públicos en el ejercicio de sus funciones. El Derecho anglosajón tampoco excluye del concepto de información pública la información contenida en redes sociales o en los tuits remitidos por autoridades y funcionarios desde cuentas públicas.

5.2. La búsqueda razonable de la información solicitada.

En el Derecho anglosajón, a diferencia del resto de sistemas, se cuenta con una serie de criterios orientativos que posibilitan la valoración de la metodología de búsqueda empleada por el órgano y su adecuación para producir documentos que encajen con el perfil de la solicitud de acceso.

Tal y como se indica en este artículo⁶⁷, *“La doctrina anglosajona de la «búsqueda razonable» se refiere a los criterios aplicados por las Autoridades de control para determinar si el esfuerzo realizado por el órgano responsable en la localización, recuperación y divulgación de la información se ajusta o no al objeto de una solicitud de acceso y exige que el órgano acredite ante la autoridad revisora la adecuación y rigor de esta búsqueda”*. Para valorar la adecuación y rigor de la búsqueda realizada por la entidad pública en respuesta a una solicitud de acceso, tanto el ICO⁶⁸ como el *Information Tribunal*⁶⁹ vienen aplicando el llamado “test del balance de probabilidades”⁷⁰.

En caso de reclamación contra la resolución dictada por el órgano responsable de tramitar la solicitud al amparo de la FOI⁷¹, la aplicación de este test tiene como finalidad determinar si la búsqueda realizada por la entidad pública ha sido “razonable y rigurosa”, ponderando la probabilidad de que la autoridad pública tenga aún en su poder información relevante más allá de la que ya se ha facilitado al solicitante; o si por el contrario, resulta plausible que no exista información en poder de la entidad que se ajuste al perfil de la solicitud. El ámbito de aplicación casuística de este test suele tener

⁶⁶ Siglas en inglés para “Bring Your Own Device”. Se trata de una política empresarial o de la administración pública que promueve que los empleados o funcionarios lleven sus propios dispositivos personales a su lugar de trabajo para tener acceso a recursos de la empresa o administración pública.

⁶⁷ DAVID, María Estrella Gutiérrez. El coste de la transparencia y del derecho de acceso. Lecciones desde el ámbito anglosajón. *Dilemata*, 2018, no 27, p. 5.

⁶⁸ Information Commissioner’s Office, órgano de control de la transparencia en Reino Unido. Se puede acceder a su página web desde: <https://ico.org.uk/>

⁶⁹ Se puede acceder desde aquí al registro de casos de acceso a la información que se estudiaron por dicho tribunal: <https://www.gov.uk/government/publications/information-rights-appeals-register-of-tribunal-cases>

⁷⁰ Tal y como menciona la autora en su artículo, el test fue aplicado por primera vez en el asunto *Linda Bromley v the Information Commissioner and the Environment Agency*, 31 de Agosto de 2007, (párrafo. 13), donde se discutió si la Agencia de Medio Ambiente había llevado a cabo una adecuada búsqueda de información ambiental objeto de una solicitud relativa a licencias urbanísticas otorgadas en zonas ribereñas del Avon desde los años 60 y la posible afectación a un dique de contención natural que protegía la vivienda de los solicitantes frente a las crecidas del río.

⁷¹ Freedom of Information Act de Reino Unido. Se puede acceder desde el siguiente enlace: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

por objeto reclamaciones contra resoluciones desestimatorias o parcialmente estimatorias en las que la entidad afirma no tener en su poder la información solicitada (o parte de ella). En estos casos, la función de la autoridad revisora consiste en hacer un juicio sobre las probabilidades de que la información solicitada efectivamente obre en poder del órgano u entidad y esté disponible a partir de las evidencias y argumentos aportados por las partes⁷².

Desde la perspectiva de la tarea de búsqueda realizada por la entidad, la autoridad revisora ha de valorar los siguientes criterios:

- La calidad del análisis inicial de la solicitud de acceso realizada por la entidad pública;
- El ámbito de la búsqueda llevada a cabo por la entidad sobre la base de dicho análisis preliminar (e.g. archivos y documentos en soporte papel, la memoria de almacenamiento de dispositivos electrónicos, backups de seguridad, sistemas de información de la entidad, *emails*, los términos de búsqueda empleados en los soportes electrónicos);
- El descubrimiento posterior en la sede de materiales que evidencien la existencia de información ajustada a los términos de la solicitud y que no han sido objeto de divulgación por la entidad pública en su respuesta inicial al solicitante.
- La omisión evidente de información o discrepancia de datos incluidos soportes digitales.
- Las políticas internas de gestión documental de la entidad, incluyendo los procedimientos de conservación y expurgo de documentos⁷³.

5.2. Recursos de interés.

En relación a transparencia medioambiental, en el Reino Unido existe un sistema bastante amplio de “registros públicos” que abarcan una amplia gama de información, como por ejemplo solicitudes de planificación, listas de perros vagabundos y documentos de evaluación de plaguicidas. Los registros son archivos de información mantenidos en virtud de una legislación concreta que especifica la naturaleza exacta de la información que debe estar a disposición del público y, por lo general, dónde debe estar ubicada. La información suele conservarse en papel y normalmente el registro se mantiene en una oficina que puede ser visitada por el público durante el horario laboral normal. Normalmente, se pueden obtener copias previo pago. La gran mayoría de los registros se encuentran en la actualidad informatizados, por lo que son de libre acceso y en caso de que no sea posible al ciudadano acceder por la vía informática, se puede requerir la asistencia de un funcionario/a para acceder a los archivos o concertar una

⁷² Para conocer más de este Test, se pueden revisar las siguientes resoluciones: FS50674045, de 24 de octubre 2017, paras. 13-14, con relación a la concesión por el Distrito Londinense de Hounslow de unos certificados de reconocimiento de prestación de servicios a la comunidad; FS50654131, de 17 de octubre de 2017, párrafos 15-16, con relación a la versión definitiva de informe realizado por una consultora para el Ayuntamiento de York.

⁷³ DAVID, María Estrella Gutiérrez. El coste de la transparencia y del derecho de acceso. Lecciones desde el ámbito anglosajón. *Dilemata*, 2018, no 27, p. 6.

cita previa. Por ejemplo, se puede encontrar los siguientes registros sobre temas medioambientales en Reino Unido:

- Registro de solicitudes de liberación o comercialización de organismos modificados genéticamente
- Documentos de evaluación de plaguicidas
- Registro de avisos de aplicación de plaguicidas
- Registro de planificación
- Registro de control integrado de la contaminación
- Registro de contaminación atmosférica de las autoridades locales
- Registro de autorizaciones de sustancias peligrosas
- Registro de emplazamientos con 25 toneladas de sustancias peligrosas
- Registro de sustancias radiactivas
- Registro de notificaciones de obras previstas en árboles de zonas protegidas
- Registro de calidad del agua potable
- Registro de licencias para depósitos en el mar
- Mapas de zonas sensibles a los nitratos
- Registro de efluentes comerciales
- Registro de calidad del agua
- Mapas de los límites de agua dulce de los ríos
- Registro de licencias de gestión de residuos

También, para garantizar la recopilación, actualización y difusión oportuna y periódica de datos e información medioambientales, en Reino Unido se han añadido varias funcionalidades al Portal de Datos Abiertos⁷⁴. Se incluye, entre otras, funcionalidades para facilitar la retroalimentación continua de los usuarios, o la posibilidad de realizar una solicitud de datos nuevos que no estén recogidos en el catálogo. El ámbito medioambiental se refleja en este portal en una sección separada denominada “*Medio Ambiente y Medio Rural*”, y se ofrece a los usuarios una amplia lista de los servicios electrónicos relacionados con el medio ambiente que mayor interés pueden suscitar a la ciudadanía, así como información y asesoramiento adicionales en caso de requerirse. Se incluyen, por ejemplo, los siguientes temas:

- Orientación sobre erosión costera.
- Registro de embarcaciones.
- Permisos de pesca.
- Notificación de animales muertos, varados o heridos.
- Contaminación del suelo;
- Gestión de zonas protegidas, etc.

Por último, existen otros varios recursos de enorme interés que deberían revisarse y que no se reseñan en este informe por falta de espacio. Se trata de la Guía del ICO sobre publicidad activa⁷⁵, la Guía para implementar las disposiciones en materia

⁷⁴ <https://www.data.gov.uk/>

⁷⁵ “Proactive dissemination: routinely publishing environmental information”. Se puede acceder a la misma desde el siguiente enlace: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2021/2619025/proactive-dissemination-of-information.pdf>

medioambiental del ICO⁷⁶, o un exhaustivo informe sobre emisiones a la atmósfera⁷⁷ que abarca datos de más de treinta años, que recopila datos muy interesantes y que puede servir de ejemplo a las países que forman parte del Acuerdo de Escazú.

⁷⁶ “*The Guide to the Environmental Information Regulations*”, que se puede descargar desde el siguiente enlace: <https://ico.org.uk/for-organisations/eir-and-access-to-information/guide-to-the-environmental-information-regulations/>

⁷⁷ “*UK Informative Inventory Report*”. Se puede acceder al mismo desde: https://uk-air.defra.gov.uk/assets/documents/reports/cat09/2303151609_UK_IIR_2023_Submission.pdf

SEGUNDA PARTE: Buenas prácticas y lecciones aprendida de ámbito europeo sobre transparencia medioambiental.

Introducción.

En el presente apartado, atendiendo al objetivo principal de este informe, se recogen aquellas buenas prácticas provenientes del ámbito europeo que pueden servir a una mejor implementación de las disposiciones del Acuerdo de Escazú. La dilatada trayectoria de los países europeos en materia de transparencia medioambiental, supone tanto una ventaja como una oportunidad para que los países firmantes del Acuerdo puedan beneficiarse de estas lecciones aprendidas y eviten caer en los mismos errores y dificultades de implementación. Junto con las buenas prácticas, se recogen también una serie de recomendaciones y propuestas de mejora que provienen del análisis de las principales debilidades en la materia que se detectaron en el ámbito europeo y que fueron identificadas por la doctrina especializada y la sociedad civil o que se originaron tras la intervención de la justicia. También se esbozan los retos aún pendientes para obtener una implementación eficaz de los tres pilares que caracterizan a la democracia ambiental. En definitiva, las propuestas que se presentan en este apartado, están pensadas para que puedan ser implementadas directamente en la práctica por parte de los países firmantes del Acuerdo con el objetivo de que contribuyan a garantizar una aplicación efectiva de la normativa vigente.

En general, como retos aún pendientes a 26 años de la firma del Convenio de Aarhus, que estableció las bases de la transparencia ambiental europea, podemos destacar que todavía existe una reticencia generalizada por parte de una gran mayoría autoridades públicas para facilitar información ambiental, todo ello a pesar de la notable expansión de los conceptos y principios que favorecen la transparencia. También es un problema aún sin resolver los déficits que presenta la difusión activa de información sobre el medio ambiente, la ausencia de un sistema efectivo de sanciones administrativas o penales contra las autoridades públicas que no cumplan con sus obligaciones, o los inconvenientes para acceder a la información ambiental en manos de algunas instituciones comunitarias. En materia de participación, es preciso resaltar, como aspectos negativos, el poco éxito de los procesos de participación pública en la toma de decisiones ambientales y las limitadas mejoras en los procesos participativos, o cómo la participación pública en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente podría mejorarse y ampliarse mucho más allá de las disposiciones del Convenio. En cuanto al acceso a la justicia, existen aún barreras persistentes para que un ciudadano individual o una organización ambiental pueda llevar a los contaminadores privados ante los tribunales.

Los criterios y recomendaciones que se expondrán a continuación se basan en las buenas prácticas existentes y pretenden ser una herramienta útil y práctica para mejorar la implementación de las disposiciones del Acuerdo de Escazú. Tienen dos usos posibles, por un lado, asistir a los países firmantes del Acuerdo a la hora de mejorar o diseñar su marco jurídico sobre las diferentes disposiciones que establece el Acuerdo; y por el otro, ayudar a los funcionarios públicos en su trabajo del día a día, con el fin de mejorar los

procedimientos y prácticas existentes para que puedan implementar de la mejor manera posible las disposiciones que recoge el Acuerdo.

Para una mejor comprensión, las secciones que recogen las buenas prácticas, se dividieron siguiendo el esquema de los tres pilares del Convenio de Aarhus: Difusión y acceso a la información ambiental, Participación del público en asuntos medioambientales y acceso a la justicia en materia medioambiental. Esta división coincide a su vez con la que utiliza el Acuerdo de Escazú para ordenar las disposiciones que integran su articulado. Asimismo, al igual que se indicó con anterioridad, para facilitar la identificación de las buenas prácticas, lecciones aprendidas, recomendaciones u orientaciones, se ha subrayado aquellas partes más relevantes de cada apartado o sección.

1. Buenas prácticas en materia de difusión o divulgación de información ambiental.

Por lo general, la difusión de información ambiental se ha caracterizado en España por ser deficiente, marcada por su escasa trayectoria en materia de transparencia⁷⁸. En la gran mayoría de casos, la información se publica de forma irregular y parcial, ignorando las obligaciones vigentes y sin atender a los estándares actuales en materia de accesibilidad de documentos⁷⁹. La transparencia tiene habitualmente un valor marginal para el personal encargado de aplicarla y las funciones relacionadas con transparencia se añaden a otras principales preexistentes, lo que hace que el personal las considere una carga adicional y no una labor esencial de íntima conexión con la ciudadanía. A ello se une la convicción, aún persistente, de que la información pública pertenece a la administración, lo que ocasiona que se tomen decisiones discrecionales, como por ejemplo dejando de publicar información *“porque se considera que la ciudadanía no puede o no está preparada para conocerla”*⁸⁰ a pesar de existir obligación, o que muchas veces la primera reacción ante una petición de información sea por costumbre la denegación. Estos inconvenientes no se circunscriben solo a España y, por lo general, pueden extrapolarse también a todos aquellos países que no cuentan con una tradición en materia de transparencia, por lo que los países de Latinoamérica y el Caribe deberían tomar nota para evitarlos.

También, entre los inconvenientes detectados, es recurrente la respuesta dispar entre unidades u órganos muchas veces pertenecientes a la misma administración. Es posible, tal y como aseguran varios de los entrevistados con motivo de este informe, que un organismo publique la información de manera actualizada y continua, mientras que otro ni siquiera la publique por desconocer que tiene la obligación de hacerlo o por

⁷⁸ Recordemos que España tuvo su primera ley de transparencia recién en el año 2013, situándose a la cola de todos los países europeos en la materia.

⁷⁹ Uno de los mayores problemas que presenta la información es que se publica en formatos que no son compatibles con la edición, como por ejemplo la que se publica en PDF o la escaneada. Estos formatos, que son lamentablemente los más habituales, no permiten la edición o la permiten mediante un tratamiento previo con software o técnicas que pueden resultar complejas para un usuario básico.

⁸⁰ Así lo confesaron algunas de las personas entrevistadas con motivo de este informe y que efectúan labores relacionadas con la transparencia ambiental en órganos de la administración pública.

considerar que no tiene porqué cumplirla⁸¹. Todas estas disparidades e inconvenientes repercuten en una deficiente atención y en una baja calidad de la información que se publica, por lo que deberían evitarse adoptándose medidas para al menos contenerse, como la elaboración de un protocolo de actuación para una correcta difusión o respuesta de las solicitudes de información. Lamentablemente, son pocas las administraciones que se caracterizan por contar con una auténtica convicción por la transparencia. Y en aquellas en que existe ese compromiso, suele deberse al esfuerzo individual y voluntarioso de algún funcionario o responsable particularmente sensible con la transparencia más que a una política institucional que apueste decididamente por ello. Todos estos problemas y dificultades, que se vienen arrastrando sin solución efectiva y definitiva desde hace años, se pueden condensar prácticamente en la falta de medios y de formación del personal encargado de estas tareas, los dos grandes lastres de la transparencia. En un escenario ideal, no solo debería contarse con medios y personal especializado, sino además debería existir un criterio homogéneo y unificado o un protocolo específico para el tratamiento de la información objeto de publicación, que no permita disparidades entre diferentes unidades, organismos o administraciones.

1.1. La obligación de difundir información ambiental en el ámbito español.

En España, La Ley 27/2006, 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 de España, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y las disposiciones del Convenio de Aarhus, obliga a las autoridades públicas a difundir información ambientalmente relevante. Los organismos deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa⁸², es decir deberán publicarla de forma *proactiva*⁸³.

La ley, respecto de la difusión o divulgación de la información ambiental, tiene por objeto garantizar la publicación y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible⁸⁴. En este sentido, la ley española va incluso más allá del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CEE, considerando a la publicidad activa como el elemento esencial del sistema de acceso a la información ambiental.

La publicación de la información debe someterse a ciertas características específicas, como una divulgación lo más amplia y sistemática posible⁸⁵, que ha de desarrollarse mediante la organización y actualización de la información ambiental para su difusión activa y sistemática al público por medios electrónicos y la creación de bases de datos

⁸¹ Lo que nos lleva a otro de los grandes problemas que lastra la transparencia, que es la falta de medidas coercitivas que obligue al personal encargado de aplicar la normativa vigente a publicar la información o concederla cuando corresponda, cuestión que será abordada en apartados subsiguientes del presente informe.

⁸² Arts. 1.2 y 6-9 de la Ley 27/2006.

⁸³ La publicación proactiva implica que la información se explique y se divulgue, no solo que se publique. Se entrará en detalle en dicho término en los apartados subsiguientes.

⁸⁴ Artículo 1.2 de la Ley 27/2006.

⁸⁵ Artículo 6.1 de la Ley 27/2006.

electrónicas o de enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información. Como contenido mínimo a publicarse, se contempla:

- Las normas ambientales -ampliado a la jurisprudencia (*catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la Ley*) para la Administración General del Estado;
- Las políticas, los programas y los planes relativos al medio ambiente, junto con sus evaluaciones ambientales;
- Los informes sobre el estado del medio ambiente;
- Los datos o resúmenes del seguimiento de actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente;
- Las autorizaciones con efecto significativo sobre el medio ambiente;
- Los acuerdos en materia de medio ambiente y los estudios de impacto ambiental y de evaluación de riesgo⁸⁶.

Asimismo, debido a su especial relevancia, se recoge de forma específica, al igual que en el Acuerdo de Escazú, la obligación de difundir información en caso de que exista amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o por causas naturales, que deberá ser publicada de forma inmediata y sin demora para que el público pueda adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza. También, se deberá difundir periódicamente las estadísticas sobre las solicitudes de información recibidas y sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley, con el fin de facilitar su adecuada utilización posterior por el público.

La información objeto de publicación debe ser de calidad, lo que implica que ha de ser comprensible, actualizada, precisa y susceptible de comparación, con el fin de facilitar su adecuada utilización posterior por parte del público. Finalmente, la creciente sensibilización ambiental, exige ampliar el campo de la información difundida, incluyendo toda la información relevante y, en concreto, la información que obre en poder de los operadores económicos de actividades o productos con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente⁸⁷.

Como se ha comentado, la información medioambiental se publica esencialmente en la página web del MITERD⁸⁸, que contiene un gran volumen de información ambiental difundida⁸⁹ y también a través de los portales web de las Comunidades Autónomas.

⁸⁶ Artículos 6 a 9 de la Ley 27/2006.

⁸⁷ Según el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

⁸⁸ Ministerio de Transición Ecológica y del Reto Demográfico.

⁸⁹ <https://www.miteco.gob.es/es.html>

1.2. Principales deficiencias y debilidades reseñables en materia de difusión o divulgación de la información ambiental.

En cuanto a las deficiencias y debilidades que se presentan en la materia, encontramos la dispersión de la información ambiental dentro de cada administración pública⁹⁰, que está segmentada por temas o categorías de actividad, sin que exista uniformidad ni ninguna plataforma o portal general de información ambiental que aglutine toda esta información. Ello obliga en ocasiones al solicitante a acudir a diferentes departamentos u organismos, incluso dentro de una misma administración (Ministerio, consejería o ayuntamiento) para poder acceder a determinada información, con resultado desigual según el órgano o unidad que resulte responsable. La obtención de la información dependerá por tanto de la disponibilidad de medios con los que cuenta el órgano o departamento en cuestión, del nivel de conocimiento y especialización técnica en la materia o de factores tan subjetivos como la voluntad, la actitud y el valor que otorgue a estos derechos el funcionario de turno⁹¹. Como se verá, otro fenómeno que ha afectado considerablemente la publicación de la información ha sido la “infoxicación”. La publicación “en bruto” y sin criterio de información, ha provocado el efecto contrario al deseado, haciendo que la ciudadanía desista de su deseo de informarse.

Asimismo, tal y como se ha comentado al inicio de este apartado, dejando de lado las problemáticas generales relativas a la falta de medios y especialización, existe un problema acuciante con la falta de publicación y la calidad de la información publicada. No se publica toda la información que obliga la normativa vigente y lo que se publica presenta deficiencias importantes. De ahí que se haya considerado necesario incluir un apartado que trate de forma específica los atributos que la información debe tener para poder considerarse información pública.

1.3. La importancia de los atributos de la información que se debe publicar.

La gran mayoría de buenas prácticas que podemos encontrar en materia de difusión de información medioambiental, se circunscriben a la publicación de la información de manera adecuada y a los atributos con que necesariamente debe contar dicha información publicable. Solo es posible hablar de información de calidad o publicable, cuando constatamos que la misma contiene los siguientes atributos⁹²: relevancia, veracidad, objetividad, actualización, claridad, estructuración para que pueda localizarse fácilmente, de acceso gratuito, reutilizable, interoperabilidad, utilidad,

⁹⁰ Una de las mayores deficiencias detectadas por el autor del artículo académico “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”.

⁹¹ Todas las personas entrevistadas con motivo de la redacción de este informe, tanto los representantes de organizaciones ambientalistas como los responsables de autoridades públicas con responsabilidades en transparencia ambiental, indicaron que en la gran mayoría de casos el cumplimiento de las solicitudes de acceso depende de la disponibilidad de medios de la unidad en cuestión, del nivel de especialización técnica y, por supuesto, de la actitud y conocimiento de los funcionarios acerca de las leyes vigentes en la materia.

⁹² En este documento se recopila y explican los atributos que debería contener la información publicable: <https://redtransparenciayparticipacion.es/wp-content/uploads/2022/09/Rasgos-de-la-Transparencia.pdf>

seguridad, clara, para que pueda comprenderse, que no discrimine lingüísticamente ni tecnológicamente y accesible universalmente⁹³.

Múltiples datos vertidos en un documento sin atender a un orden determinado, no puede considerarse información propiamente dicha. Para alcanzar los estándares de información al nivel exigido por la normativa de Transparencia medioambiental, los datos deben estructurarse, indexarse y finalmente publicarse, transitando necesariamente ese camino para llegar a convertirse en información publicable.

El ideal en la materia pretende que la publicación se lleve a un estadio mayor, lo que derivaría en una modalidad más evolucionada, la denominada publicidad *proactiva*. La publicidad proactiva, exigiría que la información no solo se publique en la forma antes indicada, sino que además se divulgue y se explique. La divulgación, supondría la difusión de dicha información. Claramente, esta divulgación no calificaría para toda la información publicable, pero sí para la que se considerase más relevante o significativa y que por ende debe estar en conocimiento de la ciudadanía. Estaríamos divulgando cuando resaltamos cierta información considerada de importancia en nuestro portal web o cuando la introducimos en más de una sección de dicho portal. La explicación de la información, en cambio, significa incorporar a la información publicada un análisis de la misma, para así facilitar su comprensión o su búsqueda.

Otro elemento que forma parte del concepto de información, es la integralidad. Por integralidad se entiende que la información debe ser completa y exhaustiva. No basta con informar parcialmente de un determinado contenido para así cumplir con las obligaciones.

El fácil acceso, por su parte, se relaciona con la visibilidad, es decir, facilitar el acceso significa que el contenido pueda ser identificado de manera sencilla por estar situado en un lugar visible en los portales webs. De igual forma, el apartado o sección que contenga la información debe ser denominado de tal manera que se pueda asociar que en dicho apartado está contenida la información que buscamos. La facilidad en el acceso a la información dentro de la web, se considera un factor de gran importancia a la hora de publicar, ya que en ocasiones el contenido se encuentra en el portal pero no es fácil ubicarlo porque el recorrido hasta el mismo para poder localizarlo se torna complejo. La información debería ser ubicable mediante una búsqueda rápida y sencilla mediante la utilización de palabras clave.

También el formato en que se publica o concede la información resulta de vital importancia. El formato “fetiche” de las autoridades, en la actualidad, es el PDF. Pero este formato no es un contenedor para datos, ni tampoco un documento estructurado, ya que sobre los datos volcados en PDF no se puede hacer ningún análisis, ni aplicar fórmulas o utilizar métodos informáticos para extraer conclusiones. En estos casos, lo ideal es publicar en los formatos habituales que permitan la edición, como XLS para información en la que existan cálculos, listas o deba ir contenida en tablas y el WORD para texto en general. Reestructurar esos datos contenidos en PDF resulta un esfuerzo

⁹³ Atributos que enuncia en gran medida el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

ingente, sobre todo para el público objetivo por excelencia al cual va dirigida la información medioambiental, que son en gran medida asociaciones u ONG's, que necesitan la información para trabajarla y editarla. No se sabe si en este punto la obsesión con el formato PDF se trata más de malicia o ineptitud⁹⁴ por parte de la administración. El uso de formatos editables para la información objeto de publicación⁹⁵ además de ser sencillo con las herramientas actuales, debería ser obligatorio para la administración, ya que dota a la información que se facilita de un enorme potencial de aprovechamiento y utilidad. Es más, en materia de difusión o divulgación de la información medioambiental, la administración debería plantearse la publicación permanente en estos formatos, eliminando por completo el uso de PDF y limitándolo solo a aquellos casos en que su uso sea imprescindible⁹⁶. Y, en materia de acceso a la información ambiental, la administración debería plantearse consultar al solicitante el formato en que desea acceder a la información que se solicita. Estas recomendaciones sirven para dar cumplimiento al requisito del Acuerdo de Escazú por el que se insta a las autoridades a que la información “esté disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso” establecido en su Artículo 6.2.

Podemos considerar que se alcanza la “madurez” en materia de formatos accesibles y abiertos según la posición que se ocupe en el esquema sugerido por Tim Berners-Lee⁹⁷. El autor plantea un esquema en el que se puede alcanzar la excelencia (5 estrellas) de forma acumulativa, significando la superación de cada estrella que los datos cumplen los criterios del paso o pasos anteriores. El esquema se presenta en el siguiente cuadro:

Nivel	Descripción	Estándares utilizados
*	Los datos están disponibles en la web (en cualquier formato) bajo una licencia abierta Se utilizan URI para designar las cosas, de modo que se pueda acceder a los datos.	PDF
**	Los datos están disponibles como datos estructurados (por ejemplo, Excel en lugar de una imagen escaneada de una tabla).	Excel
***	Los datos se proporcionan en formatos no libres (por ejemplo, CSV en lugar de Excel).	CSV
****	Se utilizan URI (Identificador Uniforme de Recursos) para designar las cosas, de modo que se pueda acceder a los datos.	RDF, JSON
*****	Los datos están vinculados a otros datos para proporcionar contexto.	Linked Open Data (LOD)

⁹⁴ Así reflexiona en torno al uso del formato PDF en la administración Jaime Gómez Obregón, reconocido ingeniero español que dedica su tiempo al activismo en transparencia y anticorrupción, es un firme defensor de los formatos editables para posibilitar la función de control por parte de la ciudadanía.

⁹⁵ Estos pueden ser, entre otros, los siguientes: JSON, CSV, RDF, XML, y KML.

⁹⁶ Por ejemplo, cuando resulta relevante la firma que consta en un documento o algún otro aspecto técnico y característico de este tipo de formato.

⁹⁷ <https://5stardata.info/en/>

Respecto del esquema se considera que al momento de poner en marcha una iniciativa de Datos Abiertos, *“cada país debe aspirar al menos a la posición de tercera estrella en cuanto a datos disponibles. Con el tiempo, y de forma gradual, el país aspirará a mejorar la calidad de los datos y a compartir los datos en formatos adicionales”*.⁹⁸

También es importante garantizar que los datos estén disponibles en un formato abierto legible por máquina para que puedan reutilizarse fácilmente⁹⁹. Los formatos más populares son los siguientes XLS, CSV o TSV, XML, JSON y volcados de bases de datos MDB¹⁰⁰. Aunque todos estos formatos son fácilmente reutilizables, XLS es un formato no abierto y por tanto podría llegar a limitarse su uso debido a la necesidad de adquirir licencias. Los formatos electrónicos, como PDF, HTML, ODS, TXT, JPEG o PNG, no se consideran legibles por máquina, ya que aunque se pueden utilizar algunas técnicas para extraer la información que contienen estos documentos, su ausencia de estructura estándar los clasifica como no legibles. La publicación de datos a través de interfaces de programación de aplicaciones (API)¹⁰¹ podría facilitar enormemente el acceso y el uso de los datos. Ofrecer la información en un formato reutilizable implica que su publicación se realice en formatos compatibles con la edición, para que con la misma se puedan elaborar otros productos y pueda ser reutilizada con fines comerciales o sin ánimo de lucro, tanto por particulares como por empresas. Se parte de la premisa de que el sector público produce una gran variedad de información de calidad y, al ser esta completa y fiable, es por tanto muy atractiva y aprovechable para su reutilización. En resumen, una correcta implementación del principio de reutilización de información, implica que la misma sea publicada sin restricciones técnicas, con licencia abierta y en formatos que permitan su procesamiento electrónico¹⁰².

Por lo general, el impulso normativo de la reutilización proviene de la Unión Europea, y en el ámbito de la transparencia en España se ha utilizado para el desarrollo de visualizaciones que hagan más entendible la información. Conectando la reutilización con la claridad y los datos abiertos, se han efectuado proyectos que facilitan la comprensión de información muy compleja o voluminosa a la que se puede acceder a través de los portales de datos abiertos y que sirven de experiencia a seguir y tener muy en cuenta. Dos administraciones autonómicas, Aragón y País Vasco, lanzaron en este sentido unas iniciativas que apuestan de forma clara por la visualización¹⁰³.

⁹⁸ Extraído del informe *“Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information”*, elaborado por PricewaterhouseCoopers para la Agencia Europea Medioambiental en el mes de noviembre del año 2020.

⁹⁹ Aquellos cuyos datos se pueden extraer fácilmente mediante programas de cómputo.

¹⁰⁰ Una base de datos multidimensional (MDB) es un tipo de base de datos optimizada para aplicaciones de almacén de datos y procesamiento analítico en línea.

¹⁰¹ Es un mecanismo que permite la comunicación e intercambio de información entre sistemas.

¹⁰² La explicación de estos atributos, se base en gran medida en la publicación *“Consecuencias Legales y Económicas de la Ley de Transparencia 19/2013 para empresas privadas”*.

¹⁰³ Se trata de VisualGob, herramienta que conecta las acciones con los objetivos de la triple agenda (Social, Verde y Digital) y los diez objetivos que corresponden a cada departamento del ejecutivo. Todo se visualiza con un diseño intuitivo y en tiempo real una vez que se carga la información, da cuenta de cada uno de los logros y permite hacer un seguimiento detallado de toda la acción de gobierno a modo

En cuanto a la comprensibilidad de la información, otro de los atributos necesarios de la información que se mencionó al inicio, la premisa esencial reside en que la información no puede ser publicada sin más, sino que debe ir acompañada de un correspondiente aviso que indique, como mínimo, qué es lo que se está publicando. A partir de aquí, para aumentar la comprensibilidad se pueden añadir explicaciones adicionales o un análisis de la información publicada. La comprensibilidad, también, adquiere una doble vertiente. Puede referirse al entendimiento de la información en sí, a la simplificación de su redacción para que sea entendible, o puede referirse a hacerla comprensible para aquellos colectivos que presentan alguna dificultad intelectual puedan entenderla. En general, este atributo de la información ha sido tradicionalmente muy desatendido y las iniciativas que claman por un lenguaje claro y comprensible en la administración cada vez tienen más acogida¹⁰⁴.

Desde el momento en que se comenzó a publicar la información que obliga la normativa vigente, los aspectos cuantitativos primaron sobre los cualitativos, aproximándose peligrosamente al fenómeno conocido como “infoxicación”, otro de los grandes lastres de la difusión de la información pública. En este punto se enmarca una de las más recientes batallas de la transparencia, que responde al clamor por más claridad en la información. Tal y como indica el autor del artículo antes citado, *de nada sirve el esfuerzo por publicar información, si no somos capaces de entenderla*. En este sentido, la “comunicación clara” se erige como el último gran adalid de la transparencia, que se convierte ahora en una obligación inaplazable para todas las administraciones públicas debido a que la sociedad demanda cada vez más *inmediatez en el discurso, con mensajes cortos y visuales*¹⁰⁵. Y para ello recomienda huir *de recursos estilísticos y acrobacias lingüísticas*, para empezar a expresarnos nítidamente, con sencillez y *tumbar los muros de la jerga jurídica detrás de los que nos parapetamos los gestores públicos*¹⁰⁶.

Las iniciativas que apuntan más a la comprensión de la información por parte de un colectivo concreto, como aquellos que presentan alguna discapacidad intelectual o especial dificultad de comprensión, se enfocan por lo general en la traducción a lectura fácil de más de documentos relevantes, como sentencias o resoluciones decisorias y documentos de trámite. El grado de transparencia de la administración, por tanto, se medirá por el grado de intensidad con que se cumplen con estos atributos de la información. Por ejemplo, a mayor divulgación y explicación de la información

de cuadro de mando integral. Se puede acceder a la explicación del proyecto a través del siguiente enlace: <https://youtu.be/VZMuD5nAl8k>

¹⁰⁴ Un claro ejemplo de ello es que gran parte de la administración española se ha volcado en la “traducción” a lenguaje claro de una gran cantidad de procedimientos y escritos que usualmente no eran bien comprendidos por la ciudadanía. Al respecto se puede consultar una organización pionera en este tema, “Prodigioso Volcán”: <https://www.prodigiosovolcan.com/>

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 3.

¹⁰⁶ En este sentido, puede resultar de utilidad la aplicación Art Text, primer redactor asistido que ayuda a escribir textos de ámbitos especializados y textos en lenguaje claro y ofrece recomendaciones específicas sobre la estructura y la redacción del género textual que se desee y aporta sugerencias lingüísticas para lograr que el texto sea más claro y comprensible. Disponible en: <https://sistema-artext.com/>

publicada, más transparente será una Administración pública y menor carga de trabajo tendrá, ya que la información publicada evita las solicitudes de información innecesarias.

Estos atributos requieren de una traducción tecnológica para que puedan concretarse o materializarse en un portal web de transparencia¹⁰⁷. Se trata de lograr *una adecuada arquitectura de contenidos que facilite en condiciones óptimas el acceso* y para ello resulta necesario *preguntar a quien va a ser el usuario (ciudadano) dónde espera encontrar cada uno de ellos*, generando unos portales *intuitivos y amigables para la ciudadanía, que es para quien prioritariamente están pensados. Construirlos sin tener en cuenta sus necesidades y criterio asegura, casi con toda probabilidad, el fracaso¹⁰⁸. De ahí que el autor del artículo citado aconseje recurrir a técnicas como el *card sorting¹⁰⁹ o a espacios como *living labs¹¹⁰, que actúan como verdaderas zonas de prueba para asegurar el acierto con mayor probabilidad.***

Finalmente, debe entenderse que el principio de accesibilidad universal nos obliga a convertir la información en accesible para todas las personas, lo que significa que esté a disposición también de las personas con discapacidad. En este sentido, lo ideal sería que se considerase que sean los mismos funcionarios públicos encargados de dar respuesta a las obligaciones derivadas de la norma los que deban asistir a las personas que tengan necesidades especiales, tales como las personas iletradas, invidentes o con algún nivel de discapacidad. En este sentido, deberá tenerse en cuenta las pautas básicas de accesibilidad a contenidos web WCAG (Web Content Accessibility Guidelines)¹¹¹ que, entre otros requisitos, consideran importante que en los portales web se facilite la perceptibilidad, la operatividad, la comprensibilidad y la robustez de la página web en cuestión.

1.4. Buenas prácticas y recomendaciones generales en materia de divulgación de información ambiental a partir de la Guía de Implementación del Convenio de Aarhus.

El Convenio de Aarhus no ofrece demasiadas orientaciones sobre cómo implementar la obligación de recopilar y publicar información de relevancia ambiental, que se replica en el deber de las partes de generar y divulgar información ambiental del artículo 6 del Acuerdo de Escazú. En este sentido, la segunda versión de la Guía de Implementación

¹⁰⁷ Así lo explica Joaquín Meseguer Yebra en su imprescindible artículo “Gobierno Abierto: los ciudadanos como protagonistas de la administración pública” perteneciente a la obra colectiva “La administración digital en la era de las tecnologías disruptivas”, El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.

¹⁰⁸ Meseguer Yebra, Joaquín. “Gobierno Abierto: los ciudadanos como protagonistas de la administración pública”.

¹⁰⁹ La técnica de “card sorting” se basa en la observación de cómo los usuarios agrupan y asocian entre sí un número predeterminado de tarjetas etiquetadas con las diferentes categorías temáticas del sitio web.

¹¹⁰ Un *Living Lab* es un banco de pruebas y un entorno de experimentación donde los usuarios pueden co-crear innovaciones. Su objetivo principal es la creación de nuevos productos e infraestructuras adecuadas a las necesidades de la sociedad y del territorio.

¹¹¹ Las pautas WCAG por sus siglas en inglés, elaboradas por el *World Wide Web Consortium*, explican paso a paso cómo hacer para que el contenido de una web sea accesible para los usuarios con discapacidades. Más información en: <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/es>

del Convenio de Aarhus que data del año 2013¹¹² (en adelante, la Guía), se elaboró con el objetivo de contrarrestar esa falta de orientación del Convenio, volcándose en la recopilación de buenas prácticas y estableciendo a partir de ellas algunas recomendaciones generales que pueden ser de utilidad para los países miembros del Acuerdo.

Por ejemplo, en relación al requisito de “recopilar y diseminar información medioambiental” establecido en el artículo 5 del Convenio, se recomienda “*establecer sistemas que garanticen un flujo regular de información desde los operadores, los sistemas de vigilancia, los investigadores y otros a las autoridades públicas responsables*”, en alusión a las fuentes de obtención de la información ambiental. Ciertamente es interesante este punto, ya que la gran mayoría de información de carácter medioambiental se recopila a través de entes especializados¹¹³ y es imprescindible centrar los esfuerzos en la generación de sistemas para canalizar esa información de forma inmediata y continua desde esos entes emisores hasta los órganos receptores, que son los que comunicarán finalmente la información a la ciudadanía. También, recomienda la Guía que se utilicen “sistemas fiables de almacenamiento de la información”, ya que una vez establecido el flujo de la información y su almacenamiento en archivos o registros bien organizados, las autoridades públicas podrán actualizar la información fácilmente y de forma inmediata cuando reciban nuevos informes, datos o estadísticas de los entes emisores. Y al respecto cita expresamente los casos de las emisiones a la atmósfera y la calidad del aire, como datos que suelen recopilarse y controlarse diariamente y que suelen ser de suma utilidad para la sociedad.

La Guía se encarga también de matizar algunos conceptos cuya interpretación puede lugar a malentendidos y, por tanto, a incumplimientos del Convenio. Como el concepto de “poseer” la información, a cuyo respecto se deduce que se considerará como información que se posee, toda aquella que obre en poder del órgano, independientemente que sea o no de su autoría o propiedad¹¹⁴. En resumen, en cuanto a posesión y actualización de la información, la Guía indica que las orientaciones principales a tener en cuenta serían:

- Establecer un sistema de registro e información (o protocolo)¹¹⁵ para los entes u operadores que emiten o generan la información;

¹¹² La Guía no tiene ninguna fuerza obligatoria y carece del alcance normativo inherente a las disposiciones del referido Convenio, según pronunciamientos judiciales. Aunque en la práctica se tiene muy en cuenta en los países en los que es de aplicación y supone una herramienta fundamental para ayudar en el cumplimiento de las disposiciones. *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.102. Es posible acceder al documento completo desde el siguiente enlace: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/servicios/informacion/Guia_convenio_Aarhus_2%C2%AA_tcm30-102260.pdf

¹¹³ Como por ejemplo organismos especializados, laboratorios, universidades o instituciones cuasi gubernamentales, en los que los Estados a menudo delegan responsabilidades de vigilancia.

¹¹⁴ En caso de no poseer la información aplicaría la disposición del artículo 15.5 del Acuerdo de Escazú, que obliga a la autoridad receptora de la solicitud que no posea la información, a derivarla a quien se considere responsable de la misma.

¹¹⁵ Un buen ejemplo de este tipo de protocolos es el documento “Metodología y protocolos para la recogida y análisis de datos de siniestralidad de aves por colisión en líneas de transporte de electricidad”, elaborada por la empresa pública “Red Eléctrica de España”, al que se puede acceder desde el siguiente

- Establecer sistemas de seguimiento con informes periódicos;
- Establecer sistemas de investigación con informes periódicos¹¹⁶.

Asimismo, y en relación a la obligación de “establecer sistemas obligatorios para que haya un flujo adecuado de información a las autoridades públicas sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar significativamente al medio ambiente”, la Guía aclara que se refiere a actividades que puedan suponer tanto un efecto positivo como negativo en el medio ambiente.

La Guía también ve razonable hacer recaer la carga sobre quien contamina, teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga, enunciado en el Principio 16 de la Declaración en la Cumbre de la Tierra de 1992¹¹⁷. En base al mismo, recomienda que se exija a las empresas que controlen sus propias emisiones y otras actividades que repercuten en el medio ambiente, como ya hacen muchos Estados. Por tanto, se ve con buenos ojos la posibilidad de exigir a las empresas que lleven un registro de los controles y comuniquen periódicamente esta información a la autoridad pública competente, como por ejemplo sucede en Bielorrusia, en que el Ministerio de Estadística recoge información de las empresas sobre emisiones, vertidos, eliminación de residuos e inversiones y medidas de protección ambiental de las empresas. Allí, la ley nacional obliga a todas las empresas e instituciones, independientemente que sean de propiedad pública o privada, a facilitar esa información. Otra fuente adicional relevante de información proveniente de las entidades privadas, es la que deben presentar a las autoridades públicas en el marco de la concesión de licencias y permisos para sus actividades con repercusión medioambiental. En sus conclusiones sobre la comunicación ACCC/C/2005/15 (Rumanía), el Comité de Cumplimiento consideró que las autoridades públicas pertinentes deben poseer, como mínimo, los estudios de Evaluación de Impacto Medioambiental (en adelante, EIM¹¹⁸) en su totalidad, incluidas las metodologías específicas de evaluación y las técnicas de modelización utilizadas en su preparación. Por tanto, como resumen, los sistemas de flujo de información ambiental hacia las autoridades públicas deberían contemplar los siguientes elementos esenciales:

- Las autoridades públicas deben controlar las emisiones y la calidad del medio ambiente.
- Las autoridades públicas deben realizar investigaciones medioambientales.

enlace:

https://www.ree.es/sites/default/files/04_SOSTENIBILIDAD/Documentos/Metodologia_y_protocolos_estudio_siniestralidad_v2_Febrero2016.pdf

¹¹⁶ *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.103.

¹¹⁷ El Principio 16 de la Declaración de Río establece: “*Las autoridades nacionales deberían esforzarse por promover la internalización de costes ambientales y la utilización de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el principio de que quien contamina debe, en principio, asumir el coste de la contaminación, teniendo de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio internacional ni la competencia desleal*”.

¹¹⁸ Un ejemplo de estos estudios que evalúan el impacto medioambiental de un determinado proyecto se puede encontrar como anexo al presente informe. Asimismo, se puede acceder a la consulta pública de la documentación relativa a todos proyectos en marcha en España que podrían afectar al medioambiente a través del siguiente buscador: <https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/navAfeccionAmbiental>

- Los operadores deben controlar sus emisiones periódicamente.
- Los operadores deben crear y mantener un registro de sus controles de emisiones.
- Los operadores deben comunicar los datos de seguimiento de las emisiones a las autoridades públicas de forma inmediata y constante, para que la puedan poner a disposición del público.
- Las autoridades públicas deben conservar y actualizar los registros de la información presentada en los procedimientos de concesión de permisos y otras licencias, incluidos los estudios de EIM en su totalidad, para facilitar al público el ejercicio de los derechos reconocidos en materia de transparencia medioambiental.

La Guía también realiza una serie de precisiones acerca de la obligación de las autoridades públicas de informar a la ciudadanía en caso de emergencia ambiental, disposición que se emparenta con la que establece el artículo 6.5 del Acuerdo de Escazú. Y, al respecto, precisa que no es necesario que se produzca un daño real para que se exija la difusión inmediata de información y que el Convenio no distingue entre amenazas causadas por actividades humanas o por causas naturales, sino que ambas se deben tratar con la misma importancia. También, se precisa a este respecto que en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, la autoridad competente que corresponda deberá divulgar de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Por último, insta a los países firmantes del Convenio a desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana¹¹⁹ utilizando los mecanismos disponibles, al igual que en el Acuerdo¹²⁰.

Asimismo, el Convenio considera que se debe dar prioridad a la rápida difusión de información que pueda salvar vidas humanas o evitar daños medioambientales. La autoridad pública debe difundir la información inmediatamente, ya que esa difusión sin demora puede ayudar a salvar vidas y prevenir daños en situaciones que impliquen una amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente. En 1998, un asunto ante el TEDH abordó esta cuestión. El Gobierno implicado había omitido divulgar información esencial que habría permitido a los ciudadanos evaluar los riesgos que ellos y sus familias podían correr si seguían viviendo en una ciudad particularmente expuesta al peligro de accidentes por estar situada cerca de una fábrica local de producción de fertilizantes. El Tribunal sostuvo que, al no facilitar la información a su debido tiempo, el Estado no cumplió su obligación de garantizar el derecho del demandante al respeto de su vida privada y familiar.

¹¹⁹ En este enlace se puede encontrar información detallada acerca de cómo establecer un sistema de alerta rápida y se ofrecen recursos de interés: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/metadata/adaptation-options/establishment-of-early-warning-systems#:~:text=Los%20sistemas%20de%20alerta%20temprana%20son%20una%20medida%20de%20adaptaci%C3%B3n,eventos%20relacionados%20con%20el%20clima.>

¹²⁰ Este informe de la Agencia Europea Ambiental puede ser de suma utilidad para el establecimiento de sistemas de alerta rápida como los descritos: <https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2/>

Podrían, por tanto, establecerse las siguientes recomendaciones para implementar esa difusión inmediata de información medioambiental en caso de amenaza inminente que indica la Guía:

- La obligación de publicación la debería desencadenar cualquier amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, sin que sea necesario que se haya producido el daño para que se libere la información.
- La difusión de la información debe realizarse sin demora.
- Se debería difundir toda aquella información que pueda permitir al público tomar medidas para prevenir o reducir el posible daño.
- Como mínimo, se debería dar difusión a todas las personas que puedan verse afectadas por la amenaza inminente.

Y, para implementar estas recomendaciones, es necesario:

- Designar qué autoridad pública es responsable de la difusión de qué tipo de información y en qué circunstancias.
- Exigir a las autoridades públicas, especialmente a las localidades, que elaboren planes de preparación ante emergencias¹²¹.
- Establecer un sistema de notificación a las administraciones locales, hospitales y servicios de bomberos y de urgencias médicas que pueda aplicarse inmediatamente.
- Establecer un sistema para la notificación inmediata al público mediante internet y teléfonos móviles, incluso mediante el uso de la radio local, los periódicos, la televisión y los sistemas de anuncios públicos existentes¹²².
- Impartir formación al personal de emergencia, especialmente en el manejo de sustancias peligrosas.

También, esta Guía¹²³ realiza una serie de recomendaciones sobre la obligación de las autoridades públicas de poner a disposición del público de manera transparente la información sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles¹²⁴, no recogida explícitamente en el Acuerdo de Escazú. En este sentido, la experiencia ha demostrado que la mera existencia de una ley o reglamento que reconozca al público el acceso a la información, no garantiza el acceso en la práctica. Las autoridades públicas responsables deben asegurarse de que cuando pongan a

¹²¹ Como este elaborado por el Servicio Andaluz de Salud ante eventuales emergencias ambientales: https://www.sspa.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/hrs3/fileadmin/user_upload/areaservicios_generales/gestion_medioambiental/pea_plan_emergencias_ambientales_ed4.pdf

¹²² Como este que se ha establecido por el Sistema de protección civil de la Comunidad de Madrid: <https://www.comunidad.madrid/servicios/seguridad-emergencias-asem-112/sistema-alertas-proteccion-civil>

¹²³ *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.107.

¹²⁴ Artículo 5.2 del Convenio de Aarhus.

disposición información medioambiental, lo hagan abiertamente y garanticen que la información sea realmente accesible. El requisito de transparencia en la forma en que las autoridades públicas ponen a disposición la información, significa que el público puede seguir claramente el camino de la información medioambiental -la denominada huella- que permita comprender su origen, los criterios que rigen su recogida, posesión y difusión, y cómo puede obtenerse.

En este sentido, puede considerarse como buena práctica la posibilidad de habilitar junto a la información publicada un listado desplegable que registre cada actualización del documento o información en cuestión y, también habilitarse un histórico para acceder a la información que hubiera sido sustituida, con el fin de poder realizar comparaciones temporales¹²⁵. También resulta de interés la aproximación que hace la Guía a la interpretación del término “efectivamente accesible”. Al respecto, indica que su significado alude a que los sistemas de información establecidos deben ir más allá de poner la información a disposición del público, en consonancia con lo antes indicado respecto de la publicación *proactiva* de la información. Y que por tanto los registros, bases de datos y documentos pueden considerarse efectivamente accesibles cuando, por ejemplo, el público puede buscar fácilmente en ellos información específica, o cuando el público tiene fácil acceso mediante horarios de oficina convenientes, localizaciones y a su disposición para el uso de equipos como fotocopiadoras, servicios de internet y otros que faciliten la comunicación de la información. Además de ser físicamente accesible, esa “accesibilidad efectiva” exige que la información esté disponible en un formato, lenguaje y nivel de detalle técnico al que el público pueda acceder de forma sencilla.

Otra disposición que tampoco recoge el Acuerdo de Escazú de forma explícita, pero cuyas recomendaciones pueden resultar de interés, es la que obliga a *“proporcionar al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas”*¹²⁶. Así, la Guía aclara que esta disposición no sólo cubre la información medioambiental, sino también la información sobre la mejor manera de acceder a la información medioambiental. A este tipo de información, es decir, la información sobre la información, se le denomina “metainformación”. La ciudadanía tendrá mucho mejor acceso a la información medioambiental si sabe qué tipo de información se tiene, de dónde se obtiene, los criterios para obtenerla -si los hay- y los procedimientos para obtenerla. Las autoridades públicas tendrán que proporcionar información suficiente sobre los términos y condiciones básicas en los que está disponible la información medioambiental y el proceso por el que se puede obtener. Esto puede hacerse a través de publicaciones informativas, anuncios en publicaciones gubernamentales, anuncios en sitios web gubernamentales o como parte de catálogos de información medioambiental. Al respecto, resulta interesante el ejemplo de Austria, que en el artículo 10 de su Ley Federal de Información Medioambiental, obliga al Ministerio federal de Medio

¹²⁵ Informe “Consecuencias Legales y Económicas de la Ley de Transparencia 19/2013 para empresas privadas”, Daniel Amoedo Barreiro, pág. 28.

¹²⁶ Artículo 5.2.a) del Convenio de Aarhus.

Ambiente a establecer un catálogo de datos medioambientales para información pública. El Catálogo nacional de datos ambientales se ha elaborado para facilitar la localización de información ambiental y es una base de datos informatizada a disposición del público desde 1995, que proporciona información sobre quién dispone de qué datos medioambientales, así como otra información útil relacionada con cuestiones medioambientales, siendo accesible a través de Internet¹²⁷.

También el Convenio obliga a los Estados a la adopción voluntaria de algunas medidas de implementación práctica, poniendo como ejemplo la elaboración de listas unificadas de autoridades públicas, la creación de registros o ficheros accesibles al público; la obligación de los funcionarios a prestar su apoyo al público que trate de tener acceso a informaciones o la designación de puntos de contacto.

En cuanto a la primera de las medidas, quizás la más útil y significativa, la Guía indica que estas listas, registros y ficheros pueden utilizarse para recopilar información procedente de fuentes privadas o de la administración y pueden suponer una ventaja tanto para el público como para las autoridades, ya que al contar con la posibilidad de consultarlos, el ciudadano puede dirigir su solicitud de información con mayor precisión, ahorrando tiempo y costes a la administración. Estos registros, listas y ficheros públicos no tienen por qué estar centralizados a nivel nacional, pudiendo contener la propia información medioambiental o referencias a los documentos que contienen información medioambiental y dónde pueden encontrarse. Se considera como buena práctica que en este tipo de listas o ficheros se incluyan también todos los documentos relativos a un caso concreto, como colecciones de documentos relativos a un proceso de toma de decisiones, incluidos borradores, análisis de antecedentes, comentarios del público, propuestas alternativas, decisiones provisionales y las actas de cualquier reunión. Por ejemplo, el Ministerio encargado de las competencias en materia de medio ambiente del país que se trate, puede mantener un registro o fichero de acceso público que contenga toda la documentación de una Evaluación de Impacto Medioambiental, o de un caso de concesión de licencias. Esto contribuiría también con el cumplimiento del requisito del apartado 6 del artículo 6 del Convenio, según el cual las autoridades públicas deben permitir que el público examine toda la información pertinente para el proceso de toma de decisiones. Asimismo, el mantenimiento de estas bases de dato accesibles, permitiría establecer un registro de las decisiones finales que se adopten en relación a los recursos previstos en el artículo 9 sobre acceso a la justicia.

La Guía del convenio también subraya con especial énfasis la necesidad de implementar la medida práctica referente a que se obligue a los funcionarios públicos a prestar su apoyo a la ciudadanía cuando esta lo requiera para acceder a información ambiental. En este sentido, la ley española en la materia va incluso más allá y habilita la posibilidad de asistencia cuando sea necesario ese apoyo para precisar o concretar la información solicitada, para evitar que la solicitud de información efectuada no se quede sin respuesta. La Guía pone el foco aquí en que las autoridades públicas deben ser sensibles a las necesidades de las personas que puedan necesitar asistencia adicional, como las personas mayores, analfabetas, personas sin recursos y otros, en línea con las

¹²⁷ Se puede acceder al tipo de información que se publica por Austria en el siguiente enlace: <https://www.statistik.at/en/statistics/energy-and-environment/environment>

disposiciones del Acuerdo de Escazú referidas a “las personas o grupos en situación de vulnerabilidad”. Por eso, se insta a los países firmantes a que vayan más allá de simplemente exigir a las autoridades públicas que ayuden al público, por ejemplo proporcionando formación especializada a los funcionarios públicos en materia de acceso a la información, incluyendo la elaboración de directrices sobre cómo aplicar las excepciones al acceso a la información ambiental o cómo garantizar que el público tenga un acceso oportuno, transparente y efectivo a la información¹²⁸.

En relación a la última de las medidas prácticas que el Convenio propone adoptar, la designación de puntos de contacto¹²⁹, la Guía indica que estos son especialmente útiles cuando existen muchas personas interesadas en acceder a la información, por lo que en estos casos servirá que una oficina concreta se identifique públicamente como tal o como punto de contacto individual, lo que facilitará y acelerará el proceso de acceso a la información para la ciudadanía. Como ejemplo, podemos encontrar el Código Administrativo General de Georgia, que obliga a los organismos gubernamentales a designar a determinados funcionarios públicos como puntos de contacto para los solicitantes que hagan peticiones de información en materia ambiental, de esta manera se garantiza que al menos haya una persona especializada en la materia dentro de un órgano o unidad y por tanto que se garantice un tratamiento adecuado a la solicitud de información¹³⁰.

Otra posible e interesante implementación práctica de esta disposición puede consistir en la posibilidad de identificar puntos de contacto individuales en casos concretos, como un procedimiento de una Evaluación de Impacto Ambiental, un proceso de concesión de permisos o la elaboración de normas en la materia. En algunos de los países firmantes del Convenio, se exige que cada vez que una autoridad pública notifique un proceso que ofrezca la oportunidad de participar al público, como por ejemplo la concesión de licencias o la Evaluación de Impacto Ambiental, que se incluya un punto de contacto en la notificación para facilitar el acceso a la información. Una forma eficaz de establecer tales puntos de contacto es a través de un servicio u oficina específica de información medioambiental. Por ejemplo, en Irlanda, el Servicio de Información Medioambiental del Gobierno (ENFO) ha pasado de ser un único centro de información sin cita previa a convertirse en un servicio nacional de información medioambiental con espacios dedicados a bibliotecas públicas denominados ENFOpoints, donde los ciudadanos pueden acceder a una amplia gama de información¹³¹.

¹²⁸ Un buen ejemplo de este tipo de guías, es la “Guía ciudadana para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental en Andalucía”, que se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/rediam/documentos/guia_ciudadania/guiciudadanahtml/files/assets/basic-html/index.html#1

¹²⁹ Un ejemplo de punto de contacto es el establecido por la Comunidad de Madrid, al que se puede acceder desde el siguiente enlace: <https://www.comunidad.madrid/centros/punto-informacion-especializada-medio-ambiente>

¹³⁰ Se puede conocer más sobre la gestión de la información medioambiental que realiza Georgia en este cuestionario en el que se responde por parte de este Estado a un cuestionario efectuado por la UNECE (United Nations Economic Commission for Europe): https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.i/AnalyticalStudies/AJAI/GE_TFAJ_Info_Questionnaire_response_S_C.pdf

¹³¹ También cuenta con un sitio web específico: www.askaboutireland.ie

También el Convenio insta a los países firmantes del mismo a “*velar por que las informaciones sobre el medio ambiente vayan estando disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones*”, de forma similar a lo que dispone el Acuerdo de Escazú en su artículo 6.3¹³². La Guía confirma que esta obligación implica que los Estados parte garanticen que la información medioambiental esté progresivamente disponible en bases de datos electrónicas, y que éstas sean fácilmente accesibles al público. Después, propone una serie de posibilidades para cumplir con este requisito que pueden resultar de interés:

- Creación de bases de datos que puedan proporcionar información en diversas categorías, como tipo de contaminante, tipo de especie, región del país, a través de consultas estructuradas y personalizadas.
- Crear bases de datos interconectadas: actualmente, aunque la información medioambiental está muy interrelacionada, a menudo se distribuye en portales diferenciados. Las bases de datos deberían establecer vínculos entre sí para permitir la búsqueda simultánea de un conjunto mayor de información, tal y como se recomendó anteriormente.

Un ejemplo interesante en este sentido puede ser el portal alemán de información medioambiental “InGrid”¹³³. Dado que la información medioambiental procede de muchas fuentes y está en manos de distintas autoridades públicas, puede variar mucho en contenido y formato, por eso el portal es un instrumento que tiene como objetivo coordinar la diversa gama de información medioambiental disponible en Internet. El portal mejora el acceso a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas alemanas al erigirse como una especie de ventanilla única para la información ambiental pública en ese país.

Es importante también que las versiones electrónicas no sustituyan de manera definitiva a otras formas más tradicionales de acceder a la misma información, ya que los medios informáticos no son aún del todo accesibles al público en general en todos los países. La sustitución total de las formas tradicionales de almacenamiento de información podría no satisfacer el requisito de que la información sea realmente accesible al público, al menos a corto plazo. Sin embargo, para aquellos ciudadanos que tengan acceso a Internet, a través de sus ordenadores personales o de acceso público en bibliotecas o centros de información, las bases de datos electrónicas ofrecen una forma rápida y eficaz de buscar y encontrar información medioambiental relevante, en cualquier momento y desde cualquier lugar. Y aunque las bases de datos electrónicas pueden resultar caras al principio para una autoridad pública, más adelante pueden amortizarse

¹³² Lógicamente en el Acuerdo se regula de una forma más acorde a los tiempos que corren, teniendo en cuenta el estado actual de la tecnología, ya que el Convenio data del año 2013, mientras que el Acuerdo del año 2018. En el tercer párrafo del artículo 6.3 del Acuerdo se indica al respecto que los sistemas de información ambiental tienen que estar disponible a través de “medios informáticos y georreferenciados”.

¹³³ <https://www.ingrid-oss.eu/latest/>

en tiempo y recursos ahorrados, ya que se ahorra la carga que supondría responder a solicitudes sobre información ya publicada, entre otros ahorros contrastados.

En relación con esta misma cuestión, otro informe más reciente¹³⁴ va más allá y recomienda directamente adoptar estrategias alineadas con el gobierno abierto¹³⁵ que permitan integrar las iniciativas de seguimiento y difusión de datos e información medioambientales en la administración electrónica. El informe, entre otras cuestiones de enorme trascendencia y actualidad, describe los pasos necesarios para establecer un marco político claro, transparente y coherente que permita crear una estrategia digital que tenga en cuenta el medio ambiente, entendiendo esa estrategia digital como un concepto que afecta y es relevante para todos los ámbitos políticos del país, incluyendo la política medioambiental¹³⁶. Este tipo de estrategias digitales suelen ajustarse a la estructura que se presenta a continuación¹³⁷:

- El *statu quo*: lo primero es recopilar un breve resumen de las principales iniciativas emprendidas desde la última estrategia o, de no haberla, la actividades e iniciativas que puedan alinearse con las estrategias de este tipo, para conocer desde dónde se parte. También habría que incorporar los principales resultados a los que se pretende aspirar.
- Visión: la visión debe describir brevemente la futura organización que se espera obtener a partir del trabajo de las autoridades públicas y sus interacciones con las empresas y el público (por ejemplo, las declaraciones sobre lo “esperado” podrían formularse del siguiente modo: “las organizaciones se apoyarán en tecnologías robóticas y de inteligencia artificial para comunicarse con el público a partir de solicitudes sencillas”; “todo el mundo tendrá la posibilidad de acceder a una base de datos integrada con todos los registros pertinentes”). La visión, en general, aborda un período de hasta diez años, y describe brevemente los principales elementos de la estrategia.
- Prioridades y objetivos estratégicos: define las prioridades y objetivos que deben alcanzarse para llevar esa visión a la práctica y describe por qué estas prioridades y objetivos son importantes para el país. También debe considerarse el concepto

¹³⁴ Informe “*Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information*”, elaborado por PricewaterhouseCoopers para la Agencia Europea Medioambiental en el mes de noviembre del año 2020. Se puede acceder al mismo desde el siguiente enlace:

<https://eni-seis.eionet.europa.eu/east/areas-of-work/access-to-environmental-information/products/good-practices-on-open-data-and-e-government-for-fostering-sharing-and-dissemination-of-environmental-information/@download/file>

¹³⁵ El Gobierno Abierto u *Open Government* es una forma de gobernanza de las Administraciones más transparente, colaborativa, ética y con una rendición de cuentas más clara. Implica mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que le interesan. Se puede saber más al respecto desde el enlace a la página web de la Alianza para el Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

¹³⁶ La más reconocida en este sentido es la adoptada por la UE. Más información en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20210414STO02010/transformacion-digital-la-estrategia-de-la-ue>

¹³⁷ Se puede consultar una interesante Guía al respecto en el siguiente enlace: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2d903bb2-9e4f-4f9f-95f6-07829fbec325/Guia+del+gobierno+abierto%20CEPC.pdf>

de “datos de alto valor”¹³⁸, entre las que se tiene que incorporar a la información medioambiental¹³⁹.

- Orientación sobre la aplicación de la estrategia: esta sección debe proporcionar información sobre los mecanismos que se utilizarán para la puesta en marcha de la estrategia. También se aconseja hacer hincapié en los mecanismos para aprovechar la colaboración internacional y nacional, así como las asociaciones público-privadas.
- Medidas de control: definen cómo se evaluarán los resultados de la implementación o aplicación de la estrategia, identificando (1) indicadores específicos, (2) sus valores a alcanzar en un plazo determinado y (3) las autoridades públicas responsables de indicadores específicos. Aparte del documento de estrategia, debe elaborarse un pliego de condiciones técnicas en el que se describan detalladamente la estructura y los procedimientos de seguimiento.
- Presupuesto y financiación disponible: Lógicamente los objetivos establecidos en la estrategia se debe vincular a los recursos asignados y dicho presupuesto debe ser de conocimiento público.

Para aprovechar la colaboración internacional, lo ideal es que la estrategia esté disponible en línea y sea accesible preferiblemente en lengua nacional e inglés. Muchos países de la UE han desarrollado estrategias digitales integrales como la descrita.

El informe ya comentado¹⁴⁰, de imprescindible lectura, aborda también otros retos actuales vinculados con la tecnología y la informática en materia de difusión información medioambiental que se reseñarán a continuación, como la importancia de desarrollar un sistema integrado de monitoreo o vigilancia medioambiental a escala nacional, la recopilación de datos e información medioambiental de fuentes complementarias, la categorización de datos abiertos, el desarrollo y creación de mecanismos para el control de calidad de los datos medioambientales y la elaboración y difusión de evaluaciones e informes medioambientales mediante el uso de tecnología moderna¹⁴¹.

¹³⁸ O High-Value Datasets. Estas categorías de datos fueron detalladas a nivel UE a partir de un reglamento de ejecución del año 2022. Se puede encontrar más información al respecto en el siguiente enlace: <https://datos.gob.es/es/noticia/europa-define-los-conjuntos-de-datos-de-alto-valor-que-el-sector-publico-tendra-que-abrir>

¹³⁹ En este enlace se pueden encontrar una serie de pautas acerca de cómo usar DCAT-AP (que tienen como objetivo describir, mediante metadatos, los catálogos y conjuntos de datos de los portales europeos de datos abiertos) para la publicación de este tipo de datos de alto valor: <https://semiceu.github.io/DCAT-AP/releases/2.2.0-hvd/>

¹⁴⁰ Informe “Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information”, antes citado.

¹⁴¹ Entre otros igual de interesantes que no se reseñan en el presente informe por falta de espacio.

1.4.1. Desarrollo de un sistema integrado de monitoreo medioambiental de ámbito nacional.

En general, sobre todo en los países de la Asociación Oriental¹⁴², se dispone de sistemas de vigilancia dedicados a los distintos ámbitos medioambientales (aire, agua, etc.), que dan lugar a numerosos canales de información, a veces paralelos, de recogida de datos e información sobre el medio ambiente. En estos países, cada institución, especialmente a nivel nacional, desarrollaba su propio mecanismo de información e intercambio y utilizaba las tecnologías y los programas informáticos de forma bastante aislada. Esta diversidad conducía a incompatibilidades entre sistemas y, en consecuencia, a la imposibilidad de agregar, intercambiar y reutilizar esos datos.

Con el ánimo de corregir estas deficiencias, los países realizaron grandes esfuerzos para mejorar los sistemas nacionales de vigilancia del medio ambiente mediante la conexión gradual de los módulos de información existentes, la racionalización de los flujos de información desde el ámbito local al nacional y la reducción del tiempo transcurrido entre la recogida y la publicación de los datos y la información. Estos esfuerzos requirieron diseñar un sistema de vigilancia integrado a nivel nacional, en el que los módulos de información existentes y el nuevo que se desarrolle se consideren partes de un sistema integrado en el que todos están conectados, son interoperables, y actúan como proveedores y usuarios de información al mismo tiempo.

Un buen ejemplo de ello es el Sistema Nacional de Vigilancia del Medio Ambiente en Bulgaria¹⁴³, creado para proporcionar información y datos oportunos y fiables sobre el medio ambiente y los factores que lo afectan. El objetivo de este sistema es mantener información que sirva como base a la realización de análisis, evaluaciones y previsiones para apoyar las actividades de preservación y protección del medio ambiente frente a efectos nocivos. El sistema abarca las redes nacionales de vigilancia del aire ambiente, las precipitaciones, las aguas superficiales, las aguas subterráneas, las aguas marinas, el medio geológico, el suelo, los bosques, las zonas protegidas, la diversidad biológica, las radiaciones radiológicas y no ionizantes y la contaminación acústica ambiental. Todas las actividades de vigilancia medioambiental son llevadas a cabo por las estructuras de la Agencia Medioambiental nacional de acuerdo con métodos unificados de muestreo y análisis y procedimientos normalizados, para garantizar la calidad de la información y los datos medioambientales.

1.4.2. Recopilación de datos e información medioambiental de fuentes complementarias.

Otro buen ejemplo de gestión de la información medioambiental, es el de la recopilación innovadora y complementaria de datos medioambientales, destinada sobre todo a resolver lagunas o proporcionar información en tiempo real sobre determinadas

¹⁴² Lanzada en 2009, la Asociación Oriental (*Eastern Partnership*, como se la conoce en inglés), pretende reforzar la asociación política y la integración económica entre la Unión Europea y 5 países socios: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, República de Moldavia y Ucrania.

¹⁴³ <https://eea.government.bg/en/nsmos/index.html>

cuestiones (como la calidad de las aguas de baño, por ejemplo). La Comisión Europea, en su documento de trabajo “*Best Practices in Citizen Science for environmental Monitoring*” (2020)¹⁴⁴, presenta a la “ciencia ciudadana” como la participación no profesional de voluntarios en el proceso científico, normalmente en la recogida de datos, pero también en otras fases, como el control de calidad, el análisis y la interpretación de datos, la definición de problemas y la difusión de resultados.

Existen otras muchas iniciativas de ciencia ciudadana medioambiental. La mayoría son “contributivas”, es decir, diseñadas por organizaciones académicas o de investigación pero que implican la recogida de datos de seguimiento por parte de voluntarios. Sin embargo, en los últimos tiempos han aumentado las iniciativas con una mayor participación pública en el proceso científico, como los proyectos colaborativos (diseñados por investigadores, con voluntarios que aportan datos, perfeccionan el diseño del proyecto, analizan los datos y/o difunden los resultados) y las iniciativas “co-creadas” (cuando voluntarios e investigadores colaboran continuamente en todo el proceso).

Algunas de las iniciativas más relevantes de esta “ciencia ciudadana” que se enmarca en la gestión de la información medio ambiental, son el sistema sueco de observación de especies “Artportalen”¹⁴⁵ lanzada en el año 2000, que contiene los principales datos sobre biodiversidad utilizados para apoyar las decisiones de planificación y gestión en Suecia, por ejemplo, para las reservas naturales. Los datos son utilizados de forma habitual por todas las autoridades gubernamentales, agencias y muchas consultorías medioambientales y son útiles para controlar la biodiversidad, las especies invasoras y los cambios en la distribución de las especies, constituyendo la herramienta clave en la creación de la “lista roja” sueca de especies amenazadas¹⁴⁶.

Otra iniciativa relevante es la paneuropea de ciencia ciudadana “Marine Litter Watch”¹⁴⁷ (MLW), coordinada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)¹⁴⁸ desde 2014, que se centra en la lucha contra la contaminación por basura en las aguas europeas a través de operaciones de limpieza y seguimiento utilizando protocolos comunes y una aplicación móvil mantenida por la AEMA. La iniciativa ha contribuido a mejorar la base empírica para el seguimiento de los avances en el cumplimiento del principal objetivo de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, el “buen estado medioambiental” de los mares europeos para 2020, en particular en lo que respecta al “descriptor 10” (basura marina). Al determinar la abundancia y las tendencias de los plásticos de un solo uso en las playas europeas, también contribuye a la base de pruebas para la estrategia de la UE sobre plásticos y la Directiva sobre plásticos de un solo uso. Y por último, la iniciativa “CleanAir@School”¹⁴⁹ (Aire limpio en la escuela), lanzada por la red EPA en

¹⁴⁴ Es posible acceder al documento completo a través del siguiente enlace: <https://repository.oceanbestpractices.org/handle/11329/1980>

¹⁴⁵ <https://www.artportalen.se/>

¹⁴⁶ <https://www.gbif.org/dataset/23c0a6c4-f1f4-4577-ac5c-98787c1a2d0c>

¹⁴⁷ <https://marinelitterwatch.discomap.eea.europa.eu/>

¹⁴⁸ <https://www.eea.europa.eu/es>

¹⁴⁹ España ha sido partícipe en este proyecto y resulta interesante consultar el informe de los resultados obtenidos. Se puede acceder a la información e informes desde el siguiente enlace: <https://www.miteco.gob.es/en/ceneam/ea-otras-unidades/cleanairschools-girona.html>

2018¹⁵⁰, durante la cual ocho miembros de la Red de toda Europa involucraron a alumnos, profesores y padres durante 2019 y 2020 para medir los niveles de dióxido de nitrógeno alrededor de sus escuelas con el uso de dispositivos simples de bajo costo. Junto con los interesantes resultados de las mediciones indicativas en las distintas ubicaciones, la iniciativa ha demostrado el potencial de estos enfoques para aumentar la concienciación sobre la contaminación atmosférica e incidir en los comportamientos de desplazamiento hacia y desde los centros escolares.

Las iniciativas de ciencia ciudadana tienen un gran valor político, científico y social, ya que enriquecen el proceso de elaboración de políticas públicas con pruebas y datos científicos, al tiempo que capacitan a la ciudadanía para participar en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, sigue habiendo retos relacionados con la calidad de los datos y las series temporales disponibles que sirven de base para la integración con otros conjuntos de datos, entre otros¹⁵¹.

1.4.3. Categorización de datos abiertos.

Es necesario que en la actualidad se comience a difundir datos abiertos dedicados al medio ambiente con una categoría específica asignada, para facilitar su uso y comprensión. La publicación estructurada de los conjuntos de datos y su categorización específica, hace que los mismos sean conocidos y reutilizados. Este tipo de división permite a los usuarios encontrar fácilmente los conjuntos de datos aunque no sepan específicamente qué tipo de datos abiertos están disponibles. La UE ha identificado ciertas categorías de datos abiertos que deben replicarse por los países que la conforman para así mantener una consistencia y uniformidad en los sistemas de datos abiertos. Estas categorías son las siguientes:

- Agricultura, pesca, silvicultura y alimentación;
- Educación, cultura y deporte;
- Medio ambiente;
- Energía;
- Transportes;
- Ciencia y tecnología;
- Economía y finanzas;
- Población y sociedad;
- Sanidad;
- Gobierno y sector público;
- Regiones y ciudades;
- Justicia, sistema jurídico y seguridad pública;
- Cuestiones internacionales.

¹⁵⁰ Red de Direcciones de Agencias Europeas de Protección del Medio Ambiente. Más información en: <https://epanet.eea.europa.eu/>

¹⁵¹ Informe "Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information", p. 39.

1.4.4. Desarrollo y creación de mecanismos para el control de calidad de los datos medioambientales.

Como ya se comentó, la calidad de los datos medioambientales es imprescindible, además de ser un proceso continuo que debe ser gestionado a nivel nacional e institucional. Para evaluar la calidad de la información y, sobre todo, de los datos abiertos medioambientales, el país debe establecer directrices y/o procedimientos de calidad a nivel nacional, que todas las autoridades públicas deban seguir¹⁵². Dentro de cada institución, el proceso de publicación (difusión) de datos e información medioambientales debería contar con el apoyo de un funcionario público dedicado y responsable de garantizar la calidad de los datos y metadatos. La definición de mecanismos de control de calidad de los datos medioambientales es crucial para garantizar que los datos proporcionados sean de alta calidad y que los distintos usuarios pueden confiar en ellos¹⁵³.

Deben proporcionarse directrices de calidad específicas tanto para los metadatos de los conjuntos de datos como para los datos. La calidad de los metadatos se refiere principalmente a la descripción de los conjuntos de datos, centrándose en la exhaustividad de la descripción estándar de los metadatos. La calidad de los datos se centra en requisitos como una estructura unificada, un número mínimo de errores en los datos, información exhaustiva sobre los mismos o enlaces a vocabularios de datos, entre otros. Como ejemplo de evaluación de la calidad de un portal de datos, podemos encontrar el cuadro de mando de calidad de metadatos del Portal Europeo de Datos¹⁵⁴.

1.4.5. Elaboración y difusión de evaluaciones e informes medioambientales mediante el uso de la tecnología.

Según el apartado 4 del artículo 5 de la Convención de Aarhus y de forma muy similar el artículo 6.7 del Acuerdo de Escazú, los países firmantes deben publicar y difundir periódicamente un informe nacional sobre el estado del medio ambiente que incluya información sobre la calidad del medio ambiente e información sobre las presiones que sufre. Asimismo, otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y otros procesos internacionales establecieron mecanismos de información para seguir los avances en la materia. A nivel internacional, el PNUMA¹⁵⁵ y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) tienen el mandato, en virtud de sus reglamentos, de elaborar informes periódicos y exhaustivos sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente cada cinco años, que pueden servir como buen ejemplo para la realización de estos informes. En términos de cobertura geográfica, el informe Perspectivas del medio ambiente

¹⁵² Se puede acceder a un ejemplo de estas instrucciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España desde el siguiente enlace: https://sicaweb.cedex.es/IDESICA/DescargasSHP/DF1_5_4F_Base/Instrucciones/2.1.5_DF5_Metadatos_20210726.pdf

¹⁵³ Informe "Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information", p. 41.

¹⁵⁴ <https://data.europa.eu/mga/?locale=es>

¹⁵⁵ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Global del PNUMA¹⁵⁶ abarca, como su nombre lo indica, el mundo entero, mientras que el informe “El medio ambiente en Europa: Estado y Perspectivas”¹⁵⁷ de la AEMA está dedicado a Miembros de la AEMA y países cooperantes. Los últimos informes elaborados de esta serie son el informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 6 del PNUMA (GEO-6) y el informe de la AEMA “*The European environment - state and outlook 2020*”, que constituyen buenos ejemplos de este tipo de evaluaciones.

El informe GEO6 del PNUMA puede consultarse y utilizarse gratuitamente, descargándose o consultándose como libro electrónico¹⁵⁸. Además, es posible acceder a los informes regionales (región paneuropea, región africana, Asia y Pacífico). También se facilitan en las páginas web de estos organismos enlaces a todos los informes anteriores del GEO que sirven para revisar las conclusiones, comparar la situación o supervisar los progresos. La mayor parte de los datos y la información en que se basa el informe GEO6 proceden de la Sala de Situación del Medio Ambiente Mundial del PNUMA, un centro abierto y accesible de información medioambiental alimentado por fuentes nacionales e internacionales, que se encuentra actualmente en fase de desarrollo y expansión gradual¹⁵⁹. Todos los datos y la información disponibles en la AEMA a través de *Reportnet* están enlazados con el sistema del PNUMA y disponibles libremente para su posterior uso, agregación y análisis a diversos niveles¹⁶⁰.

1.5. La obligación de difundir determinada información ambiental (Convenio de Aarhus) o de contar con sistemas de información ambiental actualizados (Acuerdo de Escazú).

Otra de las obligaciones que recoge el Acuerdo de Escazú, es la de contar con sistemas de información ambiental actualizados, en los que se sugiere recoger cierta información medioambiental, disposición que se emparenta en parte con la de difundir determinada información que recoge el Convenio de Aarhus¹⁶¹. En la Guía¹⁶², se orienta y se comenta en detalle sobre cada ítem de información que se debe publicar. Se han seleccionado algunas de esas recomendaciones y criterios que pueden ser de suma utilidad para los países implicados en el Acuerdo de Escazú. A continuación se comentan esos ítems y se ofrecen ejemplos prácticos de cómo están siendo implementados.

1.5.1. La publicación de textos de la legislación sobre el medio ambiente o relativos al mismo.

¹⁵⁶ Se puede descargar ingresando en el siguiente enlace:

<https://www.unep.org/es/resources/perspectivas-del-medio-ambiente-mundial-6>

¹⁵⁷ Se puede acceder a la última versión disponible de este informe en el siguiente enlace:

<https://www.eea.europa.eu/es/articulos/el-informe-el-medio-ambiente>

¹⁵⁸ <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>

¹⁵⁹ <https://wesr.unep.org/>

¹⁶⁰ Informe “*Good practices on Open data and e-government for fostering sharing and dissemination of environmental information*”, p. 45.

¹⁶¹ Apartados 3 y 7 del Convenio de Aarhus.

¹⁶² *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.113.

La legislación debe ser uno de los primeros elementos que se pongan a disposición del público a través de los sitios web de los ministerios u órganos principalmente responsables en materia medioambiental. Por ejemplo, el Ministerio danés de Medio Ambiente tiene un sitio web de acceso público con una amplia gama de documentos, incluida la legislación¹⁶³. En la República Checa, Hungría y Polonia, los ministerios y parlamentos mantienen accesibles electrónicamente los textos de los proyectos legislativos, los tratados internacionales y las leyes y por lo general utilizan un apartado específico de acceso sencillo, con posibilidad de acceder también a la huella legislativa de los textos. La huella normativa incluye todo el “trazado” del proceso de elaboración de las normas y muestra los hitos de tramitación realizados y todos los documentos que se van generando durante ese proceso. Allí se recogen todos los proyectos que completaron su proceso de tramitación, tanto si han sido finalmente aprobados o archivados¹⁶⁴.

También, en la Guía se recomienda a las partes la utilización de “ECOLEX”¹⁶⁵, un servicio de información en Internet sobre derecho medioambiental que el PNUMA gestiona en cooperación con la UICN¹⁶⁶ y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Su objetivo es crear capacidad en todo el mundo, proporcionando la fuente mundial de información más completa posible sobre derecho ambiental. La base de datos ECOLEX incluye información sobre tratados, derecho internacional no vinculante y otros documentos normativos y de orientación técnica no vinculantes, legislación nacional, decisiones judiciales y bibliografía jurídica y política. Los usuarios tienen acceso directo a los resúmenes y a la información de indexación sobre cada documento, así como al texto completo de la mayor parte de la información facilitada.

1.5.2. La publicación de las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente o relacionados con el mismo, así como los acuerdos relativos al medio ambiente.

En este caso, los países deben determinar qué políticas, planes y programas serían más útiles debido al interés público que tengan. Es importante que el público acceda al texto completo de la mayor parte de la información facilitada (nuevamente, una buena práctica en la materia es publicar la huella normativa completa de los documentos legislativos). Las políticas, planes y programas pueden ser de ámbito internacional, regional, nacional o local. Lo ideal es que se publiquen los relativos a todos los niveles de gobierno en un mismo repositorio nacional. Al igual que la legislación, estos documentos deberían ser de los primeros que se publiquen en los portales web de los ministerios. En cuanto a los acuerdos medioambientales, se debe incluir tanto los acuerdos entre países como los pactos o contratos entre el gobierno y una o más

¹⁶³ El buscador del Ministerio ofrece búsquedas por tema, año y mes y ofrece acceso directo a la legislación más reciente en la materia. Se puede acceder a la web desde el siguiente enlace: <https://eng.mim.dk/>

¹⁶⁴ Un buen ejemplo de implementación de huella normativa se puede encontrar en la Comunidad de Madrid, a partir del siguiente enlace: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/normativa-planificacion/huella-normativa>

¹⁶⁵ <https://www.ecolex.org/>

¹⁶⁶ Siglas para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

empresas privadas o grupos industriales. Por ejemplo, los Países Bajos utilizan acuerdos medioambientales público-privados. Este tipo de acuerdos medioambientales son voluntarios y se establecen para cooperar en el cumplimiento de ciertos límites de emisión por parte de la industria a cambio de, por ejemplo, menores requisitos regulatorios o de otro tipo impuestos por el gobierno¹⁶⁷.

1.5.3. Publicación de “otras informaciones”.

En relación a esta disposición del apartado d) del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio, podrían considerarse incluidas todas aquellas propuestas de actividades específicas, planes, programas y políticas medioambientales, así como los reglamentos ejecutivos e instrumentos jurídicamente vinculantes relativos a esta materia. La Guía aprovecha para aclarar que dentro de este término deberá entenderse incluida no solo la información escrita, sino también los gráficos, el material fotográfico, las grabaciones sonoras o vídeos que puedan llegar a acompañarse a la información y documentación que se publique, al igual que lo hacen las disposiciones del Acuerdo de Escazú. Como se mencionó con anterioridad, esos recursos gráficos o sonoros pueden servir de apoyo a la ciudadanía para comprender mejor la información que se publica. Asimismo, como buena práctica, debería contemplarse la posibilidad de publicar también junto al documento escrito cualquier tipo de material que haya servido de apoyo o contribuido a la elaboración de la versión definitiva del documento que se publique.

1.5.4. Publicación de un informe nacional sobre el estado del medio ambiente.

Como ya se comentó brevemente en apartados anteriores, el Convenio, al igual que el Acuerdo, exigen la publicación periódica de un informe nacional sobre el cumplimiento de los respectivos tratados. Mientras que el Convenio deja el período a criterio de los países firmantes -3 o 4 años-¹⁶⁸, el Acuerdo establece un plazo algo más largo y concreto de 5 años¹⁶⁹. A este respecto, la Guía aclara que los intervalos de tiempo no pueden superar en ningún caso esos tres o cuatro años y que en toda la región de la CEPE¹⁷⁰ los países han considerado útil publicar anualmente sus informes, dado que contribuyen a la realización de análisis comparativos y la supervisión de avances o retrocesos. Por lo que una buena práctica en este sentido sería reducir voluntariamente el extenso período establecido para la publicación del informe por el Acuerdo de Escazú, replicando el esfuerzo realizado por estos países¹⁷¹.

¹⁶⁷ Se puede acceder a más información respecto de estos acuerdos desde el siguiente enlace: https://climate-laws.org/document/national-climate-agreement_aecf

¹⁶⁸ Apartado 4 del artículo 5 del Convenio de Aarhus.

¹⁶⁹ Artículo 6.7 del Acuerdo de Escazú.

¹⁷⁰ La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, que se estableció para promocionar la cooperación económica entre países, cuenta con 56 miembros, entre ellos España.

¹⁷¹ A pesar del compromiso asumido de efectuar la publicación de este informe con carácter anual, lo cierto es que España los ha venido publicando con cierta irregularidad, logrando publicar estos informes con un intervalo de 3 años aproximadamente. Se puede acceder a los mismos desde el siguiente enlace: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-nacionales-de-cumplimiento.html>

También la Guía aclara que en este informe se debería incluir información no solo sobre la calidad del medio ambiente, sino también sobre las presiones que sufre. Y como ejemplo de buena práctica en cuanto al contenido de estos informes, menciona el caso de República Checa, que incluye información sobre las causas de los cambios producidos en el medio ambiente, el estado y la evolución de los elementos medioambientales, las consecuencias de estos medioambientales para la población humana y la evolución del derecho y la política medioambientales en general¹⁷².

1.5.5. Publicación de los textos legales y documentos orientativos, tales como los documentos sobre estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente, y los informes sobre la situación en que se encuentra su aplicación, elaborados a los distintos niveles de la administración pública.

Sobre esta obligación, que también encuentra su réplica en el Acuerdo de Escazú¹⁷³, la Guía aclara que el término “relativo al medio ambiente” debe entenderse como “información medioambiental”. Es decir, que con “información relacionada con el medio ambiente” debe incluirse una gama más amplia de información, como por ejemplo la concerniente a las políticas de transporte, energía, agricultura o minería, ya que están relacionadas con el medio ambiente a través de sus impactos o de otro modo.

1.5.6. Publicación de la información relativa a las actividades de los operadores que tengan un impacto importante sobre el medio ambiente.

Se reseña también esta obligación, regulada en el apartado 6 del artículo 5 del Convenio, por tener su réplica en el Acuerdo de Escazú¹⁷⁴ y porque la experiencia recogida por la Guía en su implementación práctica puede resultar interesante para conformar una estrategia de implicación de las entidades privadas en la difusión de información ambiental que posean. Concretamente, la disposición regulada en el Convenio, obliga a a los “operadores” cuyas actividades tengan un impacto importante sobre el medio ambiente a informar periódicamente al público del impacto 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.

Al respecto, la Guía¹⁷⁵ indica que el término “operador” califica tanto para una empresa privada como para un organismo gubernamental que lleve a cabo actividades con un impacto significativo sobre el medio ambiente. Algunos países ya aplican esta disposición disponiendo de sistemas voluntarios que facilitan este tipo de información directamente al público, como el etiquetado ecológico o la ecoauditoría, que en la

¹⁷² Es posible acceder a un ejemplo de los informes elaborados por República Checa desde el siguiente enlace: [https://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/convention_denmark_1998/\\$FILE/OMV-Progress_report-20231003.pdf](https://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/convention_denmark_1998/$FILE/OMV-Progress_report-20231003.pdf)

¹⁷³ Concretamente en las letras a), f) y h) del artículo 6.3 del Acuerdo de Escazú.

¹⁷⁴ Concretamente en los apartados 10, 12 y 13 del artículo 6.

¹⁷⁵ *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.107.

actualidad resulta también una buena manera de reforzar la imagen de marca. El etiquetado ecológico es un sistema que incluye información sobre los impactos ambientales del proceso de fabricación de un producto y el contenido del mismo directamente en la etiqueta. Como por ejemplo, algunas empresas de cosméticos declaran en sus etiquetas que no prueban sus productos en animales; o algunas etiquetas de productos alimenticios declaran que se produjeron mediante métodos agrícolas que no utilizaron pesticidas o fertilizantes químicos; o algunas etiquetas de detergentes declaran que no contienen fosfatos. La ecoauditoría, en cambio, es un sistema que da cuenta de información relevante para el medio ambiente sobre los insumos, procesos y productos de una actividad de fabricación. Por ejemplo, una planta de fabricación de chips informáticos podría llevar a cabo una ecoauditoría para mostrar la cantidad y el tipo de sustancias químicas que se introducen y la cantidad y el tipo que se quedan como residuos o como productos. Los sistemas de ecoauditoría suelen ayudar a las empresas a darse cuenta de cómo pueden prevenir la contaminación y utilizar sus recursos de forma más eficaz.

Un buen ejemplo de implementación práctica de esta disposición, es el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS, Eco-Management and Audit Scheme)¹⁷⁶ es el sistema voluntario de la UE para empresas y otras organizaciones que desean evaluar, gestionar y mejorar su comportamiento medioambiental. El sistema se rige por el Reglamento (CE) nº 1221/2009¹⁷⁷ relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. El Reglamento (cuya última actualización data del año 2018) entró en vigor el 11 de enero de 2010. Un registro EMAS (concedido a una organización por una autoridad pública tras la verificación por un verificador medioambiental acreditado/licenciado) permite a las organizaciones demostrar a las partes interesadas, tales como clientes, reguladores y ciudadanos, que evalúan, gestionan y reducen el impacto ambiental de sus actividades. El logotipo EMAS puede utilizarse como herramienta de marketing o ventas para promocionar el comportamiento medioambiental de la organización. EMAS está abierto a todo tipo de organizaciones de los sectores público y privado. Su metodología está diseñada para que las pequeñas y medianas empresas también puedan formar parte del sistema. Además, permite a los Estados miembros autorizar el registro en el EMAS de organizaciones de fuera de la UE. Para poder beneficiarse del registro en el EMAS, una organización debe llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Llevar a cabo una revisión ambiental, considerando todos los aspectos ambientales de las actividades de la organización, su marco legal y reglamentario y las prácticas y procedimientos de gestión ambiental existentes.
2. Adoptar una política medioambiental, que incluya el compromiso de cumplir toda la legislación medioambiental pertinente y de lograr una mejora continua de su comportamiento medioambiental.

¹⁷⁶ El sistema EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) es el Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoria. Más información: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-comunitario-de-ecogestion-y-ecoauditoria-emas.html>

¹⁷⁷ Se puede acceder al texto en español del Reglamento a partir del siguiente enlace: <https://www.boe.es/doue/2009/342/L00001-00045.pdf>

3. Establecer un sistema de gestión medioambiental (SIGMA) destinado a alcanzar los objetivos de la política medioambiental de la organización definidos por la alta dirección.
4. Llevar a cabo una auditoría medioambiental interna para evaluar la aplicación del SIGMA y comprobar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios medioambientales pertinentes.
5. Elaborar una declaración medioambiental del comportamiento en la materia de la organización.
6. Obtener la verificación por parte de un verificador EMAS independiente del análisis medioambiental, el SIGMA, el procedimiento de auditoría y la declaración medioambiental.
7. Registrar la declaración medioambiental validada en el organismo competente del EMAS correspondiente y ponerla a disposición del público.
8. Utilizar la declaración medioambiental verificada en las operaciones de la organización, por ejemplo, para comercializar sus actividades, para evaluar a los proveedores con respecto a los requisitos del EMAS y para dar preferencia a proveedores registrados en el EMAS.

Existen además otras muchas formas para lograr que los operadores informen al público de sus actividades en materia medioambiental, como por ejemplo utilizando los sistemas voluntarios existentes que ya se comentaron o a desarrollando otros nuevos, ya que se deja la puerta abierta a que las entidades privadas confeccionen sus propios marcos normativos fiables que fomenten la difusión pública de la información. Para lograr la implicación de los operadores, es posible otorgar incentivos especiales en el caso de que se facilite información directamente al público, como por ejemplo la supresión o reducción de determinados requisitos reglamentarios o la concesión de incentivos fiscales. Incluso se puede efectuar reconocimientos públicos a los operadores que participen en programas de información al público, creando una oportunidad para que la empresa se anuncie ante la ciudadanía como responsable en materia de medio ambiente. También sería posible incluir explícitamente el suministro de información al público como criterio de selección para el acceso a licitaciones o programas gubernamentales de servicios o asistencia.

Un medio ya establecido para que los operadores otorguen información al público sobre las consecuencias medioambientales de sus actividades es, como ya se comentó, la presentación de informes medioambientales en sus informes financieros anuales. A este respecto, países como Dinamarca, han introducido un marco obligatorio de “informar o explicar” para la elaboración de informes de sostenibilidad por parte de las grandes empresas que cotizan en bolsa. Otra forma importante de promover la implementación de esta disposición es animando a las empresas que plantean un riesgo significativo de accidente industrial grave a que informen periódicamente al público del riesgo y de las medidas que deben adoptarse en caso de accidente, medida ya expuesta con anterioridad. Al animar a las empresas a facilitar información al público cuando no existe una amenaza inminente de daños, el público puede estar mejor preparado en caso de que se produzca un accidente de este tipo en el futuro. Por ejemplo, Austria exige a las empresas que plantean un riesgo de accidente industrial grave que informen del riesgo a todos los miembros del posible público afectado. Esta obligación se aplica a determinadas instalaciones, en función de características como el tamaño, la ubicación

o el uso de métodos peligrosos. La empresa debe informar al público afectado sobre los posibles riesgos de que se produzca un incidente anormal; la existencia de medidas de seguridad y el comportamiento correcto en caso de que se produzca un incidente de este tipo. Esta información debe difundirse de forma adecuada y comprensible para el público en general.

1.5.7. Catálogos de información medioambiental.

Para sistematizar toda esta información que se debe publicar, la gran mayoría de países europeos cuentan a día de hoy con catálogos de información medioambiental, a pesar de que no exista una obligación expresa al respecto en el Convenio de Aarhus. En estos catálogos se recopila y se pone a disposición del público toda aquella información relativa al medioambiente en forma de datos abiertos y reutilizables. La práctica de crear un repositorio de datos ambientales, ha demostrado ser de una gran utilidad tanto para la ciudadanía como para la administración, ya que los ciudadanos tienen acceso libre y directo a una inmensa cantidad de datos de interés bien ordenados y descritos, mientras que la administración evita una considerable carga en materia de acceso a la información al volcar la información en el portal.

Este tipo de catálogos, está configurado de tal manera que permite acceder a las fichas descriptivas (los denominados metadatos) de la información ambiental catalogada, así como a los servicios OGC¹⁷⁸ (WMS, WFS y WCS)¹⁷⁹ publicados.

Estos metadatos describen las principales características de la información así como las diferentes vías para su consulta y/o descarga, conteniendo específicamente la siguiente información:

- Órgano o Unidad responsable del metadato, idioma y descarga de la ficha en ZIP, PDF, XML o RDF.
- Enlaces a las diferentes formas de acceso a la información.
- Fechas de creación y revisión de la información.
- Ámbito territorial de los datos.
- Categorías y palabras claves.
- Restricciones de acceso y uso.
- Contacto de la información.

¹⁷⁸ Los servicios OGC (<https://www.ogc.org/>) también denominados “Geoservicios” permiten acceder a la información geográfica ubicada en los servidores de los propios organismos productores (asegurando así que se trata de información actualizada), de una forma estándar y a través de cualquier aplicación compatible.

¹⁷⁹ Dentro de estos Geoservicios podemos encontrar los Servicios Web Mapas (WMS), que permiten, como mínimo, mostrar conjuntos de datos espaciales, navegar, acercarse o alejarse mediante zoom, desplazamiento o superposición visual de estos datos; los Servicios Web de Tesela de Mapas (WMTS) (*Web Map Tile Service*), que permite obtener mapas georeferenciados mediante mosaicos o teselas a través de internet; o los WFS, que hacen posible la descarga de datos geográficos (*Web Feature Service*), permitiendo acceder a copias de conjuntos de datos espaciales o partes de ellos.

Además, profundizando en el metadato se puede consultar cierta información técnica, como el tipo de representación cartográfica (ráster/vectorial)¹⁸⁰, escala, sistema de referencia, proceso llevado a cabo para el levantamiento de la información, etc.

Un buen ejemplo de ello es el Catálogo de datos y servicios ambientales de Andalucía¹⁸¹, que cuenta con una clasificación dividida por temáticas o tipo de recurso. Para elaborar un catálogo de este tipo, existen directrices que se pueden extraer de la legislación o de marcos normativos de adopción voluntaria, como la Ordenanza tipo de Transparencia Pública de la FEMP¹⁸², que propone un instrumento jurídico de adhesión voluntaria para los ayuntamientos -municipios- que deseen mejorar la implementación de sus obligaciones en materia de transparencia pública. Esta ordenanza, en su artículo 23, establece una serie de directrices y definiciones sobre el diseño y mantenimiento de un catálogo de información que puede resultar de interés.

En dicho artículo, se indica que en el catálogo que se cree deberán recogerse, como mínimo, el contenido o información que resulta obligatorio publicar según la normativa aplicable, así como también el órgano o unidad responsable de cada contenido, atendiendo, en especial, a un criterio de competencia material y la frecuencia de revisión y, en su caso, de actualización. También se indica que al catálogo en cuestión debería incorporarse no solo los contenidos sobre los que existe una obligación normativa de publicación, sino los solicitados más frecuentemente y todos aquellos que correspondan a los organismos y entidades relacionados o dependientes del organismo principal responsable de publicar la información ambiental. También se sugiere que sea el órgano o unidad responsable de cada contenido o información el encargado de su preparación, suministro, calidad, revisión y actualización. Y dicho catálogo, una vez aprobado, deberá lógicamente actualizarse cuando se incorporen nuevos contenidos de publicidad obligatoria y sus sucesivas actualizaciones, debiendo publicarse en la web o portal del máximo órgano responsable en materia medioambiental del ente que se trate, preferentemente en un espacio visible identificado con el término transparencia medioambiental, o en su sede electrónica, si la tuviera.

Las directrices que aquí se exponen brevemente pueden ser de suma utilidad para los países firmantes del Acuerdo de Escazú, en especial como buena práctica para cumplir con lo estipulado en su artículo 6.3, que insta a las partes a contar con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, en los que se recoja, como mínimo, la información que allí se describe.

¹⁸⁰ Los datos almacenados en formato ráster representan fenómenos del mundo real. un ráster consta de una matriz de celdas (o píxeles) organizadas en filas y columnas (o una cuadrícula) en la que cada celda contiene un valor que representa información, como la temperatura. Los rásteres son fotografías aéreas digitales, imágenes de satélite, imágenes digitales o incluso mapas escaneados.

¹⁸¹ Se puede acceder al catálogo desde el siguiente enlace: <https://portalrediam.cica.es/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/home>

¹⁸² <http://femp.femp.es/files/3580-1358-fichero/ORDENANZA%20TIPO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>

1.6. Adopción de medidas para el establecimiento de un sistema coherente de alcance nacional consistente en inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación en una base de datos informatizada, estructurada y accesible al público.

Esta disposición del Convenio también se recoge de manera similar en el Acuerdo de Escazú¹⁸³, y las orientaciones que ofrece la Guía del Convenio para su implementación pueden resultar interesantes porque ofrecen diferentes formas para ponerla en práctica. En resumen, la disposición del Convenio¹⁸⁴ exige a las Partes que tomen medidas para establecer inventarios o registros de contaminación. La disposición también establece parámetros generales para orientar a las países en su elaboración. Desde la adopción del Convenio, la expresión “PRTR” (*Pollutant release and Transfer Register*, Registro de Emisiones y Fuentes contaminantes¹⁸⁵ en español) se ha convertido en el término estándar para describir los inventarios y registros de contaminación contemplados en esta disposición.

Un PRTR, como es mayormente conocido, es un inventario o registro de contaminación, una base de datos de emisiones potencialmente nocivas a la atmósfera, el agua y el suelo, así como de residuos transferidos fuera del emplazamiento para su tratamiento o eliminación. Normalmente, las instalaciones que liberan una o varias sustancias de una lista específica deben informar periódicamente sobre qué han liberado, en qué cantidad y a qué medios ambientales. Esta información se pone a disposición del público en bruto y en forma de análisis e informes. El desarrollo y la aplicación de un sistema de este tipo adaptado a las necesidades nacionales representa un componente hacia el desarrollo de un medio para que el gobierno, las empresas y el público puedan realizar un seguimiento de la generación, liberación, uso posterior y eliminación de diversas sustancias peligrosas desde su generación hasta su final.

El aspecto más dinámico de los PRTR¹⁸⁶ es su capacidad para estimular la prevención y reducción de la contaminación. Una empresa que revela las cantidades de contaminantes que libera en un vecindario se convierte en el centro del escrutinio público y esto puede provocar una reevaluación de los niveles aceptados de emisiones. La mera publicación de las cantidades de sustancias químicas vertidas al medio ambiente empieza a implicar al público en la toma de decisiones que subyacen a la contaminación continuada del medio ambiente y, al reducir las emisiones, una empresa y/o un regulador pueden demostrar públicamente su compromiso con la mejora del medio ambiente. La notificación de las emisiones puede reportar a menudo un doble beneficio. Muchas empresas han descubierto que el análisis cuantitativo de los flujos de residuos y los costes asociados (en materiales perdidos o costes de eliminación, por ejemplo) puede dar lugar a cambios en las operaciones que produzcan ahorros financieros considerables.

¹⁸³ Concretamente, en apartado 3.d) y 4 del artículo 6 del Acuerdo.

¹⁸⁴ Párrafo 9 del artículo 5 del Convenio de Aarhus.

¹⁸⁵ <https://prtr-es.es/>

¹⁸⁶ Se puede conocer más sobre los PRTR en el ámbito europeo en el siguiente enlace: https://environment.ec.europa.eu/topics/industrial-emissions-and-safety/european-pollutant-release-and-transfer-register-e-prtr_en

La información recopilada a través de los PRTR¹⁸⁷ puede utilizarse para diversos fines. El inicio de programas de reducción de la contaminación (por parte de empresas individuales o por sectores) ha sido uno de los más habituales, pero los datos también pueden analizarse para establecer objetivos prioritarios (sustancias concretas o zonas geográficas) a escala local o nacional. Los datos del PRTR (Registro de Emisiones y transferencias de Contaminantes o RETC en varios países de Latinoamérica) pueden utilizarse para evaluar el cumplimiento de las condiciones de los permisos concedidos o para analizar la eficacia de las leyes de control de la contaminación. Los programas educativos también pueden utilizar los datos del PRTR para ilustrar los problemas de contaminación.

2. Buenas prácticas en materia de acceso a la información ambiental.

Las presentes buenas prácticas se recogen a partir de criterios jurisprudenciales relativos a la normativa de transparencia medioambiental española y europea. También se reúnen aquellos elementos que se consideran más relevantes sobre los procedimientos y protocolos de actuación en relación al acceso a la información ambiental, con la intención de ofrecer criterios que permitan mejorar el procedimiento de tramitación y resolución de las solicitudes de información medioambiental por parte de las autoridades públicas encargadas de facilitarlas.

2.1. Criterios jurisprudenciales europeos en materia de acceso a la información medioambiental.

En general, el principio de máxima transparencia reconocido inicialmente en la sentencia 3530/2017¹⁸⁸ del máximo tribunal español¹⁸⁹, propició una valoración de la justicia mayoritariamente favorable hacia la concesión de la información. Este principio, trasladado al acceso a la información ambiental, impulsó el reconocimiento de las organizaciones vecinales y las ONG's especializadas en cuestiones medioambientales como sujetos legítimos y necesarios para la protección del medioambiente. Así lo reconoce una reciente sentencia de este alto Tribunal al indicar:

“(...) Y el amplio reconocimiento del acceso a la información pública no puede limitarse, sino todo lo contrario, cuando el solicitante es una plataforma vecinal destinada a la

¹⁸⁷ En el siguiente enlace se pueden encontrar recursos de interés de la OECD sobre los PRTR: <https://www.oecd.org/chemicalsafety/pollutant-release-transfer-register/publications-series-on-pollutant-release-and-transfer-registers.htm>

¹⁸⁸ La ST reconoce el amplio reconocimiento del acceso a la información pública en el siguiente extracto: *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”*

¹⁸⁹ El Tribunal Supremo es el órgano que se encuentra en la cúspide del poder judicial español, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Constituye el tribunal superior en todos los órdenes (civil, penal, contencioso-administrativo y social), salvo lo dispuesto en materia de garantías y derechos constitucionales, cuya competencia corresponde al Tribunal Constitucional.

protección del medio ambiente respecto de la información pública obrante en unos expedientes administrativos referidos a la concesión de la autorización administrativa para instalar una planta de transformación de mineral en esa zona. Dicha información ni puede considerarse extraña a sus intereses, ni abusiva por su extensión o por los objetivos que pretende, ni ajena a los fines legítimos que la ley de transparencia persigue. La información solicitada aparece referida a una industria cuya actividad incide sobre el paisaje y el medioambiente de la zona en la que actúa esta plataforma vecinal. Y entre los objetivos de esta agrupación se encuentran la defensa de la biodiversidad y más específicamente “oponerse a la instalación de actividades industriales en el ámbito de Canteras Cárcaba (plantas de asfalto u hormigón o cualquier otra”. Por ello, la solicitud de información pública por parte de una asociación de vecinos que persigue vigilar la incidencia que dicha industria tendrá en el medio ambiente de la zona para oponerse, en su caso, a su implantación, y así poder controlar la regularidad de la actuación administrativa tendente a autorizarla es un fin legítimo amparado por la Ley de Transparencia y que tiene un reconocimiento específico en otros tratados internacionales (Convenio de Aarhus, ratificado por España el 25 de junio de 1998) y en otras leyes nacionales (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).”¹⁹⁰

La sentencia concede además un valor especial a la información de carácter medioambiental y dota al derecho de acceso a la información ambiental de un carácter reforzado debido al reconocimiento específico que este tiene en otras regulaciones y al interés público que concierne a la defensa del medio ambiente, tal y como se puede comprobar en el siguiente extracto de la misma sentencia:

“La defensa del medio ambiente es una finalidad legítima que puede protegerse y la solicitud de información pública referida a la actuación empresarial que incida sobre el mismo no puede considerarse abusiva. Es más, el acceso a la información es especialmente intensa cuando afecta al medio ambiente, materia en la que se articula una amplia legitimación de toda persona física o jurídica, asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con una interés legítimo y los que entre los fines acreditados en sus estatutos se encuentre, como es el caso, la protección del medio ambiente, para poder no solo acceder a la información que obre en poder de las autoridades públicas sino también a participar en el procesos de toma de decisiones sobre asuntos que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente (arts. 1, 2 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio).”

La dilatada jurisprudencia sobre la materia, establece también la obligación de justificar de manera razonable y motivada la eventual aplicación de las excepciones cuando se considere que la divulgación de la información solicitada puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de una empresa¹⁹¹, no permitiendo la mera justificación

¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, número de recurso: 94/2022 (Fuente: STS 5136/2023 – ECLI:ES:TS:2023:5136).

¹⁹¹ Para conocer más acerca de la aplicación de esta excepción, se puede consultar el criterio interpretativo adoptado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, que si bien se refiere al límite establecido en la ley de transparencia pública, es perfectamente extrapolable y aplicable a la

genérica. Asimismo, se establece que los posibles perjuicios que se aleguen deben ser “relevantes”, y que además han de ponderarse con los intereses en juego (interés particular e interés público concurrentes y enfrentados):

“Es innegable que en determinados supuestos la información pública obrante en un organismo público puede contener datos o informes confidenciales sobre la actividad económica y comercial de una empresa, cuyo público conocimiento o la mera entrega a un tercero puede causar serios perjuicios a la empresa. Ahora bien, tales perjuicios han de ser invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales.”

También resulta de interés la apreciación que se realiza en relación a las empresas privadas cuyas actividades tengan incidencia en el medioambiente. Así, se establece que una solicitud de acceso a la información medioambiental no puede considerarse “abusiva” con carácter general¹⁹² cuando esta se plantee en relación a una empresa privada:

“La defensa del medio ambiente es una finalidad legítima que puede protegerse y la solicitud de información sobre la actividad empresarial que incida sobre el mismo no puede considerarse abusiva con carácter general. No es, por tanto, ilegítimo que una plataforma creada para la protección del medio ambiente pretenda recabar información que afecta a los expedientes administrativos de autorización de industrias extractivas de minera lo de transformación de este con la finalidad de personarse en los procedimientos o entablar las acciones pertinentes para impedir la apertura de esta industria o solicitar el cierre de la actividad si considera que la misma no se ajusta a derecho.”

También es interesante lo que esta sentencia zanja en relación a la libertad de empresa, ya que indica que la misma no se ve vulnerada por el hecho que se solicite información pública sobre la incidencia en el medioambiente de la actividad de una empresa y que la empresa por su carácter privado no es ajena al control y escrutinio del público:

“No se vulnera la libertad de empresa por el hecho de que se solicite información pública sobre la incidencia que la actividad empresarial tendrá en el medio ambiente de una zona, pues ni el acceso a la información pública implica en principio un ataque a la

excepción relativa a los intereses económicos y comerciales. Se puede consultar el mismo en el siguiente enlace, concretamente seleccionando el documento con la denominación “Criterio 1/2019...”:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

¹⁹² El carácter abusivo es una de las causas que permite la inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información que se contemplan en la normativa de transparencia pública de España. Resulta de aplicación cuando se considere la solicitud en cuestión tiene un carácter abusivo no justificado con las finalidades de la Ley de Transparencia. Al respecto se puede consultar el criterio interpretativo 3/2016, que se puede encontrar en el siguiente enlace:

<https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html>

misma, ni la actividad empresarial es ajena a un control y escrutinio público, pues las empresas han de operar dentro de la legalidad y están sujetas a los controles administrativos a los que se someten las actividades industriales con incidencia en el medio ambiente.”

Otra sentencia, esta vez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra Estonia¹⁹³, confirma doctrina previa sobre la interpretación del concepto de información ambiental de la Directiva 2003/4 y sobre la interpretación restrictiva de las excepciones al derecho de acceso ambiental; la obligación de la administración, y en su caso del juez, de ponderar en cada caso los intereses concurrentes, esto es, el interés público de la divulgación y el perseguido por la denegación; o que el riesgo de perjuicio a los intereses tutelados por las diversas excepciones al derecho de acceso debe ser previsible y no hipotético. Se consideran de interés los siguientes extractos de la sentencia:

“(…) Como han indicado las partes interesadas que han presentado observaciones en el presente procedimiento, hay que señalar que los datos recopilados a partir de las parcelas permanentes de muestreo constituyen información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4, en la medida en que se refieren a la situación del medio ambiente y, más concretamente, al estado del suelo, de los espacios naturales y de la diversidad biológica, en el sentido de dicha disposición (…)”

“(…) Contrariamente a lo que sostienen el Gobierno estonio y la Agencia de Medio Ambiente, lo mismo sucede con las coordenadas de ubicación de estas parcelas permanentes de muestreo, que son indispensables para interpretar los datos recogidos a partir de esas parcelas de muestreo y son, por consiguiente, indisociables de estos. (…)”

“(…) No obstante, procede recordar que, como todos los motivos de denegación de acceso enunciados en el artículo 4, apartados 1, párrafo primero, y 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/4, a excepción del contemplado en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, tercera frase, de esta Directiva, relativo a la información sobre emisiones en el medio ambiente, la aplicación de esta excepción está supeditada a la ponderación por las autoridades públicas, bajo el control judicial, del interés público atendido por la divulgación con el interés atendido por la denegación de la divulgación, así como a la apreciación de que tal divulgación puede perjudicar concreta y efectivamente los intereses protegidos por la citada Directiva, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético. (…)”

Otra sentencia del TJUE¹⁹⁴ establece doctrina acerca de la imposibilidad de aplicar acumulativamente excepciones al derecho de acceso ambiental sobre una misma solicitud de información.

¹⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 7 de marzo de 2024 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental (arts. 2, 4 y 8): las coordenadas de localización de las parcelas utilizadas para elaborar los inventarios forestales constituyen “información medioambiental”. (Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, asunto C-234/22, ECLI:EU:C:2024:211)

¹⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), de 23 de noviembre de 2023 (Fuente: C-84/22).

“(...) queda excluida la aplicación acumulativa de las excepciones al derecho de acceso establecidas, respectivamente, en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), y en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de esta misma Directiva, debido a que la segunda disposición, relativa a la protección de los «procedimientos de las autoridades públicas», prevalece sobre la primera, referida a la protección de las «comunicaciones internas».”

De lo anterior es posible deducir que en lo relativo al acceso a la información medioambiental, se pueden establecer los siguientes criterios generales de actuación a la luz de la jurisprudencia revisada:

- El acceso a la información es especialmente intensa cuando afecta al medio ambiente, materia en la que se articula una amplia legitimación de toda persona física o jurídica, asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con un interés legítimo y los que entre los fines acreditados en sus estatutos se encuentre la protección del medio ambiente, para poder no solo acceder a la información que obre en poder de las autoridades públicas sino también a participar en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente.
- El derecho de acceso a la información ambiental tiene un reconocimiento especial y aquellos que planteen solicitudes o acciones en materia medioambiental tienen un derecho de acceso reforzado debido a la relevancia e interés público que suscita la defensa del medio ambiente.
- La libertad de empresa no se ve vulnerada por el hecho de que se solicite información pública sobre la incidencia que la actividad empresarial tendrá en el medio ambiente. Y la actividad empresarial no es ajena al control y escrutinio del público.
- La aplicación de las excepciones está supeditada a la ponderación por las autoridades públicas del interés público atendido por la divulgación con el interés atendido por la denegación de la divulgación, así como a la apreciación de que tal divulgación puede perjudicar concretamente y efectivamente los intereses protegidos por la citada Directiva, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.
- No resulta posible la aplicación acumulativa de excepciones sobre una misma solicitud de información ambiental.

2.2. Criterios adoptados en relación a determinados aspectos del acceso a la información ambiental.

Los criterios que se exponen a continuación pueden ser de utilidad a los países firmantes del Acuerdo para una mejor interpretación e implementación de determinados aspectos relativos al acceso a la información medioambiental. En este apartado se recogen criterios sobre aspectos clave para la configuración legal del derecho de acceso, tales como la definición de información medioambiental, las personas titulares del derecho de acceso, cuestiones procedimentales, la forma o el formato de la información

facilitada, las tasas o costos por el suministro de información ambiental y otros aspectos de interés.

2.2.1. Sobre la definición de información ambiental.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente en España, ofrece en su artículo 2.3 una noción amplia y muy completa de lo que se considera información ambiental, con un extenso contenido y alcance, lo suficientemente amplio como para comprender cualquier información ambiental con independencia de su soporte o tipo.

Las seis categorías en las que se descompone la definición de información ambiental incluyen cualquier información (toda información) *“en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse”* relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, incluyendo las medidas administrativas de cualquier tipo. Es importante tener en cuenta que las referencias no son exhaustivas, sino meramente ilustrativas, debiendo entenderse incluidos en los términos empleados “medidas”, “factores” o “análisis” todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa, todos los factores que afecten o puedan afectar el medio ambiente y todo tipo de análisis que se pueda llegar a efectuar¹⁹⁵.

También es preciso realizar una clara distinción entre lo que es la información en sí y el documento o soporte de la misma. En este sentido, no se trata de un derecho de acceso a documentos o archivos, sino de un derecho genérico de acceso a la información que debe quedar garantizado independientemente del soporte, por lo que, por ejemplo, no se requerirá que la información solicitada figure en un soporte o expediente concreto¹⁹⁶, debiendo la autoridad pública facilitar la información incluso si tiene que elaborarla expresamente para poder dar respuesta a la solicitud, como por ejemplo realizando un tratamiento informatizado de uso corriente para obtener la misma.

Por último, esta definición amplia y abierta de información medioambiental, provocó dificultades a la hora de determinar si cierta información debía considerarse ambiental o no, lo que fue zanjado mediante decisiones judiciales y de otros órganos. Así, en la gran mayoría de casos, se resolvió de manera favorable a la inclusión, ampliando considerablemente el catálogo de información ambiental considerándose información ambiental, por ejemplo, la información sobre la potabilidad del agua, sobre ejemplares de especies piscícolas y sus efectos sobre otras especies protegidas o los efectos de un incendio forestal y medidas de prevención y correctoras adoptadas, entre muchos otros,

¹⁹⁵ Se recomienda consultar la amplia definición de información ambiental que se establece en la ley española, concretamente en su artículo 2.3 y que se puede consultar en el siguiente enlace: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l27-2006.t1.html#a2

¹⁹⁶ Criterio extraído de la Orden 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.

que por motivos de espacio no se ha podido incluir aquí. En otros casos, en cambio, se resolvió dejar fuera de la normativa ambiental ciertos aspectos, como los orgánicos, económicos y contractuales, pese a concurrir alguna conexión ambiental¹⁹⁷.

2.2.2. Sobre los titulares del derecho de acceso.

En este sentido, el criterio esencial que se establece es la imposibilidad de denegar una solicitud de información por carecer de legitimación, es decir, por no ostentar la titularidad de un derecho, interés o afectación. El artículo 3.1.a) de la ley 27/2006, otorga el derecho de acceso a la información a todos y sin necesidad de que tengan que declarar un interés determinado, independientemente de la nacionalidad, domicilio o sede de la persona titular. Se trata, por tanto, de un concepto que trasciende del de interesado que se utiliza habitualmente en las leyes de procedimiento administrativo, ampliándose sustancialmente debido a que no se requiere de un interés especial directo para solicitar la información. Comparativamente, las disposiciones que se recogen en Acuerdo de Escazú referidas a los sujetos que ostentan el derecho de acceso resultan algo acotadas, ya que lo ideal sería que no se limitase a los nacionales del Estado o a los que estén sujetos a su jurisdicción¹⁹⁸, sino a todas las personas o a cualquier persona, permitiendo de esta forma el pleno ejercicio del derecho.

2.2.3. Sobre diversas cuestiones procedimentales.

Las disposiciones de la ley de transparencia ambiental española dedican un especial énfasis a la celeridad en la respuesta a las solicitudes. Así, en virtud del artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006, la información ambiental deberá ser facilitada a la persona solicitante “lo antes posible”, y “a más tardar” en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud en cualquiera de los registros habilitados para ello. Y solo reduce a casos excepcionales la posibilidad de ampliar el plazo, hasta un máximo de dos meses en total, previa notificación a la persona solicitante, “cuando el volumen y la complejidad de la información así lo aconsejen”, debiendo rendir cuentas de las razones que justifiquen tal proceder. En este sentido, el Acuerdo resulta más garantista y favorable al peticionario, al reducir la posible ampliación del plazo a 10 días, para luego dar paso a

¹⁹⁷ Algunos de los aspectos que quedaron fuera del ámbito de aplicación de la normativa de transparencia ambiental tras la revisión judicial son: Convocatoria del procedimiento abierto para la ejecución de las obras del Centro Penitenciario (SAN de 16 de diciembre de 2009, recurso de apelación núm. 194/2009), procedimiento de otorgamiento de aval a la concesionaria del aeropuerto de la Región de Murcia (STSJ Murcia 826/2013, de 4 de noviembre, recurso contencioso-administrativo núm. 1166/2010), adjudicación del contrato administrativo de concesión de la gestión indirecta del servicio municipal de aguas (STSJ Castilla y León, Burgos, 28/2015, de 6 de febrero, recurso de apelación núm. 172/2014); o estudio técnico que pretende definir las características técnicas del equipamiento que ha de contratarse para un proyecto al no tratar de la inmediata preservación de los elementos del medio ambiente, zonas marinas y costeras o la diversidad biológica, sino de un estudio destinado a la contratación administrativa (SAN 452/2016, de 30 de junio, recurso contencioso-administrativo núm. 3152/2014).

¹⁹⁸ Artículo 2.d) y 5.1 del Acuerdo de Escazú.

la posibilidad de instar una reclamación o queja para impugnar o recurrir la actuación de la administración¹⁹⁹.

También se ha fijado como criterio la posibilidad de que aquellas solicitudes recibidas que no puedan resolverse por la unidad u órgano receptor debido a su complejidad o especificidad, deberán ser remitidas con carácter inmediato, dando cuenta de ello a la persona solicitante y a la autoridad en cuyo poder obre la información, siendo responsabilidad de esta última la resolución en plazo. Este criterio se estableció a partir de las numerosas solicitudes que quedaban sin respuesta y en una especie de limbo debido a su complejidad y especificidad. Para asistir a las unidades u órganos en estos casos, se creó a un órgano específico al que se dotó de personal especializado que pueda orientar al resto de unidades administrativas en cómo dar curso a esas solicitudes. El órgano en cuestión se denomina “Oficina de Información Ambiental”²⁰⁰, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y tiene a su cargo responder a todas las consultas y aclaraciones que puedan necesitar los distintos centros u organismos en aplicación de la ley de transparencia ambiental.

Otro aspecto procedimental que puede resultar de interés que contempla la normativa española en la materia, es la “herramienta” que se recoge en el artículo 10.2.a) y que permite a la autoridad receptora de la solicitud, ante peticiones que estén formuladas de manera imprecisa o de las que no se comprenda su fin u objeto, pedir al solicitante que la concrete y asistirle en la concreción de la misma, “lo antes posible” y “a más tardar” antes de que expire el plazo establecido de un mes²⁰¹.

Asimismo, y a pesar de no existir disposición al respecto en el texto normativo del Acuerdo, se debería contemplar la inclusión de una regla o criterio que se refiera de forma expresa al supuesto en que la información solicitada no obra en poder de la autoridad competente a la que se le solicitó. En estos casos, se desprende un criterio de actuación de la jurisprudencia que se pronunció sobre las excepciones a la obligación de facilitar información ambiental, que consiste en que cuando la autoridad receptor conozca el órgano en el que obra dicha información, deberá transmitir la solicitud cuanto antes sea posible a dicha autoridad e informar de ello al solicitante. Y si no fuera posible, deberá informar al solicitante según su conocimiento y de forma motivada sobre la autoridad a la que puede dirigirse, para solicitar la información de que se trate.

También y para el caso en se constate que la información solicitada obra en poder de una autoridad pública ajena a la que recepcionó la solicitud, como por ejemplo una autoridad provincial, local o de cualquier otro nivel gubernamental, y no fuera posible remitirle la solicitud, se considera apropiado en estos casos informar directamente al solicitante sobre la autoridad a la que ha de dirigirse para solicitar dicha información. Se considera que estos criterios, derivados de la jurisprudencia sobre la materia, podrían

¹⁹⁹ Artículo 5, incisos 12, 13 y 14; Artículo 8.2.a) del Acuerdo de Escazú.

²⁰⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/directorio.html>

²⁰¹ Artículo 10.2.a) de la Ley 27/2006, cuya redacción es la siguiente: “Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo establecido en el apartado 2.c).1.º”.

brindar mayores garantías a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y entidades interesadas en efectuar solicitudes de acceso a la información ambiental. Dichos criterios podrían incorporarse en la legislación nacional específica sobre la materia o bien en la práctica administrativa a nivel interno al momento de dar tratamiento a las solicitudes que se reciban.

2.2.4. Forma o formato de la información solicitada.

Por norma general, la normativa española estipula de acuerdo con su artículo 11 que la información ambiental será suministrada en la forma o formato solicitados, de manera similar a lo que establece el artículo 5.11 del Acuerdo de Escazú. Pero la norma española realiza una salvedad interesante al indicar que si la misma ya ha sido difundida en una forma o formato de fácil acceso, la autoridad pública competente informará al solicitante de dónde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. En este sentido, y respecto del término indeterminado “forma o formato de fácil acceso”, la dilatada jurisprudencia y doctrina existente en materia de acceso a la información pública concluyó que con la remisión se podría dar por cumplida la solicitud, siempre y cuando se realice de la siguiente forma:

“la indicación del lugar o medio de publicación deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica. Es decir, en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente, sino que resulta necesario que se concrete la respuesta, por ejemplo redireccionando al solicitante a la información de publicidad activa siempre que tal información satisfaga totalmente la información solicitada y señalando expresamente el enlace que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas”.

Asimismo, se contempla una segunda excepción a la regla de conceder la información en el formato requerido y es cuando la autoridad pública considere razonable facilitar la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente. En estos casos, cabe alegar la imposibilidad material de conceder la información, que la misma comporta costes desproporcionados para el cumplimiento de la petición en el soporte indicado o exigencias técnicas, como soportes obsoletos, poco extendidos o que no estén disponibles en la administración encargada de suministrar la información.

Por esta razón, la Ley 27/2006, de transparencia medioambiental española, insta a las autoridades públicas a conservar la información en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante medios electrónicos. En la misma línea, el artículo 14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común²⁰², en su artículo 14, opta

²⁰² El artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que: “Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las

decididamente por la Administración electrónica y regula el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas.

También, y en relación con las solicitudes que se respondan en formato papel, se establecen ciertas especificaciones técnicas, acordes con los valores medioambientales que predominan en la actualidad. En estos casos se insta a las unidades y autoridades que reciban solicitudes en dicho formato a que utilicen un papel reciclado y libre de cloro en su totalidad y que la impresión se realice a doble cara.

Asimismo, se establece un criterio que puede resultar de utilidad para aquellas solicitudes cuya respuesta requiera de una elaboración adicional, es decir, que se tenga que dar cierto tratamiento a la información previamente a que pueda ser puesta a disposición de la persona solicitante. En estos casos se establece, por regla general, que no se habrá de tratar la información para ajustarse a la solicitud y que cuando se soliciten ciertos datos desagregados en relación a determinados parámetros, se podrá proceder a facilitar la información en tanto en cuanto se disponga de herramientas a tal efecto y datos suficientes para proceder de modo sencillo. En caso contrario, se entregará al máximo nivel de desagregación que sea posible dado el estado de la tecnología de la que disponga la unidad y la estructuración de los datos que obren en su poder. Y, para los casos en que se solicite un tratamiento de la información concreto, se entregará en su lugar la información de referencia en el estado en que obre en poder de la administración, para que, a partir de la misma, el interesado, en su caso, procese dichos datos. Es preciso tener en cuenta que estos criterios han quedado obsoletos por la doctrina generada durante los últimos años en materia de transparencia pública, evolucionándose hacia un escenario más favorable a la concesión de la información, incluso tratándose de información compleja o que requiere de tratamiento para poder facilitarse²⁰³.

Asimismo, la normativa medioambiental española contempla la posibilidad de informar sobre el método utilizado para la obtención de la información solicitada, si así se pide y siempre que esté disponible²⁰⁴. En estos casos, se informará adicionalmente a la persona solicitante del método de medición, incluido el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras utilizado para obtención de dicha información, o de la referencia al procedimiento normalizado empleado.

2.2.5. Tasas o costos por el suministro de información ambiental.

El suministro de información medioambiental es gratuito por normal general, pero al igual que en el Acuerdo de Escazú, la normativa española contempla la posibilidad de

Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento."

²⁰³ A este respecto, aconsejo consultar el interesante criterio interpretativo establecido por el CTBG, "Criterio 7/2015. Causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración", que se puede consultar en el siguiente enlace: [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

²⁰⁴ Artículo 12 de la Ley 27/2006.

que se abonen tasas por la expedición de información en ciertos casos²⁰⁵. La normativa y los criterios establecidos al efecto, no regulan cuándo habrá que abonar esas tasas, pero sí indican cuándo será gratuito el acceso: cuando se acceda a listas y registros públicos que contengan información ambiental; cuando se examine “in situ” la información solicitada, que deberá realizarse en condiciones que aseguren su efectividad y buena práctica; y cuando se solicite la información en formato papel y esta no exceda de más de 20 páginas de formato DIN A4. 4; y por último, como es lógico, cuando se envíe la información por vía telemática.

En el mismo sentido, resultan también de interés en este aspecto un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁰⁶, que con motivo de haberse impuesto tasas excesivas para acceder a información ambiental concluyó que “incorporar todos los costes, directos e indirectos, derivados del suministro de la información, tiene carácter disuasorio y pueden limitar el derecho de acceso” y, por tanto, “puesto que el acceso a la información sobre medio ambiente es de interés general, corresponde a las autoridades públicas y, en última instancia, al conjunto de los ciudadanos a través del presupuesto del Estado, soportar la parte del coste ligada al tiempo empleado y al esfuerzo realizado por los funcionarios para la puesta a disposición de la información”. Por lo que cabe concluir que “exigir al solicitante individual que soporte lo que constituye efectivamente el costo total generado por el trámite de su solicitud equivaldría a restringir el disfrute del derecho de acceso, de facto a las personas que tengan un interés directo en la información”.

En resumen, a la hora de valorar la imposición de tasas, costos o precios públicos por la concesión de información ambiental, debería aplicarse estrictamente la normativa establecida solo para aquello que redundase en la entrega gratuita de la información solicitada. Y, para los supuestos en los que proceda la imposición de tasas, debería valorarse caso a caso tal y como aconseja la jurisprudencia, teniendo en cuenta el interés general que reviste la información solicitada, decidiendo siempre y en la medida de lo posible a favor de la concesión gratuita. Y en el caso de que no quede más alternativa que la imposición de tasas o precios públicos, deberían tenerse en cuenta los siguientes consejos prácticos: intentar priorizar siempre la concesión de la información a través de formatos o por canales electrónicos (lo que comporta la tarea de digitalizarla si se encuentra solo en formato papel, para no imponer a la ciudadanía la carga de la tasa); informar con carácter previo de la existencia de la tasa y los importes aplicables en cada caso, ya que la ciudadanía tiene derecho a que se les oriente y asesore en el ejercicio de sus derechos; y realizar una interpretación estricta del hecho imponible (teniendo en cuenta que no toda la documentación está sujeta a tasas, el funcionario deberá verificar si efectivamente lo que se está pidiendo tiene asignado el pago de una tasa o precio público).

²⁰⁵ Artículo 15 de la Ley 27/2006.

²⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de septiembre de 1999 (asunto C-217/97 - Comisión/Alemania).

2.2.6. Otros aspectos de interés.

Entre los aspectos de interés que se contemplan en la normativa ambiental europea y española, encontramos también la obligación de las autoridades públicas de elaborar listas públicamente accesibles en las que se enumeren las autoridades públicas que posean información ambiental. Particularmente en España, como ya se comentó, se exige al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma²⁰⁷. La elaboración de estas listas puede considerarse una buena práctica al resultar de gran utilidad para las personas interesadas en la información ambiental, ya que en las mismas se indican los datos esenciales para contactar de forma directa con la unidad u organismo encargado de facilitar la información ambiental en los diferentes niveles de la administración pública²⁰⁸.

Otra buena práctica que puede considerarse de interés, es la creación de un registro de solicitudes de acceso a la información en el que se publiquen todas las solicitudes recibidas y las respuestas ofrecidas desde la administración, destacando aquella información más solicitada, o de mayor impacto o interés. Esto contribuirá a la eficacia de la gestión del órgano y a optimizar sus propios recursos al no tener que responder constantemente a las mismas solicitudes, ahorrándose el inicio y tramitación de procedimientos administrativos.

2.3. Mejoras propuestas para el procedimiento de acceso a la información ambiental.

A partir de las entrevistas realizadas a las autoridades responsables en materia medioambiental, se considera que las siguientes iniciativas o prácticas pueden mejorar considerablemente el procedimiento de acceso a la información ambiental:

- La creación de un reservorio actualizado de preguntas frecuentes con un buscador potente (basado en inteligencia artificial). En la actualidad, las administraciones poseen aplicaciones casi obsoletas para la gestión de expedientes de información ambiental.
- El mantenimiento de una red de contactos con otras administraciones públicas competentes en materia de medio ambiente, por ejemplo, a través de medios informáticos, con reuniones periódicas virtuales incluyendo todos los niveles de gobierno (Estado, autoridades regionales, municipios), para así fortalecer la

²⁰⁷ Esta obligación se regula en el artículo 5.1.c) de la Ley 27/2006 y el artículo 5 del Convenio de Aarhus, en el que se regula de la siguiente forma: “Cada Parte procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles, en particular: a) proporcionando al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas;”

²⁰⁸ Se puede acceder a un ejemplo de este tipo de listas a través del siguiente enlace (correspondiente a listado de la Comunidad de Madrid): https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/medio-ambiente/cuadro_autoridades_ambientales_ayuntamientos_0.pdf

comunicación, intercambiar buenas prácticas, novedades legislativas, jurisprudencia relevante y propiciar sinergias o iniciativas comunes.

- Que el personal que atienda las solicitudes de información ambiental sea personal especializado, técnicos con conocimientos sobre medioambiente.
- Comunicación constante con el equipo encargado de asegurar la publicidad activa en relación a las solicitudes de información ambiental más demandadas, para que estas sean difundidas de manera continua a través de publicaciones, en la web, o en redes sociales. Cuando se recibe un número importante de solicitudes de información sobre la misma temática, hay que valorar de inmediato la creación de un contenido web en el portal institucional que dé respuesta a estas solicitudes para que el ciudadano pueda encontrarlo fácilmente navegando por internet y ahorre a la administración la carga de trabajo que podría suponer responder a esas peticiones. También se debe valorar la posibilidad de comunicar ese contenido a través de otros medios como las redes sociales.
- Mejorar la coordinación entre las autoridades públicas responsables en materia medioambiental con la plataforma o servicio de atención telefónica a la ciudadanía (en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el servicio encargado de la atención al público es el 012²⁰⁹, por lo que termina siendo el canal principal de recepción de solicitudes de información ambiental). Sería conveniente establecer un protocolo de atención de llamadas, por correo electrónico y por chat de respuesta rápida relacionadas con el medioambiente teniendo en cuenta que se trata del principal canal de entrada y contacto del ciudadano con la Administración. Lógicamente implicaría la formación continua de los agentes telefónicos en temas básicos relacionados con la información ambiental.
- Se debería considerar la regulación conjunta del trámite de acceso a la información pública y el trámite de acceso a la información ambiental. Unificar en un único procedimiento ambos derechos, podría servir en España para evitar confusiones o interpretaciones que hoy, según está regulado, demoran en muchas ocasiones la tramitación de las respuestas. El ciudadano que solicita información medioambiental desconoce el procedimiento al que debe acudir, si es el de información pública o el de información ambiental. Si se unifican los procedimientos, se genera menos incertidumbre en ellos, puesto que existe un único canal de entrada, y la burocracia administrativa se reduciría considerablemente (el traslado de solicitudes de un procedimiento a otro conlleva un trabajo de notificaciones, remisiones, etc. que no sería necesario). Esta recomendación aplica estrictamente para España, que al contar con dos regulaciones la materia, una específica de transparencia medioambiental y otra en materia de transparencia pública más avanzada, genera distorsiones y solapamiento en la aplicabilidad de ambas normas. Pero puede servir a los países firmantes del Acuerdo en la medida en que se den inconvenientes similares.

²⁰⁹ Servicio de Información y Atención al ciudadano: <https://www.comunidad.madrid/012>

- El carácter supletorio de la Ley de Transparencia a la Ley de Información Ambiental a veces no es suficiente para aclarar algunos aspectos de la Ley 27/2006. El sentido del silencio administrativo, la posibilidad de acudir al Consejo de Transparencia, o la identificación del solicitante, son cuestiones que no quedan definidas en la Ley 27/2006 de transparencia ambiental, y la supletoriedad de la Ley de Transparencia creo que genera, a veces, más confusión que facilidades a la hora de tramitar los procedimientos. Al igual que en el caso anterior, se trata de una recomendación que aplica de forma estricta al caso español, pero que puede servir si el supuesto se repite en los países firmantes del Acuerdo de Escazú.
- Habría que valorar mejorar la regulación de las garantías (la Ley 27/2006 se limita a remitir al sistema general de recursos administrativos y contencioso-administrativo). Podría establecerse un sistema específico más ágil (como se ha hecho, por ejemplo, en materia de contratación²¹⁰) o por lo menos incorporar remisión expresa a la garantía prevista en la ley de transparencia pública, que contempla el acceso a una vía de reclamo especializada, gratuita y expeditiva (en este sentido, el Tribunal Supremo español ha considerado aplicable de forma supletoria la reclamación ante los organismos de transparencia a las materias que tienen un régimen jurídico específico de acceso a la información ambiental).

Asimismo, todos los entrevistados concuerdan en que la aplicación de las excepciones es un problema significativo a la hora de conceder o no la información, sugiriendo que deberían acotarse mejor, o establecerse criterios claros de aplicación, al ser una gran fuente de problemas en la práctica. De ahí que se haya considerado dedicar un apartado específico al análisis pormenorizado de las excepciones que tienen una estrecha relación con las reguladas en el Acuerdo de Escazú.

Se revisarán y comentarán otros criterios en esta materia en el apartado dedicado al tercer y último pilar de la transparencia medioambiental, el acceso a la justicia, debido a la íntima conexión que guarda este con el acceso a la información.

2.4. Buenas prácticas relacionadas con las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental.

Quizás las buenas prácticas más relevantes y determinantes que se puedan recoger en esta materia, sean las que permitan una aplicación coherente y razonable de los límites o excepciones al acceso a la información ambiental, ya que de ello dependerá en buena medida que la persona solicitante pueda acceder o no a la información que pretende.

²¹⁰ En referencia al recurso especial contemplado por la Ley en su capítulo V (artículo 44) cuya regulación se puede encontrar aquí: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/607855-lcsp-2017.html#l1t1c5

Antes de pasar a estudiar varias de ellas, es preciso tener en cuenta una serie de criterios generales que se expondrán a continuación.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la accesibilidad es la regla o principio general, y la negativa, la excepción. En este sentido, la Ley 27/2006, de 18 de julio, ordena la aplicación e interpretación restrictiva de los motivos de excepción, mediante la ponderación caso por caso del interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación. Así pues, las excepciones al acceso a la información ambiental han de interpretarse de manera restrictiva. En caso de duda, la interpretación será favorable a la divulgación de la información.

En caso de que opere la desestimación o inadmisión de la solicitud, se procurará que esta pueda ser parcial o limitada solo a aquella parte de la información amparada por las excepciones contempladas en la norma. Por ello, ha de evitarse que la excepción pueda dar lugar a una denegación total de la información requerida, y por tanto, se facilitará, cuando sea posible, aquella información susceptible de ser separada del texto de la información solicitada afectada por la excepción (ver artículo 14 de la Ley 27/2006, de 18 de julio).

En todo caso, la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada se notificará al solicitante en tiempo y forma, indicando los motivos de denegación e informando sobre el procedimiento de recurso previsto.

Debería considerarse determinada información como esencial, de tal manera que quede excluida de la aplicación de los motivos de excepción debido a la sensibilidad que reviste la misma. Por ejemplo, la información relativa a emisiones al medio ambiente (artículo 13.5) no podrá en ningún caso ser denegada al amparo de los motivos previstos en el artículo 13.2, letras a), d), g) y h). Deben incluirse en este supuesto las emisiones, vertidos u otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos citados en el artículo 2.3.a) (aire, atmósfera, agua, tierra, suelo, paisajes, etc.); así como cualquier otra que se considere de imprescindible conocimiento para la ciudadanía, sobre todo en el contexto actual de emergencia climática y medioambiental.

Por último, la resolución que desestime o estime parcialmente una solicitud de información ambiental, deberá ser en todo caso motivada expresando las razones que la justifican. Dicha resolución deberá notificarse a la persona interesada indicando expresamente los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos. Es común que en la gran mayoría de resoluciones sobre solicitudes de acceso a la información no se indiquen los motivos de denegación y en muchos casos, por desconocimiento o dejadez, ni siquiera los recursos previstos ante tal denegación y el plazo para interponer los mismos.

2.4.1. Excepciones relacionadas con cuestiones formales o procedimentales.

En la normativa medioambiental europea, se contemplan una serie de excepciones distintas de las reguladas por el Acuerdo que han sido profusamente tratadas por la

doctrina y moduladas por la jurisprudencia, estableciéndose criterios de aplicación generalizada que pueden llegar a resultar de interés para las partes del Acuerdo de Escazú.

Como es sabido, el derecho de acceso a la información ambiental no es un derecho absoluto, sino que está limitado por estas excepciones legalmente establecidas que son también aplicables a la faceta de difusión y divulgación de la información ambiental.

La primera lista de excepciones pretende preservar el correcto funcionamiento de la autoridad competente. Se trata de circunstancias formales o procedimentales que no motivan propiamente la denegación del acceso, sino más bien una suerte de inadmisión conectada con los requisitos o exigencias para poder formular la solicitud de información ambiental, por lo que cabe su reformulación o reiteración en términos adecuados tras la subsanación de los defectos. Estas excepciones son las siguientes:

Es el caso de la excepción que permite denegar la información cuando la solicitud sea “manifiestamente irrazonable” (establecida en el artículo 13.1.b). Tras un uso erróneo y excesivo de dicha excepción, se estableció el criterio de considerar que la “irrazonabilidad” de la solicitud ha de ser manifiesta, clara y evidente. Esta irrazonabilidad se identifica con un ejercicio abusivo del derecho, por lo que podrían denegarse solicitudes que constituyan un abuso de derecho, que resulten vejatorias o que entrañen un uso antisocial de un derecho. Ahora bien, ello no debe confundirse con la complejidad y volumen de la información solicitada, que no son excusa para impedir el acceso, sino que únicamente permitirían ampliar el plazo de respuesta. Como ejemplo de uso irrazonable y abusivo del derecho en materia medioambiental, puede mencionarse la solicitud de información con carácter permanente y mensual relativa a las emisiones de una planta incineradora. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de abril de 2006, (recurso número 311/2003) entendió que esta concreta petición, incluso en los términos mensuales y de futuro, en sí misma y aisladamente considerada, pudiera no ser considerada como abusiva; pero, a la vista de los términos en que el derecho se configura, una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración²¹¹.

Otra de las excepciones que no se recogen en el Acuerdo y que sí se contemplan en la normativa estatal europea, es aquella que permite denegar las solicitudes de acceso a la información ambiental cuando las mismas estén formuladas “de manera excesivamente general” (art. 13.1.c). La redacción abstracta de dicha excepción otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad que la recibe, ya que a priori

²¹¹ Los avances existentes en la actualidad en materia de transparencia pública, limitan considerablemente el reconocimiento de la abusividad en las solicitudes de acceso a la información y definen de manera detallada cuándo se puede considerar que las solicitudes son repetitivas. Al respecto se recomienda consultar los criterios interpretativos del CTBG “Criterio 5/2015: Actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas” y “Criterio 3/2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva” que se pueden encontrar en el siguiente enlace: <https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html>

provocó una denegación directa e inmediata al apreciarse la mencionada “generalidad” establecida por la norma, que en realidad es un concepto jurídicamente indeterminado. Por eso, tanto la doctrina como la jurisprudencia, vinieron a establecer ciertos criterios de aplicación cuyo uso se generalizó y a día de hoy son práctica común entre las autoridades públicas. Así, se generalizó ante estos casos la obligación de aplicar la herramienta que establece el artículo 10.2.a) de la Ley 27/2006, que compele a la autoridad pública receptora de la solicitud, ante solicitudes formuladas de manera imprecisa, a pedir al solicitante que la concrete y a asistirlo en dicha concreción lo antes posible y antes de que expire el plazo legalmente establecido para responder a la solicitud (un mes). Esto permitió que muchas solicitudes que antes eran rechazadas *in limine* sean atendidas debidamente. Aunque esta excepción, correctamente aplicada, puede contribuir a que el derecho de acceso sea ejercido de forma razonable cuando se den ciertos presupuestos necesarios. Es el caso que recoge la sentencia del TSJ de Baleares de 30 de enero de 1998, en el que se señaló que la Administración había actuado correctamente al aplicar dicha excepción ante la petición realizada por una asociación ambiental que solicitaba el envío de todos los acuerdos adoptados por un Ayuntamiento. En dicho caso, se consideró que la administración receptora de la solicitud había operado de manera correcta al denegar la información y solicitarle a la asociación que determinase aquellos acuerdos que pudiesen tener incidencia ambiental y que sean de su interés para poder concederle la información. Es decir, en ese caso concreto debe ser el solicitante el que determine cuáles son los acuerdos que precisa y no corresponde a la administración la realización de esa tarea previa de análisis. La decisión judicial originó la aplicación de un criterio de uso generalizado ante las peticiones de información ambiental voluminosa que puedan sobrecargar a la administración competente. Por tanto, en estos supuestos, la actuación correcta consistiría en pedir al solicitante la concreción de la petición y a asistirle si así lo requiriese, a más tardar antes de que expire el plazo de respuesta establecido.

Existe otra excepción regulada por la normativa europea en la materia que ha sido replicada parcialmente en el Acuerdo de Escazú y que en el ámbito europeo ha generado numerosas dudas interpretativas y una aplicación errónea recurrente. Por eso merece la pena analizar los criterios sobre su correcto uso y aplicación que se generaron a partir de la doctrina y jurisprudencia en materia de acceso a la información ambiental. Se trata de aquella que aplica cuando “la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos” del artículo 13.1.d) de la norma española, que se replica parcialmente en el punto 16 del Acuerdo de Escazú y que determina que:

“Cuando la información solicitada no exista o no haya sido aún generada, se deberá informar fundadamente de esta situación al solicitante en los plazos previstos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo”.

Se puede deducir por la redacción de esta excepción, que resultaría de aplicación cuando la información que se solicite sean documentos en los que se está trabajando activamente y, por tanto, se encuentran sin acabar o no finalizados. En este caso, también la redacción ambigua e imprecisa dio lugar a múltiples denegaciones, obligando a los órganos judiciales a pronunciarse para modular y corregir la aplicación de la excepción.

Entre esos pronunciamientos judiciales, destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004 (RJ 2004, 2226), que determina que no podría invocarse esta excepción para los documentos o informaciones que integran los expedientes sin terminar, como pueden ser las actas de reuniones, anteproyectos de leyes – formalmente calificados como tales–, los proyectos de reglamentos –que ya estén en su versión final y hayan sido enviados a otros órganos externos–, informes u otros documentos que formen parte de los expedientes y que constituyen un auténtico soporte de información, considerados aisladamente, por estar dotados de sustantividad y esencia propia.

Tampoco podría apreciarse que la información está inconclusa debido a la falta de constatación o comparación con otros elementos o datos. Concluye la sentencia indicando que siempre deberá realizarse una interpretación restrictiva de esta excepción (más adelante la jurisprudencia del TS establecerá que todas las causas de inadmisión y límites establecidos por la normativa de acceso a la información pública deberán aplicadas de manera restrictiva, estricta coherente y proporcionada, siendo la regla general la de facilitar el acceso a la información pública, según la ST T.S. 3530/2017). En la misma línea, otra sentencia, esta vez del Tribunal Supremo, de 5 de abril de 2006, señaló que el proyecto de un plan de ordenación de los recursos naturales pendiente de aprobar no podía recibir la consideración de documento en curso de elaboración o inconcluso, indicando que la denegación de la solicitud de información que había acordado la Administración no era conforme a derecho. Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2003, con motivo de la solicitud de un plan ambiental en tramitación, declaró que el hecho de que un plan se encuentre en tramitación, no obsta para que pueda facilitarse información sobre las actuaciones ya realizadas en el curso del mismo que sean ciertas y existentes (en este caso en concreto se trataba de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y por tanto se indicaba que no puede considerarse como “dato o documento inconcluso” un Plan ya redactado definitivamente por la Administración, aún cuando queden pendientes las alegaciones que pudieran efectuarse durante el período de información pública).

Por último, otra sentencia se encarga de diferenciar entre informe y expediente inconcluso. Así, con motivo de la solicitud de una serie de informes que formaban parte de un expediente más amplio, la STS de 29 de noviembre de 2011 (recurso de casación núm. 2071/2008) establece que no se puede confundir un "informe inconcluso" -es decir en fase de borrador, pendiente todavía, por ejemplo, de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente- con un "expediente inconcluso" en el que figuran sucesivos informes -todos ellos "conclusos"- a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo. En el caso estudiado, los documentos solicitados son documentos evidentemente conclusos, aunque el procedimiento administrativo todavía no haya finalizado y no se excluya la posibilidad de que se emitan luego otros informes conforme a los nuevos datos que, en su caso, vayan apareciendo durante la ejecución del proyecto.

Lo anterior nos lleva a concluir que lo relevante en estos casos y que determina la aplicación de la excepción es el carácter de inacabado o inconcluso de la documentación

o información, pero si esta se encuentra finalizada, aunque no haya sido volcada en un documento o soporte específico, se debería permitir el acceso a la misma. El acuerdo de Escazú emplea en este sentido un término que puede prestar a confusión, ya que al hablar de información que “aún no haya sido generada” y al diferenciarla de información que “no exista”, puede interpretarse que se trata de información que existe pero que aún no está acabada, en cuyo caso podría aplicarse la denegación. Pero si se trata de información que existe, está finalizada y aún no ha sido volcada en un soporte determinado, debería concederse. Y en el caso de que exista, esté finalizada y esté pendiente de publicación -por así ordenarlo la normativa de aplicación- debería especificarse la autoridad que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión, que debería ser un plazo concreto y no dilatado en el tiempo, que satisfaga el derecho del solicitante en el marco temporal más próximo a la fecha de la solicitud, así el acceso no queda suspendido de forma indefinida y carente de control.

También la jurisprudencia se pronuncia sobre una excepción no contemplada en la normativa de Escazú pero al tratarse de un supuesto recurrente que seguramente se presentará en varias ocasiones, es necesario revisar dicha excepción y conocer los criterios resultantes a partir de los pronunciamientos jurisprudenciales. Se trata de la excepción contenida en el artículo 13.1.e) y que permite la denegación de la solicitud de acceso cuando esta se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación”. En este caso, a pesar de estar nuevamente ante una redacción vaga e imprecisa, debe entenderse que toda nota, memorándum, correo, etc., que figure en soporte electrónico o papel, se considerará comunicación interna solo cuando refleje un intercambio de puntos de vista, opiniones o deliberaciones entre personal al servicio de las autoridades públicas que sean necesarias para el impulso de la actividad administrativa. Es decir, que en este sentido, se puede concluir que será el carácter de comunicación interna lo que determina la aplicación de esta excepción y no la denominación del soporte en el que se encuentre.

2.4.2. Excepciones vinculadas con la protección de bienes jurídicos.

La ley española recoge también una serie de excepciones que resultan de aplicación cuando se considera que la revelación de cierta información puede llegar a afectar un determinado bien jurídico, como puede ser la confidencialidad de los procedimientos, las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública, entre otros²¹². Dichas excepciones establecen los bienes, valores o derechos que pueden legitimar una limitación al conocimiento ciudadano de la información en poder de las autoridades públicas. Este tipo de limitaciones resultan necesarias en todos los sistemas jurídicos, ya

²¹² El catálogo de materias que pretende proteger con estas excepciones es extenso y se encuentra regulado en el artículo 13.2 de la normativa española. Concretamente, se pueden resumir en las siguientes: confidencialidad de los procedimientos, relaciones internacionales, defensa nacional, seguridad pública, causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, derecho de tutela judicial efectiva, capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria, confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, derechos de propiedad intelectual e industrial, carácter confidencial de los datos personales, intereses o a la protección de un tercero y la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada (En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción).

que un derecho de acceso ilimitado sería incompatible con la propia existencia del Estado y con la plenitud de los derechos reconocidos a todas las personas. Las excepciones vinculadas con la protección de bienes jurídicos, se replican parcialmente en el inciso 6 del artículo 5 del Acuerdo, permitiendo a los países firmantes establecer en su legislación nacional las excepciones que se consideren necesarias y sugiriendo un catálogo mínimo que recoge algunas de las contempladas en la normativa española (y en la europea en general).

Estas excepciones, que en la normativa de transparencia pública se denominan “límites al acceso a la información pública”, fueron objeto de modulación por abundante jurisprudencia, al igual que en los casos anteriores. Las sentencias que las trataron, corrigieron la aplicación práctica de estas excepciones por parte de las autoridades públicas, estableciendo los criterios que se expondrán a continuación, que servirán a las partes del Acuerdo de Escazú como guía en la aplicación práctica de estas excepciones o para valorar si las mismas deberían ser reguladas o no en sus propias legislaciones nacionales.

En general, el uso discrecional y arbitrario que se realizó de este tipo de excepciones con el objetivo de denegar la información solicitada, propició un pronunciamiento unánime por parte de la justicia que restringió considerablemente su uso genérico, conformando un corpus jurídico favorable a una concepción amplia del derecho de acceso y obligando a interpretar “de forma estricta, cuando no restrictiva”²¹³ la aplicación de estas excepciones. Las excepciones que protegen bienes jurídicos reguladas en el Convenio de Aarhus, fueron replicadas por los países firmantes del Convenio y se convirtieron en la base de las regulaciones jurídicas europeas en materia acceso a la información medioambiental²¹⁴. Posteriormente, el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, reguló de manera muy similar al de Aarhus las excepciones, y pasaron a conformar la base de las legislaciones de transparencia pública Europas. Por tanto, las buenas prácticas, criterios y reglas que se establecieron a partir de la legislación de transparencia pública son extrapolables al acceso a la información ambiental y deberían ser tenidas en cuenta, aunque en este caso solo profundizaremos exclusivamente en las relacionadas con la transparencia ambiental, salvo algunas escasas referencias que se realicen en notas al pie cuando se considere que existen cuestiones de sumo interés. Pasamos entonces ahora al tratamiento judicial de las excepciones que protegen bienes jurídicos de la legislación de acceso a la información ambiental española.

2.3.2.1. Excepción relativa a la confidencialidad de los procedimientos de autoridades públicas.

Esta excepción no se encuentra regulada en el Acuerdo, pero su conocimiento puede resultar de interés para casos similares. Concretamente, la redacción que se le da a la

²¹³ Sentencia del Tribunal Supremo de España 3530-2017.

²¹⁴ Establecidas en el artículo 4 del Convenio de Aarhus, al que se puede acceder de forma directa desde el siguiente enlace: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ir250698-je.html#a4

misma en la normativa de transparencia ambiental española -artículo 13.2.a)- es *“que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley”*. En este caso, la cobertura legal de la confidencialidad resulta esencial, no sirviendo la meramente reglamentaria para denegar la información. Así, en caso de denegación, habrá que especificar claramente qué norma legal ampara dicha confidencialidad en cada procedimiento concreto y tendrá que motivarse fundamentalmente las razones por las que la información no puede ser revelada.

2.3.2.2. Excepción relativa a las causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante tribunales.

Se trata de una excepción que no tiene una regulación específica en el Acuerdo, pero sí que se contempla en la legislación específica en transparencia medioambiental de Argentina²¹⁵. Concretamente, la redacción que se le da a la misma en la normativa de transparencia ambiental española -artículo 13.2.c)- es:

“Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria”.

En el presente caso, y tal y como se desprende de la redacción de la excepción, no es suficiente que la información solicitada esté inmersa en un procedimiento o actuación judicial en curso, sino que es preciso acreditar que la divulgación de la misma puede afectar negativamente a la buena marcha de la Justicia en ese caso concreto, lo cual deberá ser suficientemente motivado en la resolución de denegación. Lo mismo se puede considerar respecto de los otros dos extremos que se incluyen en la excepción, el derecho a la tutela judicial efectiva y la capacidad para realizar la investigación. En estos casos deberán tenerse en cuenta siempre las especialidades procesales previstas en la ley, tales como el secreto de sumario de las actuaciones penales, su correspondiente en las administrativas, y otras que puedan afectar negativamente a los derechos e intereses de los particulares.

También otro criterio establecido en relación a esta excepción, es que en caso de que el expediente solicitado no obre en poder de la autoridad por haberse remitido al órgano jurisdiccional competente, la solicitud podría denegarse sobre la base del artículo 13.1.a), al no disponer en su poder de dicha información. En particular, para el caso de expedientes sancionadores, tanto para los que se inicien en relación a personas físicas

²¹⁵ Ley 25.831, de Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. La excepción, aunque con una redacción ligeramente alternativa a la contemplada en la normativa española, se regula en el artículo 7.b) cuyo tenor literal es el siguiente: *“Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial”*.

como aquellos referidos a personas jurídicas, para garantizar el derecho a la presunción de inocencia, los documentos de cualquier naturaleza, bien aportados de parte, bien generados de oficio, que integren un expediente sancionador, no serán objeto de publicidad más que a partir del momento en que el expediente finalice.

También, la sentencia del TSJ del País Vasco de 23 de marzo, de 2000 (RJCA 2000,1912) entiende, por ejemplo, que la denegación de información en relación con expedientes tramitados para la investigación de delitos, se debe restringir a los supuestos en los que se pudiera poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o la propia investigación.

Aunque estos criterios se aplican en la práctica al acceso a la información ambiental, no rige de igual forma cuando se aplica la legislación de transparencia pública, que es más permisiva y favorable al acceso, por existir una mayor cantidad de doctrina y pronunciamientos judiciales. En la normativa en materia de protección de datos personales²¹⁶, a la que obligatoriamente hay que acudir en estos casos, los datos sobre sanciones administrativas y disciplinarias no tienen ningún régimen diferente al del resto de datos personales, por lo que se deberá seguir el régimen común establecido que es una llamada a ponderar razonadamente, en cada caso, “el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”. Teniendo en cuenta que el conocimiento de que una persona ha sido o es objeto de un procedimiento sancionador o disciplinario tiene una clara connotación negativa para ella, tendrá que concurrir un claro interés público en la divulgación que entronque directamente con los fines a los que sirve la transparencia²¹⁷.

A partir de las resoluciones y criterios interpretativos procedentes de la transparencia pública, se pueden asimismo extraer las siguientes recomendaciones en relación a esta excepción. Se deberá siempre justificar de forma motivada en qué medida la información solicitada puede suponer algún perjuicio para las partes involucradas en el procedimiento judicial. Vincular la excepción tan solo a la existencia de un procedimiento judicial sin justificar en qué medida la información solicitada puede suponer algún perjuicio para las partes, no parece que sea conforme al espíritu de los principios que rigen la transparencia. Así, la ausencia de una argumentación coherente y consistente, únicamente limitada a señalar la existencia de un procedimiento judicial y el hipotético perjuicio que puede causar, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio, se considera que excede la excepción contemplada en la normativa de aplicación.

En línea con lo anterior, si se solicita información originada de forma previa al procedimiento judicial en curso, solo podría considerarse la aplicación de la excepción

²¹⁶ La normativa de aplicación europea en materia de protección de datos personales, es el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

²¹⁷ GUICHOT, Emilio. El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos. Revista española de la transparencia, 6, 65-72., 2018.

si se justifica que facilitar dicha información a la persona interesada puede llegar a perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes.

En general, a la luz de las ya múltiples resoluciones de órganos de control en relación a esta excepción, se debería limitar su aplicación a la información que puede perjudicar de forma clara la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento, es decir, escritos de defensa, informes periciales o dictámenes, entre otros. Por tanto, solo podría restringirse el acceso a dicha información que se habría elaborado específicamente para el proceso judicial en cuestión, pero no a aquella que ya existía previamente o que ha sido elaborada con independencia del proceso judicial ulterior.

2.3.2.3. Excepción relativa a la información confidencial de carácter comercial e industrial.

Esta excepción tampoco tiene su correlativa en el Acuerdo de Escazú, aunque se relaciona estrechamente con la contemplada en la legislación nacional argentina en la materia²¹⁸. Alude a cuando la revelación pueda afectar negativamente a la *“confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal”*.

En este caso y por norma general, cuando se solicite información relativas a proyectos de obras, la divulgación de aquellos elementos de la documentación remitida por el licitador no podrá incluir lo que el propio licitador haya declarado confidencial, con especial consideración a los secretos técnicos, comerciales y demás aspectos confidenciales, según la normativa que resulte de aplicación. Por el contrario, no se considerará que afecta a la propiedad intelectual ni industrial el suministro de información relativa a un proyecto técnico que forma parte de un expediente ya publicado mediante la preceptiva fase de información pública. Al igual que en casos anteriores estos criterios quedan desfasados por la normativa de transparencia pública, tal y como se verá a continuación.

En este sentido y para poder guiarse en la aplicación de esta excepción, resulta fundamental la lectura y revisión del criterio interpretativo establecido por el CTBG “Perjuicio para los intereses económicos y comerciales”²¹⁹, que no se comenta ni reproduce en este apartado por motivos de espacio.

²¹⁸ Artículo 7.c) de la Ley 25.831, de Régimen de libre acceso a la información pública ambiental.

²¹⁹ El criterio interpretativo indicado se titula “Criterio 1/2019. Perjuicio para los intereses económicos y comerciales” y se puede encontrar en el siguiente enlace: [https://www.conseiodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.conseiodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

2.3.2.4. Excepción relativa a los derechos de propiedad intelectual e industrial.

La normativa vigente en España resulta particularmente garantista en relación a los intereses económicos y comerciales de las empresas y ha establecido dos excepciones diferenciadas en este ámbito. En este caso se restringirá el derecho de acceso cuando la divulgación pueda afectar *“A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación”*. Y aquí a partir de los pronunciamientos judiciales se esboza un criterio de aplicación general para cualquier tipo de información y es aquel que indica que si se solicita el acceso a una información medioambiental que se encuentre sujeta a tales limitaciones, la autoridad pública podrá facilitar únicamente la información cuando sea posible separar (anonimizar, censurar) los datos protegidos.

2.3.2.5. Excepción relativa al carácter confidencial de los datos personales.

Esta excepción adquirió un relevancia fundamental con la proliferación de las normativas que protegen la divulgación de los datos personales de personas físicas y hoy en día es imprescindible verificar que la información solicitada contenga o no este tipo de datos, lo que puede resultar en una denegación de la petición. Los pronunciamientos judiciales modularon su uso indiscriminado y establecieron unas reglas básicas a la hora de apreciar su concurrencia, estableciendo que lo fundamental en estos casos es que se trate de información relativa a personas físicas identificadas o identificables, y que pueda afectar a sus derechos fundamentales, como por ejemplo, a su intimidad, honor y/o propia imagen. También se desprende de las sentencias que la información de las personas jurídicas no está cubierta por la normativa en la materia, por lo que los datos relativos a empresarios individuales, cuando hagan referencia a ellos en su calidad de comerciantes, industriales o navieros, se entenderán excluidos del régimen de aplicación de la protección de datos de carácter personal.

Asimismo y hoy en día, se han ido estableciendo otros criterios extraídos de la transparencia pública que son de perfecta aplicación a la información ambiental. Por ejemplo el que indica que si la información solicitada contiene datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente, se concederá el acceso con carácter general (salvo que prevalezca protección de datos u otros derechos constitucionalmente protegidos). O el que señala que en caso de tratarse de datos personales que no estén especialmente protegidos o que no sean meramente identificativos, se deberá proceder a la ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. En la práctica, el criterio fundamental que se aplica es el interés público en la información solicitada, y, por lo general, prevalece la transparencia ante datos personales no especialmente protegidos.

Y por último, se establece la regla de que la existencia de datos personales protegidos en la información solicitada no implica el veto total al resto de la información, determinando que cuando esta información confidencial pueda separarse del resto de la información ambiental, deberá darse acceso a esta última. También es preciso tener en cuenta que hay que exceptuar de esta excepción aquellos casos en que la persona interesada a quien conciernen los datos confidenciales haya consentido su tratamiento o revelación.

2.3.2.6. Excepción relativa a la protección del medio ambiente.

Esta es una excepción que sí se contempla en el Acuerdo de Escazú. Su redacción es muy similar en todas las regulaciones y con ella se pretende evitar un abuso del derecho para supuestos en los que mediante una solicitud de acceso se pretenda un fin contrario a la preservación del medio ambiente. De la jurisprudencia se desprende en estos casos que siempre deberá realizarse una interpretación restrictiva de esta limitación, ponderando caso por caso si existe un interés público que justifique la divulgación de la información y que sobrepase el interés por retener o denegar la información. Y en concreto, en cuanto a la información relativa a organismos modificados genéticamente (OMGs), la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el asunto C-552/07 ha venido a declarar que no cabe invocar una reserva relativa a la protección del orden público o a otros intereses de Estado para denegar una solicitud de información sobre la ubicación exacta, mediante coordenadas geográficas, del lugar donde se realice la liberación de organismos modificados genéticamente, debiendo prevalecer las exigencias de transparencia derivadas de las Directivas correspondientes.

2.3.2.7. Excepción relativa la Defensa.

Como toda excepción, esta disposición debe ser interpretada de forma estricta, lo que permite excluir la aplicación de esta excepción por categorías o tipos de proyectos. Es decir, debe deducirse que la autoridad procedió a una apreciación concreta de los documentos en cuestión que se solicitan y no solo basada en las características generales de las categorías de documentos y del sector al que pertenezcan (información clasificada o de defensa). La interpretación restrictiva ha llevado al Tribunal de Justicia UE a declarar, por ejemplo, que, para poder beneficiarse de esta excepción, la “finalidad principal” del proyecto ha de ser la defensa nacional y no otra. Por otro lado, haciéndose en parte eco de esta jurisprudencia, la Directiva 2014/52/UE ha modificado el apartado 3 del artículo 1 de la Directiva 2011/92/UE EIA para precisar que se puede excepcionar la aplicación de sus disposiciones a “partes de proyectos” cuando estos tengan como “único objetivo la defensa”, así como a proyectos que tengan “como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil”, si se considera que su aplicación puede tener efectos adversos en tales objetivos, lo que reduce en cierto grado la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de aplicar esta excepción.

3. Buenas prácticas en materia de participación pública en asuntos medioambientales.

La participación del público en materia medioambiental, se aplica esencialmente en la mayoría de países europeos a través del segundo pilar del Convenio de Aarhus, que contiene referencias explícitas a esta materia en sus artículos 6 a 8. Y, para el resto de países europeos no firmantes del Convenio de Aarhus, mediante la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas. Estas normas impulsaron en el ámbito español la adopción en el de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en la que esta materia se regula de forma específica en el Título III, abarcando los artículos 16 a 19 de dicho cuerpo legislativo.

3.1. Algunas cuestiones previas.

Las disposiciones en materia de participación imponen obligaciones en unos casos y meras recomendaciones en otros y están dirigidas a posibilitar o impulsar una “participación efectiva” del público en distintos momentos o fases de los procedimientos a través de los que se adoptan las decisiones, los planes y los programas, o disposiciones de carácter general en materia de medio ambiente.

Es posible identificar dos ámbitos de participación dentro del articulado referente a esta materia. Por un lado, el del “público” en general, sin distinciones, que es el mismo por el que se decanta el Acuerdo de Escazú en su artículo 7. Por otro lado, el Convenio hace referencia también al “público interesado” por estar directamente afectado o ser titular de intereses específicos, al que las disposiciones del Convenio concede una participación más intensa en determinados casos. Aunque la identificación de quién puede ser el público interesado en cada caso corresponde a las autoridades públicas de los Estados, el Convenio precisa que tendrán esta condición las Asociaciones y ONG que trabajen en defensa del medio ambiente, asignándoles un rol determinante en materia medioambiental.

Lógicamente, esta “participación efectiva” que persigue el Convenio dependerá necesariamente de la debida aplicación de sus otros dos pilares: el del acceso a la información -incluyendo la recogida y difusión de la información-, del que ya se ha dado cuenta en un apartado anterior, y el del acceso a la justicia, que se comentará a continuación de este.

Ya entrando en materia, se considera que una participación pública ideal implicaría la colaboración estrecha de la ciudadanía con las autoridades públicas para alcanzar un resultado óptimo en la toma de decisiones y la elaboración de políticas. La Guía²²⁰ aclara

²²⁰ *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition, 2013, p.125.*

que no existe una fórmula definida para lograr la participación del público, pero como mínimo requiere de lo siguiente:

- Una notificación efectiva de los procedimientos susceptibles de participación;
- La información adecuada acerca de cómo participar en ellos;
- El establecimiento de procedimientos apropiados mediante la utilización de diversas vías para garantizar la participación de todo tipo de público;
- Tener debidamente en cuenta el resultado de la participación del público, valorando las sugerencias que se realicen, indicando cuáles serán tenidas en cuenta y cuáles no en el proceso que se trate y justificando las razones por las que no se incorporan las sugerencias rechazadas.

También el nivel de participación del público en un proceso concreto dependerá de una serie de factores, como el resultado que se espere del mismo, su alcance, cuáles y cuántas personas se verán afectadas, si competen a asuntos a nivel nacional, regional o local, entre otros. En este punto es cuando el Convenio puede establecer un estatus diferente para el público en relación con su participación en un asunto concreto. Se considera que los más afectados por el resultado de la toma de decisiones o la elaboración de políticas deberían tener más posibilidades de influir en el resultado de estos procesos, de ahí que efectúe la distinción entre “público” y “personas interesadas”.

Las disposiciones en materia de participación sirven para recordar a las autoridades públicas que es de vital importancia permitir que la ciudadanía se implique y tome cartas en los asuntos relacionados con el medioambiente. Como recuerda la Guía, existen innumerables casos en los que factores inesperados u ocultos sólo se hicieron patentes a través de un proceso de participación pública, con el resultado de que se evitaron errores potencialmente costosos. Además, incluso cuando la propuesta original no se modifica sustancialmente como resultado de la participación pública, la aplicación satisfactoria de la decisión final tiene una mayor legitimidad al haber contado con la participación activa y real del público durante la toma de decisiones. Por el contrario, una participación pública que se efectúe solo por cumplir y que tenga lugar cuando las decisiones ya están tomadas, puede perjudicar las posibilidades de éxito de la implementación de una decisión debido a la dudosa legitimidad del proceso.

La participación pública requiere algo más que seguir una serie de procedimientos y debería implicar que las autoridades públicas escuchen de verdad a la ciudadanía a través de sus aportaciones y que estén abiertas a la posibilidad de que sus decisiones se deja influir por dichas aportaciones. En definitiva, la participación pública debe traducirse en un aumento de la correlación entre las sugerencias y aportes del público participante y el contenido de la decisión. En otras palabras, la aportación de la ciudadanía debe ser capaz de tener una influencia tangible en el contenido real de la

decisión. Cuando dicha influencia puede apreciarse en la decisión final, es evidente que la autoridad pública ha tenido debidamente en cuenta las aportaciones del público²²¹.

Las disposiciones sobre participación se conciben actualmente por parte de todos los países europeos como trámites preceptivos en los procedimientos vinculados con la adopción de decisiones en materia de medio ambiente, por lo que su inobservancia puede acarrear la anulación de la decisión administrativa o la declaración de nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias o de las decisiones que se adopten prescindiendo totalmente de este trámite esencial. La participación ciudadana mediante la interposición de los recursos judiciales disponibles y la tutela judicial efectiva de los derechos de participación son esenciales para garantizar la eficacia de estas normas ambientales²²².

3.2. Criterios generales en materia de participación en asuntos medioambientales.

En el presente apartado se expondrán los avances que, en materia de participación pública, ha experimentado el derecho español y europeo, prestando especial atención a las más recientes novedades en la materia y a algunos de los problemas y retos que se plantean aún hoy para alcanzar una participación pública efectiva. Para ello, se profundizará en algunas resoluciones judiciales especialmente relevantes para la aplicación de esta materia, se revisarán las dificultades que señalan los informes de cumplimiento presentados hasta la fecha por España, así como también las resoluciones adoptadas por el Comité de Cumplimiento en relación con España. Tras el análisis anterior, se extraerá y deducirá una serie de buenas prácticas en materia de participación que pueden llegar a ser de utilidad para una mejor ejecución de las disposiciones sobre participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales que contempla el Acuerdo de Escazú en su artículo 7.

3.2.1. Criterios generales adoptados a partir de la jurisprudencia española y europea en materia de participación pública en asuntos medioambientales.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto de la correcta aplicación de las disposiciones sobre participación pública que contempla el Convenio Aarhus. Algunos de los pronunciamientos recientes del Tribunal de este Tribunal ponen de relieve, en relación con el derecho de participación reconocido en el artículo 6 del Convenio, que puede ser directamente invocado por los particulares ante las Administraciones y los tribunales. Así lo explica la autora en este artículo:²²³

²²¹ *The Aarhus Convention: an implementation guide, second edition*, 2013, p.116.

²²² MARTÍN, Carmen Plaza. La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018, vol. 9, no 1.

²²³ MARTÍN, op. Cit. p. 22.

“(...) se infiere de la Sentencia de 20 de diciembre de 2017, as. C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, para aquellos supuestos en que las autoridades públicas adopten decisiones sobre actividades enumeradas en el anexo I del Convenio, así como sobre actividades que, pese a no estar en dicho anexo —como era el caso en este asunto—, tengan un efecto importante sobre el medio ambiente, supuestos en los que “podrá afirmarse que, en virtud del artículo 6 del Convenio de Aarhus Protect Natur [la ONG que lo invocaba] es titular de un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización”²²⁴.

La importancia de este pronunciamiento reside en que a partir del mismo se le reconoce a cualquier ONG o Asociación que se dedique a la defensa del medioambiente la posibilidad acudir a la justicia en caso de que su derecho de participación le sea denegado explícitamente o ignorado, incluso cuando se trate una actividad no incluida en el anexo²²⁵ del Convenio pero que se demuestre que tenga un efecto importante sobre el medio ambiente²²⁶.

En otro pronunciamiento, el mismo tribunal declaró que los tribunales nacionales tienen la obligación de interpretar el derecho procesal nacional de conformidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y de las directivas europeas a él vinculadas y que, cuando dicha interpretación no fuera posible, deben inaplicar —en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión— las disposiciones nacionales que impiden, de forma contraria al Convenio, el ejercicio de los derechos que reconoce a ciudadanos y ONG. La sentencia, al respecto, argumenta lo siguiente:

(...) sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión.”²²⁷

De esta forma se establece la primacía del Convenio sobre el derecho nacional de los países firmantes, siempre y cuando el derecho nacional no regule correctamente -o interprete, a través de sus tribunales- el ejercicio de los derechos tal y como se reconocen en el Convenio, interpretación judicial que puede ser de plena aplicación al Acuerdo de Escazú.

²²⁴ Así lo afirma Carmen Plaza Martín, en su artículo “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, p. 46., previamente citado.

²²⁵ El convenio enumera, en su Anexo I, un listado concreto de las actividades susceptibles de participación por parte del público. El Anexo en cuestión se reproduce al final de este informe como documentación adicional.

²²⁶ En este caso, la Administración austríaca denegó a una ONG la condición de parte en los procedimientos seguidos con arreglo a la normativa austriaca de aguas sobre la base de que no había invocado la lesión de ningún derecho protegido en virtud de dicha normativa y, en consecuencia, no podía obtener la condición de parte en el procedimiento.

²²⁷ Sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199.

Otra jurisprudencia relevante es la desarrollada por el Tribunal Supremo en relación con la obligación de las autoridades públicas de tomar en consideración las alegaciones de las partes interesadas y las aportaciones del público en los trámites de participación. En este sentido, partiendo del carácter esencial de la participación en estos, el Tribunal Supremo precisó lo siguiente:

“El exacto cumplimiento de tales trámites exige no solo la mera formulación y recepción de los diversos alegatos de esas entidades y particulares, sino la reposada lectura de los mismos por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, para así considerar integrado y realizado el trámite de audiencia pública, que debe posibilitar la corrección de errores, puntos de vista o cambios de enfoque (...)”²²⁸.

De acuerdo a esta doctrina, las Administraciones deberán analizar de forma pormenorizada las aportaciones hechas por el público a través de los mecanismos de participación e informar de los resultados del proceso, en línea con las exigencias que establece tanto el Convenio de Aarhus como el Acuerdo de Escazú en sus respectivas disposiciones.

Existe también la posibilidad de que esa participación “real y efectiva” que promueven las normas se vea comprometida debido a la introducción de modificaciones sustanciales en un plan o proyecto, una vez finalizados los trámites de un proceso de participación pública. Al respecto se pronunció la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 6 de julio de 2015, que en referencia al Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias, declaró que en estos supuestos es preceptivo informar de nuevo a los ciudadanos a fin de posibilitar que formulen nuevamente las alegaciones que consideren oportunas. El Tribunal, además, consideró esta infracción en proceso participativo como un supuesto de anulabilidad “*por la omisión de un requisito esencial para alcanzar su fin*”, retrotrayendo las actuaciones para que con carácter previo a su aprobación se procediera al trámite de información pública. Es decir, que para este tipo supuestos en que se realicen modificaciones posteriores de carácter sustancial a planes o proyectos una vez concluidos los trámites de participación, se deberá realizar un nuevo proceso participativo que someta esas modificaciones a la valoración de la ciudadanía, de lo contrario no podrá entenderse como alineadas con las disposiciones del Convenio.

En referencia a los proyectos, planes o programas sometidos a evaluación ambiental²²⁹, los tribunales españoles no solo declararon nulas de pleno derecho las autorizaciones de proyectos o la adopción de planes por ausencia absoluta de trámite esencial de participación pública, sino que también entraron a controlar si la evaluación, cuando tiene lugar, incurre en algún defecto o vicio relevante en su tramitación, como lo es, sin

²²⁸ Se trata de la STS 729/2009 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.a), de 16 de febrero de 2009 (recurso de casación núm. 9505/45: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Arribes del Duero), con cita de las SSTS de la misma Sala de 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/1999) y de 4 de marzo de 2003 (recurso de casación 5954/1999).

²²⁹ Artículo 6 del Convenio de Aarhus; artículo 7.2 del Acuerdo de Escazú.

duda, la vulneración de las disposiciones sobre participación²³⁰. Es decir, que la actividad de la administración en este ámbito está sujeta al control jurisdiccional y se interpreta a partir del corpus jurisprudencial que se va generando, que por lo general es tendente a una interpretación favorable a la participación²³¹.

Asimismo, el Tribunal Supremo reconoció a una organización ambiental (Fundación Oceana) el derecho de participación en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, estableciendo un interesante criterio general al respecto. De esta doctrina se desprende que siempre que se cumpla con los requisitos que cualifican como actora interesada, se podrá ser parte en estos procedimientos, reconociendo la legitimación para ser parte en un procedimiento sancionador al ejercer la acción popular en asuntos medioambientales y, en consecuencia, que se les notifiquen los actos producidos en el procedimiento sancionador y se les permita formular alegaciones y participar en la instrucción del procedimiento²³². En el caso que promovió esta decisión, la Dirección General de la Marina Mercante negó legitimación a dicha ONG para ser parte en procedimiento sancionador promovido contra dos buques por infracción consistente en el vertido de hidrocarburos al medio marino. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su recurso fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, lo que propició todo un nuevo campo en el derecho de participación de las organizaciones no gubernamentales en relación con la efectiva aplicación de las disposiciones sancionadoras en materia de medio ambiente. Con el desarrollo de esta doctrina se da un paso más allá de lo estrictamente exigido por el Convenio de Aarhus, ya que la obligación que este impone a las partes se limita, en principio, a la participación “cuando se trate de autorizar o no” las actividades específicas reguladas en el artículo 6 (apartado 1), de ahí su enorme relevancia, lo que puede servir como precedente para considerar la participación en este tipo de procedimientos cuando tengan lugar en los países que forman parte del Acuerdo de Escazú.

Asimismo, es recurrente que la administración intente de manera subrepticia legislar o adoptar decisiones en materia medioambiental saltándose los debidos procesos de participación pública. Recientemente, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 29 de febrero de 2024²³³, se pronunció sobre un caso en que se estimó la pretensión del recurrente de considerar que el Acuerdo impugnado es nulo, anulable o contrario a derecho ya que bajo la denominación de “Adaptación del PIRCYL”, se escondía en realidad una verdadera revisión o modificación de un Plan Regional de ámbito sectorial, en este caso, del Plan Integral de Residuos de Castilla y León, que debió

²³⁰ Así se expresa en el artículo “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” de Carmen Plaza Martín, p. 48.

²³¹ Una de las sentencias en las que se basa este criterio es la STS de 27 de noviembre de 2013 (recurso de casación 4123/2010), en la que el Tribunal Supremo desestimó el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 15 de enero de 2010, que anuló un proyecto de carretera regional por no respetarse los trámites adecuados de participación e información al público.

²³² Carmen Plaza Martín, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” p. 49.

²³³ Se puede acceder a la sentencia comentada desde el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/94a49b6e62c64507a0a8778d75e36f0d/20240424>

someterse a los requisitos procedimentales de la evaluación de impacto medioambiental. La Sala finalmente otorga la razón a la Federación recurrente al considerar que estamos en presencia de una auténtica revisión del Plan. Al efecto, estima íntegramente el recurso planteado y anula la Orden y el Acuerdo impugnados.

3.2.2. Criterios generales adoptados a partir de los informes nacionales de cumplimiento y de las comunicaciones del Comité de Cumplimiento de Aarhus.

Como ya se ha indicado en un apartado anterior, los informes nacionales de cumplimiento del Estado español dan cuenta de la evolución de las diversas normas adoptadas para cumplir formalmente con las disposiciones del Convenio referido a participación en los asuntos medioambientales. Asimismo, estos informes registran algunos de los obstáculos que se detectan para una implementación efectiva de dichas disposiciones, así como los avances realizados para intentar solventar estos obstáculos. Una revisión analítica de estos informes y comunicaciones, nos permite detectar una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad para los países firmantes del Acuerdo de Escazú.

En cuanto a los principales obstáculos encontrados en la aplicación del Convenio, los informes más recientes publicados, que datan de 2017 y de 2020, ponen de manifiesto que, en general, *“se detectan aún ciertas carencias, pese al notable esfuerzo realizado, fundamentalmente en el ámbito organizativo de las distintas Administraciones”*²³⁴. También, los informes dan cuenta de los inconvenientes experimentados en relación a cada uno de los tres pilares del Convenio. A continuación se resumen los que conciernen a la participación en asuntos medioambientales:

En cuanto al artículo 6 del Convenio (participación en las decisiones relativas a actividades específicas) estos informes dejan en evidencia que esta materia plantea especiales dificultades en el caso de los entes locales (municipios), debido a “la falta de conocimiento en detalle de las disposiciones, y la falta de interés en el mismo por parte de una fracción considerable de la ciudadanía” y se señala también al respecto que “el plazo mínimo regulado en las legislaciones sectoriales para presentar alegaciones en los procedimientos sujetos a intervención ambiental, especialmente en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y las Autorizaciones Ambientales Integradas resulta, a juicio de algunos ciudadanos e interlocutores sociales, insuficiente, dado lo voluminoso de los expedientes y su complejidad técnica”, cuestión que ha sido tratada con anterioridad y que se comentará también más adelante debido a que ha habido dos comunicaciones del Comité de Cumplimiento respecto de este asunto. A ello se añade también en el informe 2020 la “escasez de recurso técnicos y humanos” para poder dar cumplimiento a estas disposiciones, cuestión que ha sido anteriormente señalada como uno de los

²³⁴ En ambos informes se repite lo mismo, a pesar de los varios años transcurridos entre sí, lo que denota no se les brinda demasiada atención a los mismos ni se dedica mucho esfuerzo en confeccionarlos.

principales inconvenientes para dar cumplimiento efectivo a las disposiciones del Convenio de Aarhus.

En cuanto al artículo 7 del Convenio (participación en los procedimientos de planes y programas), se señala en estos informes que existen *“problemas de escasa participación”*. Además, el informe recoge testimonios en los que se reitera el problema de los plazos, que *“son insuficientes debido al volumen o complejidad de la información asociada al proyecto o actividad”*. Ya en el informe correspondiente al año 2020, la situación parece haber mejorado, ya que se indica al respecto que *“Los problemas de escasa participación que puedan existir...se van subsanando paulatinamente y se espera alcanzar un mayor nivel de participación ciudadana”*.

En relación a la implementación del artículo 8 (participación en la elaboración de disposiciones reglamentarias), se señala en sendos informes que aunque se han desarrollado diversas campañas de sensibilización medioambiental promovidas por las distintas Administraciones y ONGs, *“se considera conveniente incidir específicamente en la conveniencia de un mejor conocimiento sobre los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de forma especial en el ámbito de las Administraciones Locales, dada su proximidad a los ciudadanos”*.

De lo anterior, podemos concluir que para lograr la implicación ciudadana y aumentar la participación, se precisa de una mayor promoción y difusión de estos procesos. Por lo general, sobre todo en el ámbito local, la ciudadanía desconoce los derechos que le corresponden en la materia o no sabe cómo ejercerlos, incluso aquellas personas que están al tanto de los mismos tienen complicaciones para ejercitarlos. Estos inconvenientes pueden deberse a obstáculos técnicos en el acceso electrónico a los mismos -se les da la publicidad justa y necesaria o se los relega a secciones marginales en las webs, o se impone la obtención de certificados o firmas digitales para su acceso- o bien a la falta de publicidad de los mismos en medios tradicionales -como el tablón de anuncios del ayuntamiento o municipio que se trate-.

Una buena práctica en este sentido podría ser la de alentar desde la propia administración y hasta con su apoyo financiero la realización y publicación de informes de cumplimiento realizados exclusivamente por ONG -los denominados “informes en la sombra”-, que en relación al ámbito de participación aún no se ha elaborado ninguno en España sobre este ámbito. Este tipo de informes pueden aportar otra visión, lógicamente más crítica que la oficial y además desde la implementación práctica de las normas, lo que le otorga un valor adicional para que la administración pueda confeccionar una hoja de ruta para la realización de mejoras necesarias.

Tampoco se cuenta hasta la fecha, tal y como se expone en el artículo ya citado²³⁵, con ningún instrumento que permita realizar un seguimiento o aproximación global a la aplicación de las disposiciones del Convenio en el que se facilite algún indicador que permita medir en qué grado se avanza (o se retrocede) hacia una “participación real y

²³⁵ Carmen Plaza Martín, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” p. 54.

efectiva” de los ciudadanos en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. En este sentido se diferencia de lo que ocurre respecto a las disposiciones sobre acceso a la información, ya que en este caso, se publican al menos informes estadísticos anuales sobre el número de solicitudes tramitadas.

3.2.2.1. Criterios generales adoptados a partir de las comunicaciones del Comité de Cumplimiento de Aarhus.

Pasamos ahora a los criterios generales que se extraen de las comunicaciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. Como ya se ha comentado en un apartado específico, el Convenio de Aarhus establece, en su artículo 15, un mecanismo realmente innovador para el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes. Se trata del mecanismo de comunicación (o denuncia) por particulares u organizaciones ambientales sobre el presunto incumplimiento de las disposiciones del Convenio. Estas comunicaciones, si bien no son vinculantes, influyen de manera decisiva en la interpretación de las disposiciones del Convenio que realizan tanto las Autoridades Públicas como los tribunales de justicia. A continuación se comentan aquellas comunicaciones resueltas por dicho Comité que atañen a España.

Las comunicaciones ACCC/C/2008/24 y ACCC/C/2009/36 sobre la obligación de establecer “plazos razonables” de participación.

En estas dos comunicaciones se alegaron diversas vulneraciones del Convenio, siendo de especial interés lo referente a las quejas relativas al incumplimiento de la obligación de establecer “plazos razonables” para la participación en los procedimientos objeto del Convenio.

La Comunicación ACCC/C/2008/24 denunciaba -además de otras diversas vulneraciones- el incumplimiento por el Ayuntamiento de Murcia varios apartados del Convenio durante la tramitación de un proyecto de urbanización de zona residencial llevada a cabo en un terreno sujeto a un régimen especial de protección. La Asociación alegaba que no se le dio oportunidad de participar de forma efectiva.

Finalmente, el Comité declaró que España incumplió los requisitos establecidos en el artículo 6.3 (establecimiento de “plazos razonables”), dado que las autoridades locales fijaron un plazo de veinte días naturales para que el público examinara la abundante documentación sobre el proyecto e hiciera alegaciones, plazo que coincidió además con el periodo vacacional de Navidad. Entre las recomendaciones que recoge el informe para resolver los incumplimientos, el Comité incluyó dos relacionadas con la participación pública: (i) establecer exigencias claras para que las autoridades públicas cumplan con la obligación de informar sobre los procesos de toma de decisión de forma adecuada, puntual y efectiva, e informarlas de que adoptar acuerdos o actuaciones que reduzcan las opciones y soluciones posibles antes de dar participación al público es contrario al artículo 6 del Convenio; y (ii) establecer en los procedimientos de participación pública “plazos razonables” en las diferentes fases que den tiempo suficiente al público para que se prepare y participe efectivamente, “teniendo en cuenta

que los períodos vacacionales dentro de dichos plazos impiden la participación efectiva del público”.

En cuanto a la otra comunicación, la ACCC/C/2009/36, la Plataforma Contra la Contaminación de Almendralejo (Badajoz) presentó un escrito que denunciaba diversos incumplimientos del Convenio tanto por la Administración local como por la autonómica y la estatal. En relación con el derecho de participación, la Plataforma alegaba, en concreto, que no pudo tener una participación real y efectiva en los procedimientos sobre instalación de tres centrales térmicas de ciclo combinado y una refinería de petróleo en Extremadura. La ONG argumentaba que el plazo para la consulta pública (treinta días, según la normativa vigente) era insuficiente y que no se había facilitado un acceso adecuado a la información, pues el estudio de impacto ambiental no estaba disponible y se les exigió personarse físicamente en las dependencias de la Dirección General correspondiente durante el horario laboral, donde se les prohibió hacer copias en formato digital y solo pudieron examinar el proyecto, “de miles de páginas” a través de tres ordenadores (uno de ellos fuera de funcionamiento).

El Comité de Cumplimiento declaró finalmente que se había incumplido el artículo 6.6 (derecho a “consultar cuando lo pida y cuando el derecho lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones”) en conexión con el artículo 4.1.b) (derecho a recibir la información en la forma solicitada), puesto que las autoridades no permitieron hacer copias de la información puesta a disposición del público in situ, información que era, por otro lado, más extensa que la que se podía encontrar en los resúmenes y documentos de síntesis puestos a disposición del público en la red. Asimismo, declaró que se vulneró también el apartado 3 del artículo 6 (obligación de establecer “plazos razonables” para la participación) dadas las circunstancias del caso. En concreto, el Comité declaró que la participación pública en la toma de decisiones sobre determinados proyectos se dificulta cuando las autoridades públicas establecen condiciones como las impuestas en el caso del proyecto de refinería (que exigía al público desplazamientos entre 30 y 200 kilómetros para acceder a miles de páginas a través únicamente de dos ordenadores, y sin permitir hacer copias en formatos o soportes como memorias USB, por lo que había que examinar toda la documentación in situ en un plazo de un mes).

Estas recomendaciones en relación con los plazos tienen un importante impacto en la regulación y, fundamentalmente, en la aplicación de los plazos establecidos en la normativa estatal y autonómica, en donde los plazos se cuentan frecuentemente por días naturales (habitualmente de treinta o cuarenta y cinco días) y, en ocasiones, por meses (generalmente un mes, y solo excepcionalmente se pueden encontrar plazos más amplios, como los de seis meses previstos en la planificación hidrológica). Ciertamente, en ocasiones las disposiciones vigentes se limitan a fijar plazos mínimos, si bien permiten a las Administraciones modular en cada caso plazos más amplios. Además, incluso cuando no se establecen con carácter mínimo, los plazos pueden ser ampliados de oficio o a petición de parte por la Administración competente si las circunstancias así lo aconsejan, pudiéndose aplicar esta alternativa en caso de ausencia de previsión expresa en la normativa que resulte de aplicación al proceso en cuestión. A este respecto, existe una disposición en el Acuerdo de Escazú que es posible aplicar en el caso de que la

legislación nacional regule plazos reducidos o no suficientes. Se trata del artículo 7.5 que establece que “El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.”

Las decisiones de ampliar los plazos siempre que sea necesario deberán ser adoptadas por la Administración competente atendiendo al volumen y la complejidad de la información que tenga que ser analizada por los ciudadanos para poder participar de forma efectiva. Por otro lado, siguiendo las recomendaciones del Comité de Cumplimiento y de la reunión de las partes, se deberá evitar situar los trámites de participación en períodos vacacionales y se deberá tener presente la concurrencia de días feriados en el caso de plazos que se computen por días naturales, problema que puede resolverse fácilmente si el legislador opta por plazos que se computen en días hábiles y establece en un calendario oficial los días —y, en su caso, meses— inhábiles.²³⁶

Otra Comunicación, la ACCC/C/2014/99, de 20 de enero 2014, se pronuncia sobre las “limitaciones” de las comunicaciones a través de las nuevas tecnologías. En este caso, la organización ambiental Fons de Defensa Ambiental (FDA) envió al Comité de Cumplimiento una comunicación en la que se denunciaba, el incumplimiento de varias de las disposiciones sobre participación del Convenio por parte del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, y se alegaba, en esencia, que se había impedido la participación temprana y efectiva del público en el procedimiento para otorgar una autorización solicitada por una empresa cementera que implicaba un cambio sustancial en su actividad.

La cementera había solicitado autorización para usar residuos sólidos urbanos y lodos de depuradora como combustible. Sin embargo, durante el trámite de información pública no se informó sobre dicho aspecto, sino sobre “un proyecto para producir cemento y extracción de roca”. Se alegaba, por parte de la organización, la vulneración del Convenio por no informar al público de forma adecuada y eficaz, con lo que se había impedido la participación efectiva del público conforme a las exigencias de dichas disposiciones; y que el público tampoco fue informado adecuadamente sobre la autorización finalmente otorgada, puesto que esta tan solo había sido publicada en internet.

El Comité, tras poner de relieve que los Estados parte del Convenio gozan de cierta discrecionalidad para establecer cuál ha de ser el “procedimiento apropiado” para informar al público, invocando la “Recomendación de Maastricht sobre la promoción de una efectiva participación en la toma de decisiones ambientales”, precisó que, cuando se comunique la resolución finalmente adoptada, se deben utilizar los mismos métodos de comunicación con el público que los usados para informar al público interesado al comienzo de un proceso de toma de decisión. Por otro lado, el Comité consideró que limitar la publicación exclusivamente a través de medios electrónicos puede excluir a ciertos miembros del público que no usan internet o no tienen acceso a ella, con lo que se les priva de la posibilidad de ser informados adecuadamente. El Comité finalmente

²³⁶ Carmen Plaza Martín, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” p. 61.

recomendó al Estado que adopte las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo para asegurar que el público sea informado rápidamente de la decisión finalmente adoptada no solo a través de internet, sino también de otros medios.

Se puede concluir de las comunicaciones revisadas, que la adopción de un marco normativo adecuado no resulta suficiente para lograr una participación ciudadana “real y efectiva” en el sentido que predicen el Convenio y el Acuerdo. Teniendo en cuenta que de los informes de cumplimiento se evidencia que la participación sigue siendo muy escasa, la administración deberá tomar cartas en el asunto e impulsar una actitud proactiva, explorando diversas posibilidades y opciones que favorezcan la participación del público, que vayan más allá de los trámites mínimos y preceptivos que se establecen en la normativa²³⁷. Para ello sigue siendo fundamental la especialización, formación y sensibilización por parte del personal al servicio de las distintas administraciones con respecto a las obligaciones que impone la normativa medioambiental.

Resulta igualmente importante, tal y como indica la autora en su artículo que *“el uso de medios de comunicación adecuados que permitan una información temprana sobre el contenido de los procesos de autorización, planificación o programación que vayan a ponerse en marcha, y el recurso a instrumentos tales como encuestas, seminarios y audiencias o conferencias públicas, antes incluso de que se abran los plazos formales de información y consulta pública, que refuercen el conocimiento sobre la decisión o plan en cuestión, y, como consecuencia, aumente la capacidad y el interés de la ciudadanía por participar en la adopción de la decisión a través de los cauces finalmente habilitados (...)”*. Así como *“la calidad y la forma de presentar la información al público y los medios utilizados a tal efecto determinan, en definitiva, la capacidad de participación del público en general y de las personas interesadas en particular.”*²³⁸

Otro reto pendiente es articular formas flexibles de participación que, al mismo tiempo, no generen retrasos o dificultades excesivas o injustificadas en la actuación administrativa para adoptar las soluciones más aceptables para la mayoría de los intereses afectados (sociales, económicos y ambientales). Para ello es preciso encontrar el equilibrio entre participación efectiva y eficacia de la acción administrativa, buscando las sinergias entre ambas para mejorar los procesos de toma de decisión administrativa²³⁹.

Resulta igualmente fundamental avanzar hacia una participación que los ciudadanos puedan percibir como un diálogo en el que sus aportaciones son analizadas a en todo

²³⁷ En esta página de la UNECE se pueden encontrar numerosas iniciativas y actividades innovadoras relativas a los tres pilares del Convenio y a las que se puede acceder mediante un buscador de uso fácil que permite la búsqueda por temáticas u otros campos. Se accede desde el siguiente enlace: <https://aarhusclearinghouse.unece.org/resources/>

²³⁸ Carmen Plaza Martín, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” p. 65.

²³⁹ El ministerio español competente en materia de medio ambiente adoptó una guía específica para la realización de los trámites de información pública dirigida a los organismos encargados en la materia y al resto de administraciones. Se puede acceder a la misma desde el siguiente enlace: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/guiaipenero21formatoarticulo25012021_tcm30-522384.pdf

momento por la Administración y en el que se les informa adecuadamente sobre en qué medida se han tenido en cuenta las alegaciones realizadas y del impacto que tiene el proceso de participación en las decisiones que finalmente adopten las autoridades públicas. Para generar una cultura de participación es necesario, en definitiva, evitar la percepción de que tales mecanismos son un mero trámite o un diálogo de sordos, de forma que las personas u organizaciones que decidan participar en el proceso de toma de decisión de la Administración tengan un retorno adecuado sobre en qué medida sus aportaciones han podido ser aceptadas en la decisión final o se les comunique de forma motivada la razón por la que estas han sido desestimadas²⁴⁰.

3.2.3. Criterios adoptados en relación a determinados aspectos relacionados con la participación pública en los asuntos medioambientales.

3.2.3.1. La participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas.

El Convenio de Aarhus, dedica un extenso y detallado artículo²⁴¹ sobre la participación del público en las decisiones sobre ciertas actividades específicas que se recogen en el anexo I de dicho Convenio y que no tiene equivalente en el Acuerdo de Escazú²⁴². Aunque la revisión de las disposiciones que se realizará a continuación, puede contribuir a que las partes del Acuerdo de Escazú pongan en marcha adecuadamente sistemas de participación para implementar o ejecutar lo dispuesto en el artículo 7.2, que obliga al establecimiento de *“mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.”*

La participación pública en las decisiones administrativas sobre las actividades recogidas en el anexo I del Convenio, se rige en España por la legislación sectorial que regula la autorización y el control de dichas actividades. Por tanto, Ley 27/2006 de transparencia ambiental española se remite a la “legislación aplicable” en relación con *“los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental”*.

²⁴⁰ Carmen Plaza Martín, “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos” p. 66.

²⁴¹ Artículo 6 del Convenio de Aarhus.

²⁴² Se podría considerar que la última parte del artículo 7.2 recoge en parte estas disposiciones, pero no con el mismo nivel de detalle o extensión.

La evaluación ambiental de proyectos se rige en la actualidad por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA)²⁴³. Tal y como pone de relieve este artículo académico, la LEA ha sido críticamente valorada por la doctrina, al haberse detectado en su aplicación importantes problemas de transparencia, dificultades de acceso a la información necesaria, plazos inadecuados y limitaciones de diversa índole a la hora de posibilitar una efectiva participación del público en general y los representantes de los distintos intereses afectados.

Esta Ley prevé, en primer lugar, la consulta a las partes interesadas en la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental (*scoping*)²⁴⁴ por un plazo máximo de treinta días hábiles. A través de este documento el órgano ambiental delimita la amplitud, el nivel de detalle y el grado de especificación del estudio ambiental que debe presentar el promotor. En segundo lugar, la LEA exige en todo caso que el órgano encargado de autorizar el proyecto lo someta, junto con el estudio de impacto ambiental realizado por el promotor a información pública durante un plazo no inferior a treinta días, previo anuncio en el boletín oficial.

El trámite participación pública se establece simultáneamente al de consulta a las personas interesadas, con un plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la notificación para formular alegaciones. Esta Ley prevé también, como instrumento para facilitar la identificación de las personas que puedan resultar interesadas en cada procedimiento, la creación de un registro para la inscripción de aquellos que acrediten la condición de interesados, que puede mejorar su identificación y accesibilidad a la información, y el establecimiento de mecanismos de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas. Por último, se exige que los resultados de las consultas y de la información pública sean tomados en consideración por el promotor en su proyecto. la LEA establece que la declaración de impacto ambiental de proyectos se hará pública en todo caso a través del boletín oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental, e incluirá *“el resumen del resultado del trámite de información pública y de las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y cómo se han tenido en consideración”*. Asimismo, se publicará en el plazo de quince días la decisión final de autorizar o denegar el proyecto.

En cuanto al establecimiento de los plazos para los procesos de participación pública, que tanto el Convenio como el Acuerdo adoptan disposiciones similares instando a contemplar “plazos razonables”²⁴⁵, la experiencia práctica ha demostrado que resulta insuficiente un plazo “máximo” de treinta días naturales o la aplicación estricta de un plazo “mínimo” de treinta días para realizar los trámites de consulta e información pública en el caso de proyectos especialmente complejos y con gran impacto ambiental, tal y como se contempla en la actual normativa española de aplicación. Por tanto, resulta cuestionable que dichos plazos puedan considerarse “razonables”, en el sentido expresado por las disposiciones, debiendo establecerse uno más adecuado a todos los

²⁴³ Se puede acceder al texto completo de la ley desde el siguiente enlace: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/518080-l-21-2013-de-9-dic-evaluacion-ambiental.html

²⁴⁴ Valoración de las amenazas y de las fragilidades de las áreas de influencia.

²⁴⁵ Artículo 7.5 del Acuerdo de Escazú; artículo 6.3 del Convenio de Aarhus.

trámites que conforman el proceso de participación, en cualquier caso superior a 30 días que se ha probado insuficiente. De lo contrario, la ciudadanía, no podrá tener “tiempo suficiente” para participar “de forma efectiva” tal y como se indica en el Acuerdo de Escazú. El de “plazo razonable” es un concepto indeterminado que está siendo objeto de precisión por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, de modo que, a la hora de determinar si el plazo estipulado es o no “razonable”, los tribunales nacionales han de tomar en consideración la interpretación que de esta obligación está haciendo dicho Comité en sus informes y recomendaciones, así como las decisiones de las conferencias de las partes que respaldan dichos informes²⁴⁶.

También la “cualificación de la participación”²⁴⁷ que impone el Convenio, que no se replica en el Acuerdo de Escazú, ha traído problemas en su implementación práctica. Tanto la evaluación ambiental de proyectos como la participación en la adopción de planes y programas sujetos a evaluación estratégica²⁴⁸, se limita a las personas interesadas, y lo mismo ocurre en caso de modificación de la evaluación ambiental ordinaria, en detrimento de la consecución del objetivo de una participación efectiva en estos supuestos. Se ha demostrado que las opciones de participación se reducen notablemente cuando no se contempla a la ciudadanía en general como sujeto susceptible de participación.

Por último, dentro del procedimiento de evaluación ambiental, tanto de planes y programas como de proyectos, cabe reseñar la buena práctica de la Administración General del Estado, que pone a disposición del público la documentación ambiental y facilita información sobre la tramitación telemática de los expedientes a través de la página web del ministerio responsable en materia de medio ambiente. Se trata del proyecto SABIA²⁴⁹, que tiene por objeto mejorar la gestión de las evaluaciones ambientales, así como la consulta por el público interesado, aglutinando las bases de datos de los expedientes en procedimiento de evaluación ambiental, que ha incorporado su georreferenciación y ha creado una interfaz para la teletramitación.

3.2.3.2. La participación en la elaboración de disposiciones generales.

Si bien en el Acuerdo no se contempla una disposición específica que habilite la participación del público en “disposiciones generales” como sí se hace en el Convenio, se puede entender cubierta esta materia con el apartado tercero del artículo 7 del Acuerdo, por el que se insta a las partes que se promueva la participación del público en proceso de toma de decisiones “*distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y*

²⁴⁶ Las últimas decisiones relacionadas con la Reunión del año 2021, se pueden encontrar en el siguiente enlace: https://unece.org/environmental-policy/events/Aarhus_Convention_MoP7

²⁴⁷ Recordemos que, como ya se ha dicho en otros apartados del presente informe, el Convenio distingue entre “público” en general y “público interesado”, otorgando un derecho reforzado a las organizaciones medioambientales.

²⁴⁸ Materia que se regula en el artículo 7 del Convenio y en el artículo 7.3 en el Acuerdo de Escazú.

²⁴⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental.html>

reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente”.

En este sentido, resulta de interés para las partes del Acuerdo reseñar la articulación legal que se hizo por parte de España en relación a estas disposiciones, que se establecen en el artículo 18 de la Ley 27/2006 de transparencia medioambiental. Según esta ley, las Administraciones públicas “asegurarán” que se observen las garantías en materia de participación establecidas en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias que se enumeran a continuación: protección de las aguas, de los suelos y contra el ruido, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano, conservación de la naturaleza y biodiversidad, montes, gestión de los residuos, productos químicos, biotecnología, emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto ambiental, e información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; a lo que añade “aquellas otras que establezca la normativa autonómica” (es decir, con ello se deja la puerta abierta para que las administraciones regionales o provinciales pueda ampliar estas materias si así lo consideran). Y en relación con ello, se excepcionan una serie de disposiciones generales: a) las que tengan por objeto la regulación de materias relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, con la seguridad pública, con la protección civil en casos de emergencia o con el salvamento de la vida humana en el mar; b) aquellas que introduzcan modificaciones de disposiciones que no resulten sustanciales por su carácter meramente organizativo o procedimental, siempre que no impliquen una reducción de las medidas de protección del medio ambiente; y c) las disposiciones generales que tengan como único objeto la aprobación de planes o programas, las cuales “se ajustarán a su propia normativa específica”.

En el ordenamiento jurídico español, la participación pública en la elaboración de disposiciones generales se articula a través de dos vías: (a) la participación funcional, a través de la intervención en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, cuyos elementos comunes se regulan ahora para todas las Administraciones públicas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y (b) la participación orgánica, a través de la integración de ciudadanos o asociaciones en órganos administrativos, generalmente consultivos, como es el caso en materia de medio ambiente del Consejo Asesor de Medio Ambiente, regulado por el artículo 19 de la Ley 27/2006 de transparencia ambiental de España²⁵⁰.

La participación funcional se articula esencialmente a partir del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP)²⁵¹, que contempla la “participación temprana” mediante una consulta pública previa a la elaboración del proyecto normativo, a través del portal web de la Administración competente, dirigida a recabar “la opinión de los

²⁵⁰ Así lo indica Carmen Plaza Martín, en su artículo “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, previamente citado.

²⁵¹ Al que se puede acceder desde el siguiente enlace: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/559951-l-39-2015-de-1-oct-procedimiento-administrativo-comun-de-las-administraciones.html#a133

sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma” sobre los problemas que aborda la norma proyectada, su necesidad u oportunidad, sus objetivos y las posibles alternativas . Y para los casos en que “la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas”, el texto del proyecto o borrador de norma se publicará en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y “recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades”. Ello sin perjuicio de que pueda recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vean afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto . Prevé también un trámite de audiencia a los ciudadanos afectados y de información pública, que debe realizarse “de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”. Finalmente, solo podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurran “razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Una carencia significativa en esta disposición es que no incluye expresamente la obligación tener en cuenta los resultados de estos procesos ni de valorar las aportaciones que reciban las Autoridades Públicas o darles respuesta alguna, por lo que cualquier normativa que se precie debería regular esta posibilidad, atendiendo a la legislación más reciente en la materia. Como ejemplo, cabe reseñar las disposiciones que sobre esta cuestión establece la Ley 10/2019, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que en su capítulo denominado “participación y colaboración ciudadana”, en las que se establece la obligación de plasmar el resultado de todos los proceso participativos en un informe en el que deberán recogerse el resultado del proceso en cuestión, los medios empleados y la evaluación de cómo esa participación “ha condicionado o ha influido en la actuación administrativa”. Esto supone que se incluya “la información relativa a la valoración de las sugerencias recibidas por parte de la ciudadanía indicando cuáles han sido incorporadas en el proyecto para el que se presentaron y cuáles no”²⁵² así como las razones que justificaron el rechazo de las sugerencias.

También la propia ley española de transparencia medioambiental, en su artículo 16, cubre estas carencias al exigir expresamente, en su apartado 1.o, letra c), que “sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública”, y en la letra d), que una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, se le informará de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, “incluyendo la información relativa al proceso de participación pública”.

²⁵² Así se extrae de una la Resolución RDA253/2023 del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que interpreta parcialmente las disposiciones sobre participación y colaboración ciudadana de la Ley 10/2019.

En cuanto a la participación orgánica, ésta se articula desde el artículo 19.2 de la Ley 27/2006 de transparencia ambiental española, que establece que el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)²⁵³ debe informar, con carácter previo a su aprobación, todos los proyectos normativos del Estado sobre las materias ya mencionadas. En la actualidad se configura como un “órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible”, que está presidido por la persona titular del Ministerio de Medio Ambiente y que reúne a representantes de diversos sectores sociales, incluyendo, claro está, a representantes de organizaciones no gubernamentales para la defensa del medio ambiente. Tal y como se indica en el artículo antes citado, el CAMA *“no es el único cauce de participación orgánica que opera en la elaboración de disposiciones generales del Estado en este ámbito; existen otros órganos colegiados creados por normas sectoriales —como el Consejo Nacional del Agua, la Comisión Nacional del Clima, el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad— que cuentan también con la participación de los agentes sociales y las entidades de defensa ambiental y que deben informar preceptivamente proyectos normativos en los sectores en los que actúan. Asimismo, las comunidades autónomas, en el ejercicio de su iniciativa legislativa o potestad reglamentaria, cuentan también con órganos de participación similares”*.

La composición de estos órganos -mixta, con representantes de la Administración y de grupos o asociaciones representativos de intereses económicos, sociales y medioambientales- ha sido motivo de polémica a la hora de determinar cuándo garantizan una representación adecuada y equilibrada de los “intereses ambientales” de la sociedad, siendo la más ilustrativa la que condujo a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones que regulaban el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León²⁵⁴. En este sentido, y en atención a lo anterior, se debería diseñar una composición que garantice la debida representación de todos los intereses de la sociedad en este tipo de órganos, incluyendo una misma proporción de representantes de empresas o intereses económicos y de organizaciones y asociaciones dedicadas a la protección del medioambiente, a la par que una cantidad similar de representantes de las administraciones afectadas.

3.3. Elementos a tener en cuenta para el diseño de un proceso eficaz que garantice la participación efectiva.

Más allá de la adopción de un marco jurídico adecuado, hay que tener en cuenta, como ya se comentó, la voluntad y los medios con los que cuentan las Administraciones para

²⁵³ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/directorio/cama.html>

²⁵⁴ Según se informa en el artículo de Carmen Plaza Martín, la principal alegación formulada por esta asociación era que el susodicho Consejo estaba constituido mayoritariamente por representantes de la Administración, siendo muy reducido el número de vocales de las organizaciones representativas de intereses sociales y, en especial, el de las organizaciones no gubernamentales ambientales. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estimó el recurso al apreciar que “el derecho a la participación ciudadana en materia medioambiental, que es la base fundamental de la demanda, tiene un sólido recorrido normativo y no se limita a ser un simple principio general para la interpretación de los textos normativos sino un derecho que debe garantizarse y por lo tanto ha de disponerse de los medios adecuados para que el mismo sea real y efectivo y no meramente nominal”.

llevar a cabo de forma apropiada los procesos de participación, la calidad de la información que se pone a disposición del público en estos procesos y las técnicas utilizadas para propiciar y facilitar la implicación de la sociedad²⁵⁵.

Es fundamental, además, contar con mecanismos eficientes para la supervisión y el control de su cumplimiento. A nivel interno es esencial el control judicial de la actividad de la Administración, que el Convenio y el Acuerdo refuerzan con sus disposiciones sobre acceso a la justicia. A nivel externo es igualmente importante que se controle el cumplimiento del Convenio y del Acuerdo y que para ello se cuente con instrumentos adecuados para supervisar el cumplimiento por las partes. En el caso del Convenio, además de la ya comentada elaboración de informes de cumplimiento que han de presentar los Estados de forma periódica, se ha dispuesto un innovador sistema de “comunicación” con el público, un instrumento único en el ámbito del derecho internacional ambiental que permite a cualquier persona denunciar vulneraciones del convenio ante un Comité de Cumplimiento y que se comentó en detalle en un apartado precedente.

También resulta fundamental la tecnología para el impulso de la participación ciudadana, aunque sin descuidar otras alternativas y modalidades basadas más en lo presencial, en lo físico, con el fin de reducir o combatir posibles brechas digitales. Una herramienta digital que se proponga el fomento de la participación tiene que acomodarse a las condiciones y características específicas de la ciudadanía a la que se dirige. No es lo mismo acometer un proceso participativo en una gran urbe que en el entorno rural; hacerlo para el diseño de grandes políticas públicas donde la sociedad civil organizada adquiere un papel esencial, que para una toma de decisiones de reducido impacto poblacional; para la definición de un aspecto en el que se presupone la posesión de unas competencias digitales previas o todo lo contrario, etc²⁵⁶. Por tanto, la tecnología debe ser un elemento facilitador y no entorpecedor. Esa es la clave.

Un buen ejemplo de una plataforma digital para la participación ciudadana, diseñada sobre la base de software libre y de código abierto y que se mantiene por una comunidad extensa y activa, es la plataforma Decidim²⁵⁷. Esta plataforma se caracteriza por su versatilidad, ya que puede utilizarse tanto por organizaciones públicas como privadas, con cientos o miles de participantes potenciales y permite configurar espacios de participación (iniciativas, asambleas, procesos o consultas) y enriquecerlos a través de los múltiples componentes disponibles (reuniones presenciales, encuestas, propuestas, votaciones, seguimiento de resultados, comentarios y muchos más):

- Propuestas: permite crear una propuesta mediante un asistente de creación, compararla con las existentes, publicarla en la plataforma e incluir información

²⁵⁵ Factores que se consideran determinantes por parte de Carmen Plaza Martín, en su artículo “La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos”, previamente citado.

²⁵⁶ “Gobierno Abierto: los ciudadanos como protagonistas de la administración pública”, Joaquín Meseguer Yebra. Artículo perteneciente a la obra colectiva “La administración digital en la era de las tecnologías disruptivas”, El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.

²⁵⁷ <https://decidim.org/es/>

adicional como geolocalización o documentos e imágenes adjuntos. Este componente también permite navegar, filtrar e interactuar con un conjunto de propuestas. Además, con la incubadora de propuestas se pueden crear propuestas colaborativas.

- **Votación:** ofrece la posibilidad de activar diferentes sistemas de votación o apoyo en torno a las propuestas: ilimitado, limitado a un umbral determinado, ponderado, basado en costes, etc. Respaldado por tecnología de voto electrónico segura y cifrada.
- **Resultados:** convierte propuestas en resultados y da respuestas oficiales sobre su aceptación o rechazo, fusionando varias propuestas en un solo resultado.
- **Responsabilidad:** ofrece la posibilidad de subdividir resultados en proyectos, definir y aplicar estados de avance en torno a su implementación, así como mostrar el grado de consecución de resultados agrupados por categorías y alcances.
- **Reuniones:** permite convocar reuniones, determinar su lugar y hora, registrar y limitar los asistentes, definir la estructura y el contenido de la reunión, así como publicar el acta y las propuestas resultantes.
- **Textos participativos:** sirve para convertir documentos de texto largos en varias propuestas o resultados y, viceversa, para componer y mostrar un texto unificado a partir de una colección de propuestas o resultados.
- **Conferencia:** útil para crear un sitio web para un gran evento, unirse a una serie de reuniones predefinidas (chats, talleres, etc.) y gestionar los asistentes.
- **Encuestas:** admite diseñar y publicar encuestas, y muestra y descarga resultados.
- **Sorteo:** permite una serie de propuestas (por ejemplo, candidatos a jurado) con procedimientos aleatorios, pero reproducibles, que garantizan distribuciones uniformes e imparciales.
- **Comentarios:** hace posible que los usuarios añadan comentarios, valorarlos a favor, en contra o neutrales, votarlos, responder y recibir notificaciones sobre las respuestas.
- **Páginas y blogs:** crea páginas informativas con formato de texto enriquecido, imágenes y vídeos incrustados. El componente blog permite la creación de publicaciones o noticias y navegar por ellas cronológicamente.
- **Notificaciones:** permite rastrear cualquier espacio o componente para que puedas recibir actualizaciones cuando sucedan.

- Boletín informativo: habilita para el envío de correos electrónicos a todas las personas registradas en la plataforma o a quienes participan en un espacio específico.

Decidim tiene presencia en 30 países y 240 instituciones. Ciudades como Helsinki, Nueva York o Barcelona, el Gobierno brasileño y numerosas regiones de todo el mundo.

Existen también otros numerosos elementos a tener en cuenta para poder poner en marcha un sistema consistente de participación pública en materia de asuntos ambientales, así como varias recomendaciones y orientaciones para evitar inconvenientes y deficiencias, que han quedado fuera de este informe por falta de espacio. Se recomienda en este sentido el análisis de dos documentos imprescindibles, los cuales se citaron en numerosas ocasiones en el presente informe. Se trata de las recomendaciones de Maastricht²⁵⁸ sobre participación pública en las decisiones sobre asuntos medioambientales y de la Guía del Convenio de Aarhus, citada en numerosas ocasiones en el transcurso de este informe.

4. Buenas prácticas en materia de acceso a la justicia medioambiental.

La regulación del acceso a la justicia se contempla en el artículo 9 del Convenio de Aarhus, constituyendo el tercero de sus pilares, junto a los de información y participación. Mediante estas disposiciones, se prevé la posibilidad de acceso a la justicia de los ciudadanos y ONG frente a vulneraciones sobre decisiones de contenido ambiental. El Acuerdo de Escazú también condensa en un mismo artículo las disposiciones en materia de acceso a la justicia, siendo esta regulación más completa y clara que la del Convenio²⁵⁹.

Las disposiciones del Convenio otorgan legitimación a toda persona que haya visto vulnerado su derecho de acceso a la información ambiental -ya sea porque su solicitud no fue atendida, fue rechazada o no obtuvo la respuesta esperada-, para que pueda presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. Y aclara que antes de tener que acudir ante un órgano judicial, se le garantice acceso a un procedimiento rápido y gratuito que permita reexaminar la solicitud por una autoridad pública o por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial. También, frente a la vulneración del derecho de participación pública en la toma de decisiones de contenido ambiental que el propio Convenio reconoce, otorga legitimación a todo interesado que estime que su derecho de participación haya podido ser vulnerado, con especial referencia a las ONG ambientales, para que acuda ante los recursos que establezca el derecho interno. Y, por último, frente a las vulneraciones del derecho ambiental nacional realizadas por las autoridades nacionales o particulares, legitima a aquellos ciudadanos a los que se les reconozca legitimación a que también accedan a los recursos judiciales o administrativos

²⁵⁸ *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, UNECE, 2022. Se puede acceder al documento -en inglés- a través del siguiente enlace: https://unece.org/sites/default/files/2022-10/1514364_E_web.pdf

²⁵⁹ En el Acuerdo de Escazú se regula en el artículo 8 "Acceso a la justicia en asuntos ambientales".

que se establezcan. Es decir, el Convenio de Aarhus prevé la posibilidad de interponer un recurso por vulneración de los derechos de acceso a la información o participación en procesos públicos y también la posibilidad de interponer una demanda o recurso por incumplimiento de las obligaciones ambientales.

La adecuación del derecho interno español a estas disposiciones, se establece en el artículo 20 de la Ley 27/2006, señalando que el público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley, podrá interponer los recursos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en vía administrativa previa a la judicial. Y, si tras la resolución del recurso administrativo, no se obtuviera reparación, se podrá interponer el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en vía judicial. Lo mismo sucede en materia de participación, ya que el artículo 22 de la misma ley, consagra una especie de “acción popular”, según la cual los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18, podrán recurrirse a través de las mismas vías administrativa y judicial antes mencionadas, aunque para el ejercicio de la misma hay que cumplir una serie de requisitos que se antojan excesivos, como ya se verá.

En general, a nivel europeo, no ha habido con respecto a este tercer pilar de acceso a la justicia un desarrollo de aplicación común en los Estados miembros, a diferencia de los otros dos pilares antes comentados. En la mayoría de los Estados miembros de la UE no existe una acción pública en materia ambiental que replique la del caso español. Las legislaciones europeas exigen por lo general una legitimación concreta, debiendo existir un interés directo entre el recurrente y la decisión recurrida, aunque muchos Estados, con diferencias, prevén la posibilidad de que las ONG ambientales tengan acceso a los tribunales ante posibles vulneraciones de los derechos reconocidos por el Convenio²⁶⁰.

Tampoco ninguna directiva o reglamento a nivel comunitario logró regular el acceso a la justicia ambiental de forma que obligue a todos los Estados miembros de manera uniforme a adoptar una serie de medidas concretas. Ello evidencia un claro fracaso de la UE en lo que a la implementación del tercer pilar del Convenio de Aarhus se refiere. El último y más reciente intento en este sentido lo constituye la interesante pero frustrada Comunicación de la Comisión, de 28 de abril de 2017²⁶¹, relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental.

²⁶⁰ Así se explica en el interesante artículo RUIZ-DE-APODACA, Ángel María. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”. 2018.

²⁶¹ Se trata de un documento de orientación que aclara cómo los particulares y las asociaciones pueden impugnar ante los órganos de las jurisdicciones nacionales las decisiones, los actos y las omisiones de las autoridades públicas vinculados a la legislación medioambiental. Del mismo modo, la Comisión pretende con esta comunicación dar orientaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales relacionando todas las causas del TJUE sobre la materia que deben tener en cuenta cuando se enfrenten a cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia ambiental. Se puede acceder a la misma desde el siguiente enlace: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0818(02)&from=EN)

4.1. Criterios jurisprudenciales europeos sobre acceso a la justicia en materia medioambiental.

La extensa trayectoria de los países parte en la implementación del Convenio de Aarhus ha acumulado una serie de pronunciamientos judiciales que fueron modulando y corrigiendo las disposiciones relativas al acceso a la justicia en materia medioambiental.

En este sentido, la Sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2009, resolvía una cuestión prejudicial sobre una norma sueca y en particular sobre los requisitos de legitimación establecidos por la legislación sueca para las ONG, afirmando que, si bien una ley nacional puede exigir que una asociación que pretende impugnar una decisión ambiental tenga un objeto social relacionado con la protección de la naturaleza y el medio ambiente, estas normas nacionales no pueden privar de alcance a las disposiciones comunitarias según las cuales quienes tienen un interés legítimo en impugnar un proyecto y quienes sean titulares del derecho menoscabado por este, entre los cuales figuran las asociaciones de protección del medio ambiente, deben poder ejercitar su acción ante los órganos jurisdiccionales competentes. Más en concreto, el TJUE señaló que la ley nacional no puede establecer un número de socios, en este caso 2.000, como requisito para inhibir de participar a las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, no permitiendo el control jurisdiccional de dichas operaciones.

Más recientemente, el TJUE llevó a cabo una amplia interpretación del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus en la Sentencia de 20 de diciembre de 2017, en la que realiza una clara interpretación *pro actione* y pro defensa de la legitimación y participación de las ONG ambientales en los procesos relativos a autorizaciones de proyectos que tengan una incidencia sobre el medio ambiente, tanto para participar como parte interesada como para reconocer la posibilidad de recurso en vía administrativa o judicial a la luz del Convenio de Aarhus y del derecho ambiental de la Unión. Así, el TJUE lanza un claro mensaje de la incompatibilidad de la regulación austríaca invocada, afirmando que una ONG que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contrario a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua de acuerdo con la Directiva Marco del Agua²⁶².

Del mismo modo, el TJUE afirma que es contraria al derecho de la Unión la norma que no reconoce a las ONG ambientales el derecho a participar como partes en un procedimiento de autorización seguido en aplicación de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE), y que concede el derecho de recurso contra las decisiones adoptadas al término de dicho procedimiento únicamente a las personas que tengan tal condición. También indica que es contraria a derecho la imposición a dichas ONG de una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual pierdan la condición de parte en el procedimiento y no puedan, por tanto, interponer un recurso

²⁶² Extraído del artículo de RUIZ-DE-APODACA, Ángel María. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”. 2018, p.12.

contra la decisión adoptada si no presentaron sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.

En resumen, a nivel comunitario la jurisprudencia comunitaria ha ido avanzando y desarrollando el reconocimiento y la aplicación del Convenio de Aarhus pese a la ausencia de directiva o reglamento.

4.2. Dificultades y deficiencias detectadas en relación al acceso a la justicia en materia medioambiental y propuestas de mejora.

La implementación práctica de las disposiciones relacionadas con el tercer pilar del Convenio de Aarhus, ocasionó más inconvenientes que las de los otros dos. Como veremos a continuación, existen aún a día de hoy problemas recurrentes y persistentes que no pueden ser resueltos y que se deberían evitar por parte de los países firmantes del Acuerdo de Escazú al momento de implementar las disposiciones que al respecto se contemplan en el artículo 8 de dicho tratado. Conocer estos errores y las lecciones aprendidas a partir de los mismos, contribuirá a un mejor diseño y planificación de las políticas o regulaciones nacionales en esta materia.

En la comunicación de la Comisión, de 28 de abril de 2017²⁶³, se consideró que a nivel general en los países miembros de la UE se podían identificar los siguientes problemas en la implementación de las disposiciones sobre acceso a la justicia medioambiental:

- Las personas y las ONG se ven afectadas negativamente por obstáculos a la hora de acceder a los órganos jurisdiccionales nacionales. Esto explica la razón por la que diferentes órganos jurisdiccionales nacionales han presentado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) una oleada de cuestiones prejudiciales pidiendo que se aclare si se debe conceder el acceso y en qué condiciones. El público se ve afectado de manera más indirecta cuando el acceso ineficaz a la justicia ayuda a que surjan fallos de aplicación, por ejemplo, niveles malsanos de contaminación atmosférica provocados por la pasividad administrativa.
- Las empresas se ven afectadas de forma negativa por los retrasos en la toma de decisiones administrativas relacionados con los dilatados litigios a causa de unas normas sobre acceso a la justicia poco claras, como las relativas a los derechos a personarse y al alcance del recurso judicial. Cada vez más, los órganos jurisdiccionales nacionales colman las lagunas del Derecho procesal nacional, en particular, en el ámbito de la legitimación activa, pero, debido a que sus sentencias se refieren a asuntos específicos, no pueden ofrecer toda la claridad y previsibilidad necesarias para orientar las decisiones de inversión.

²⁶³ Se puede acceder directamente a la versión en PDF de dicha comunicación desde el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AE2820>

Por su parte, el más reciente informe nacional de cumplimiento presentado por España²⁶⁴, detecta los siguientes obstáculos para la plena implementación de las disposiciones de acceso a la justicia:

A pesar de que en la Ley 27/2006 de transparencia ambiental española se reconoce el derecho de las personas jurídicas sin ánimo de lucro a la asistencia jurídica gratuita, una confusa interpretación de las normas reguladoras de este derecho, impide que las ONGs medioambientales se beneficien de la justicia gratuita, suponiendo que las organizaciones ambientales tengan que dedicar sus recursos económicos a gastos innecesarios de representación judicial en vez de invertirlos en sus acciones y actividades. De esta manera solo se pleitea en los casos más relevantes, lo que hace que muchas otras cuestiones de interés públicos se abandonen.

También existe un obstáculo considerable en relación a la excesiva duración de los procedimientos judiciales. A pesar de que la Constitución consagra el derecho a un proceso “sin dilaciones indebidas” (art. 24.2 de la Constitución Española), en la práctica los procesos son largos y tortuosos, haciendo que este tipo de litigios se eternice y se logren resultados después de años de iniciada la acción, cuando ya perdió el interés o el daño que se pretendía proteger está consumado.

Asimismo, los actores relevantes en la materia entrevistados con motivo de este informe, dan cuenta de que el problema económico es el principal obstáculo para el acceso a la justicia. No ya en relación a la asistencia jurídica gratuita, sino también en cuanto al régimen actual de las costas procesales y la exigencia de fianzas para la adopción de medidas cautelares o para la ejecución provisional de sentencias, lo que en la práctica impide en muchos casos el acceso a la justicia, ya que no hay ONG que pueda asumirlas en muchos de los casos²⁶⁵. Por otro lado, las costas procesales se constituyen en elementos disuasorios para entablar una acción judicial por el riesgo de ser condenado a abonar las costas procesales del litigio, propias y de la otra parte, en caso de desestimación del recurso. En este sentido, debería articularse la eliminación de tal condena cuando las pretensiones no sean particulares sino estrictamente ambientales, ya que, de lo contrario, supone un importante elemento disuasorio para el ejercicio de cualquier acción ambiental frente a la actuación de las Administraciones públicas²⁶⁶.

Los expertos consultados también coinciden en que la regulación de la acción popular en asuntos medioambientales en la Ley 27/2006 causa muchos inconvenientes debido a la exigencia de cumplir los tres requisitos exigidos del art. 23²⁶⁷. Esto hace que

²⁶⁴ Se puede acceder al último informe disponible, que data del año 2020, desde el siguiente enlace: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/servicios/informacion/archivos-migrados/reuniondelaspartesdelconveniosobrelaccesoalainformacionlaparticipaciondelpublicoenlatomadecisionesyelaccesoalajusticiaenmateriademedioambiente_tcm30-530562.pdf

²⁶⁵ A partir de la entrevista realizada con motivo de la elaboración de este informe a Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (URV), acreditada como catedrática por la ANECA.

²⁶⁶ RUIZ-DE-APODACA, Ángel María. “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”. 2018, p.36.

²⁶⁷ Los requisitos que contempla el artículo son: a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; b) Que se

determinados colectivos -por ejemplo, plataformas de protesta que se crean *ad hoc*, sobre la marcha, al hilo del surgimiento de un conflicto ambiental- no obtengan la legitimación activa para poder pleitear. De todas maneras, *“aquí la jurisprudencia del Tribunal Supremo está reconociendo ampliamente la legitimación activa y haciendo interpretaciones muy favorables. Pero la norma se queda corta, en mi opinión. Suerte que la jurisprudencia lo está compensando”*²⁶⁸.

Tampoco el régimen de recursos habilitado ante la vulneración de los derechos reconocidos parece funcionar correctamente. Así lo pone de relieve un representante de una ONG²⁶⁹ muy activa en el ejercicio de los derechos que reconoce la norma, al indicar: *“Se han interpuesto varios recursos de alzada, que suelen tardar unos 6 meses, en los que por lo general se deniega la información, lo que hace que el derecho de acceso a la información quede suspendido en un limbo de incumplimiento”*.

Asimismo, la coexistencia de dos leyes de transparencia, una específica de transparencia ambiental -la 27/2006- y otra de transparencia pública -la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno-²⁷⁰ genera numerosas dudas e inconvenientes que repercuten seriamente en los derechos de la ciudadanía. En la actualidad, las solicitudes que llegan vía transparencia pública cuyo objeto se refiere a cuestiones medioambientales, se inadmiten a trámite de forma sistemática y se rehabilitan en el régimen de acceso a la información ambiental, en una práctica normalizada que dista mucho de ser apropiada, ya que ralentiza el procedimiento demorando el acceso a la información. La justificación de la administración es que la norma específica de transparencia ambiental es más favorable para el ciudadano debido al silencio positivo de la Ley 27/2006, que la ley de transparencia pública no contempla, u otros motivos como las razones de denegación que no son idénticas, el distinto marco regulatorio del procedimiento de recurso y la abundante jurisprudencia comunitaria *ad hoc* en materia de información ambiental, entre otros.

Sin embargo, la legislación de transparencia ambiental, carece de un mecanismo imparcial y gratuito que permita el reexamen de la respuesta de la administración, que sí se garantiza en la legislación de transparencia pública y que en la práctica es una herramienta útil y accesible para poder cuestionar la decisión de la administración²⁷¹. Tampoco la legislación específica en materia medioambiental contempla la posibilidad de efectuar alegaciones ante la respuesta de la administración, trámite que sí se incluye

hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

²⁶⁸ De la entrevista realizada a la profesora Lucía Casado Casado, experta académica en derecho ambiental, en el mes de mayo de 2024.

²⁶⁹ A partir de la entrevista realizada a Koldo Hernández, Coordinador del Área de Tóxicos de la ONG medioambiental Ecologistas en Acción, que se realizó en el mes de mayo de 2024.

²⁷⁰ Se puede acceder al texto legal desde el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

²⁷¹ El Tribunal Supremo ha considerado aplicable de forma supletoria la reclamación ante los organismos de transparencia a las materias que tienen un régimen jurídico específico de acceso a la información ambiental.

en la transparencia pública y que resulta esencial para que el órgano pueda tomar una decisión informada. Esto genera una situación de incertidumbre para los ciudadanos, que en su gran mayoría desconocen estas dificultades técnico-jurídicas y que su único deseo es acceder de la manera más efectiva a la información pretendida. Por tanto, los países firmantes del Acuerdo de Escazú, deberían tener en cuenta seriamente la posibilidad de implementar -en caso de que no lo tengan ya- un mecanismo de revisión de decisiones ágil, gratuito, imparcial y especializado, previo a la vía judicial que garantice la plena implementación de las disposiciones de dicho acuerdo. Ese mecanismo, debería contemplar además la posibilidad de que los ciudadanos o las organizaciones ambientales formulen alegaciones ante la respuesta de la administración una vez comenzado el procedimiento de revisión o reclamación. O bien, en caso de que ya existan órganos de control de la transparencia, se debería considerar la posibilidad de crear una sección específica especializada en derecho medioambiental que pueda atender este tipo de reclamaciones con la premura que requieren. Asimismo, debería considerarse la posibilidad de incorporar un trámite de alegaciones de terceros afectados por las excepciones, de tal manera que se pueda atenuar las denegaciones automáticas en aplicación de las excepciones contempladas en materia de acceso a la información²⁷².

También, de las entrevistas realizadas²⁷³, se extraen otro tipo de problemas que repercuten en la efectiva implementación de las disposiciones, como por ejemplo la confusión en la aplicación del silencio positivo contemplado por la normativa de transparencia medioambiental. Al respecto, en consulta con expertos, se nos indica que debería contemplarse una previsión expresa sobre el silencio administrativo, ya que ante la falta de previsión expresa, por aplicación de la normativa general de procedimiento administrativo se entendía que el silencio era positivo, aunque la jurisprudencia del TS más reciente (un par de sentencias del año 2023) entiende que el silencio es negativo por aplicación supletoria de la Ley de transparencia pública. De todas formas, es una cuestión controvertida, *“ya que se ha confirmado la falta de idoneidad del silencio positivo en este ámbito al no suponer una mejora de la garantía del derecho. Realmente, el solicitante solo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. Al peticionario, si entra en juego el silencio administrativo positivo, solo le quedaría bien la opción de reclamar de la administración el cumplimiento de la obligación de suministrar información y, si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con las personas interesadas, debería presentar recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad para que un tribunal condene a la administración a cumplir con su obligación de suministrar la información, o bien la opción de solicitar la ejecución del acto firme y, si ésta no se produce en el plazo de un mes desde la petición, formular recurso contencioso-administrativo, tramitado por el procedimiento abreviado. Sin embargo, cabe dudar de*

²⁷² Aunque la legislación autonómica de Andalucía sí contempla un trámite de alegaciones ante terceros en el artículo 27 del Decreto de Andalucía 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.

²⁷³ Concretamente de la realizada a Lucía Casado Casado, profesora y experta académica en derecho medioambiental.

efectividad de estas vías, por su lentitud para obtener la información, que puede llegar a impedir la participación efectiva en procedimientos administrativos y judiciales o resultar inadecuado para dar una respuesta eficaz a las necesidades de defensa del medio ambiente". Por tanto, en relación a lo anterior, debería regularse expresamente el silencio administrativo o aclararse si el mismo resulta negativo o positivo bajo la normativa que se trate, de tal manera que el solicitante no quede desamparado.

Por último, se considera apropiado incorporar la posibilidad de mediación, tanto en el procedimiento de solicitud de información como en el de reclamación posterior en caso de denegación. Se podría solucionar muchos casos conflictivos si la Administración y el solicitante de información pactasen. Así se ha demostrado donde se aplica la mediación, como en el caso del órgano de control de la transparencia de Cataluña, la GAIP²⁷⁴. La mediación tutelada -establecida por la ley de transparencia de Cataluña-²⁷⁵ es una alternativa al procedimiento formal de reclamación en manos del ciudadano para la resolución rápida y pactada entre las partes. La labor del órgano de control en la mediación regulada consiste en revisar la legalidad del acuerdo que se alcance, pudiendo modificarse incluso el objeto de la solicitud, y en resolver el fondo de la reclamación si en el término de un mes las partes no llegan a un acuerdo. Se trata de una actuación que construye confianza entre ciudadanía y administración.

Por último, resulta conveniente que los países miembros del Acuerdo contemplen la posibilidad de establecer un sistema coercitivo de multas ante el incumplimiento de la administración, a la luz de que todos los intentos de establecer un régimen sancionador en la legislación de transparencia pública en España, resultaron infructuosos²⁷⁶. Alejadas de la complejidad y dedicación que requiere el procedimiento sancionador, estas multas podrían servir como instrumento de ejecución forzosa al imponerse una vez transcurrido determinado tiempo sin que la resolución o decisión se haya cumplido o cuando se haya vulnerado u omitido algunos de los derechos que se reconocen en las normas. Cuentan con la ventaja de ser acumulativas, por lo que en caso de continuarse registrando retrasos, se podría aplicar multas periódicas que van aumentando su importe inicial. Otra medida, aunque de menor efectividad, es la publicación y difusión de las autoridades públicas incumplidoras. Se trata de una herramienta para combatir la impunidad ante el incumplimiento. El reproche público que supone la visibilidad y difusión de estos incumplimientos tanto en la página como en el informe anual, en el caso que se contemple, podrían hacer reconsiderar al incumplidor haciéndole desistir de su comportamiento. Si bien carece del elemento intimidatorio y disuasorio del procedimiento sancionador o de las multas coercitivas, podría tratarse de una herramienta de enorme efectividad, ya que ninguna administración desea que se le

²⁷⁴ Comisión de Garantía del derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña.

²⁷⁵ El procedimiento de mediación se encuentra regulado en los artículos 36 a 41 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Se puede acceder a la norma a través del siguiente enlace: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/602043-d-111-2017-de-18-jul-ca-cataluna-reglamento-de-la-comision-de-garantia-del.html

²⁷⁶ Debido a que las legislaciones de transparencia que los contemplaban no lo hacían en su integridad, atribuyendo al órgano de control, por ejemplo, solo la potestad iniciar o instruir el procedimiento sancionador, y no la de resolverlo. Lo que dejaba la decisión final en manos de la misma autoridad que se proponía sancionar, haciéndolo totalmente inoperante.

exponga como incumplidora en una determinada materia, más teniendo en cuenta la buena prensa de la transparencia. Y por último, otra medida también podría resultar de interés para lograr el efectivo cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental. Se trata de la solución que contempla la Ordenanza de Transparencia de Madrid²⁷⁷, que en su artículo 42 regula la posibilidad de apercibir al funcionario o cargo directivo responsable que haya incumplido, consistiendo la sanción en declarar el incumplimiento mediante su publicación en el Boletín Oficial.

4.3. Conclusiones.

Como hemos podido ver, el principal problema que lastra al acceso a la justicia medioambiental es la falta de reconocimiento del derecho a la justicia gratuita a las asociaciones y organizaciones que defienden el medioambiente, así como también la imposición de tasas y fianzas, que dificulta la adopción de medidas cautelares o la ejecución provisional de sentencias. Y el círculo vicioso se completa cuando el pretendido derecho a la justicia gratuita proviene de una malograda solicitud de acceso a la información o de una fallida participación en un proceso público.

Teniendo en cuenta estos varios problemas y obstáculos detectados, sería conveniente que los países que forman parte del Acuerdo de Escazú tomen nota de los mismos y se planteen evitarlos adoptando las medidas necesarias. Por ejemplo, regulando expresamente y de forma clara que las ONG's, Asociaciones e incluso plataformas de protesta creadas *ad hoc*, se podrán beneficiar de la justicia gratuita en litigios de carácter medioambiental y, también, que se les eximirá de la imposición del pago de tasas o fianzas para la adopción de medias cautelares y ejecuciones provisionales de sentencias. O pensando en la implantación de un sistema imparcial y especializado que permita recurrir a las decisiones de manera ágil y gratuita de forma previa a la vía judicial. Asimismo, se debería tener en cuenta también los problemas que causa la falta de una disposición expresa sobre el sentido del silencio administrativo, o la posibilidad de implementar un sistema alternativo de resolución de controversias especializado en asuntos medioambientales, tal y insta como el artículo 8.7 del Acuerdo de Escazú.

De igual modo, es recomendable contemplar la posibilidad de regular la tutela medioambiental a través de los diferentes órdenes jurisdiccionales. En España el ordenamiento jurídico contempla diversas vías de tutela ambiental: la penal²⁷⁸, la civil²⁷⁹

²⁷⁷ Es posible acceder al texto completo de la norma desde el siguiente enlace: https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2016_108.pdf?idNormativa=3eabe8e52c796510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2016_108&cacheKey=212

²⁷⁸ El ámbito penal es una vía a la que cada vez se recurre con mayor asiduidad, ya que los artículos 325 y ss. del Código Penal Español reconocen una acción popular que permite a cualquier ciudadano reaccionar contra las conductas tipificadas como delitos contra el medio ambiente, la flora y la fauna silvestres

²⁷⁹ La vía civil es otra de las vías de acceso a la justicia ambiental a través del conocido como “derecho de inmisiones”, que establece las correspondientes acciones de cesación y de responsabilidad por actividades molestas o nocivas encuadradas dentro de las conocidas relaciones de vecindad. En estos supuestos la legitimación exige un interés directo o legítimo o bien la existencia de un derecho subjetivo afectado por la actividad de que se trate, no cabiendo obviamente una acción pública de ninguna de las maneras en este orden jurisdiccional.

y, sobre todo, la contencioso-administrativa. La vía constitucional queda restringida al exclusivo recurso de amparo, mientras que en la vía comunitaria no cabe el recurso directo, si bien el procedimiento de queja ante la Comisión de Cumplimiento está dando lugar a determinados procesos contra Estados por incumplimiento de la normativa ambiental.

Es importante también contemplar la posibilidad de establecer un mecanismo coercitivo que permita forzar el cumplimiento de las disposiciones que contempla el Acuerdo. A este respecto, se incluye en este apartado varias propuestas a considerar: la mediación, las multas coercitivas, la exposición pública del infractor o la declaración del incumplimiento en algún sistema público de notificación oficial (Boletín Oficial).

Por último, al igual en casos anteriores, se recomienda encarecidamente el análisis de varios documentos imprescindibles para ampliar la información y conclusiones aquí expuestas. Para el ámbito de acceso a la justicia en materia medioambiental, se recomienda nuevamente la revisión la Guía del Convenio de Aarhus, citada en numerosas ocasiones en el transcurso de este informe y la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (2017/C 275/01) antes citada.