

GT9. SISTEMAS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

Participantes en el Grupo de Trabajo

Relatores

Fernando Alonso Pastor. *Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra.*

Claudi Cervelló. *Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña.*

Francisco Fernández Lineros. *Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.*

Milagros Marcos. *Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León.*

José Miguel Piñón Gorricho. *Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente.*

Susana Drake. *Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente.*

Colaboradores Técnicos

Julio Arca. *Consejería de Medio Ambiente. Xunta de Galicia.*

Francisco Cadarso. *D.G. de Calidad y Evaluación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.*

Montserrat Delgado Ruiz. *Consejería de Medio Ambiente de Murcia.*

Juan Carlos Escudero. *Ayuntamiento de Vitoria.*

David García Montejo. *Gemap.*

Elisa Herrera. *Secretaría General Técnica.*

Ministerio de Medio Ambiente.

Fernando Jiménez. *Consejería de Medio Ambiente de Asturias.*

Pedro Martínez Baños. *Consejería de Medio Ambiente de Murcia.*

Susana Marredo. *Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.*

José Miguel Pagola. *Servicio de Información del Ministerio de Medio Ambiente.*

José Luis Salazar. *Agencia Europea de Medio Ambiente (en excedencia).*

M^a Fuensanta Sánchez Méndez. *Consejería de Medio Ambiente de Murcia.*

Angélica Zapatero. *Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.*

Coordinador

Alicia Torrego. *Colegio de Físicos.*

1. Introducción

En 1998, en el marco del IV Congreso Nacional del Medio Ambiente, se publicó el Libro Blanco de los Sistemas de Información Ambiental en España. La iniciativa partió del grupo de trabajo sobre Sistemas de Información Ambiental (GT SIA) que se reunió en este Congreso y pretendía reflejar la situación de estos sistemas de información que, ya entonces, se planteaban como la base necesaria para garantizar el acceso a la información ambiental del ciudadano.

Desde entonces, la evolución tecnológica ha hecho progresar estos sistemas, pero algunas cuestiones de fondo seguían abiertas. El GT SIA se reunió dos años más tarde, en la quinta edición del CONAMA, con el objetivo de revisar la evolución de estos sistemas (para lo cual se realizó una encuesta entre los responsables de los SIA en diferentes administraciones), así como analizar algunos puntos clave de la información ambiental, como son los modelos teóricos en que se basan los SIA, la estructura administrativa y relación entre administraciones, los contenidos y estructura de los sistemas o la atención al ciudadano y prestación de servicios.

A partir de un completo documento de reflexión, el GT SIA estableció entre sus conclusiones la necesidad de facilitar al usuario la búsqueda de información en los diferentes SIA -admitiendo la imposibilidad de uniformar el formato o la estructura de todos los SIA- así como la orientación práctica que deben tener estos SIA para dar respuesta, como mínimo, a los requisitos establecidos por la Ley sobre el derecho de acceso a la información ambiental y el Convenio de Aarhus.

Retomando dos de las líneas abiertas en la pasada edición del CONAMA, el GT SIA se plantea analizar en común el espíritu de la nueva Directiva relativa al acceso del público a la información ambiental¹ cuya publicación era inminente en el momento de celebración del VI CONAMA y acordar, en la medida de lo posible, criterios comunes y sugerencias que permitan su implantación de forma coherente. El análisis se desarrolla como una revisión no sólo de las dificultades, sino también de los retos que plantea la nueva normativa. Con ello se pretende obtener un documento inicial de debate sobre este tema y en absoluto se trata de un texto cerrado, sino muy al contrario, abierto.

El segundo objetivo del GT SIA consiste en buscar un sistema viable que permita mejorar el acceso a la información ambiental de los diferentes SIA, y en caso de llegar a un consenso sobre el mismo, proponerlo como fruto de los trabajos realizados.

Por último, el GT SIA se mantiene como un foro de intercambio de experiencias y de información acerca de la evolución de los SIA existentes en las diferentes administraciones.

2. Algunas consideraciones iniciales sobre la estructuración y la calidad de la información ambiental.

Las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo de Información Ambiental del IV Congreso Nacional de Medio Ambiente (noviembre – 1998) incluían, entre otras, la de creación de contenidos en Internet como un medio idóneo de difusión de este tipo de información, ya entonces emergente aunque todavía apenas se utilizaba el término de

¹ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003. Publicada en el DOUE el 14 de febrero.

“sociedad de la información”. Esta recomendación, dirigida especialmente a las Comunidades Autónomas, fue inmediatamente adoptada por otras Administraciones Públicas e incluso por entidades privadas, y es que en poco tiempo, aunque algunas administraciones ya se habían asomado a este medio de difusión, la presencia en él se hizo más un elemento estratégico de la política de la entidad pública o privada correspondiente, que un seguimiento de recomendación alguna.

Diversidad de los web de información ambiental

En las sucesivas reuniones intercongresuales (Pamplona, Valladolid, etc.) y en el V CONAMA se fue recalando la importancia de este medio y se comenzaron a analizar determinados aspectos negativos que la incorporación de contenidos empezaban a dibujar. Hoy estos “aspectos” son más bien “impactos” de difícil solución, y además la presencia de contenidos de Información Ambiental, recogidos o no en la nueva Directiva o en el Convenio de Aarhus, no ha hecho más que empezar. Algunos aspectos a resaltar son:

- La existencia / ausencia de determinados contenidos ha obedecido hasta ahora tanto a la disponibilidad de dichos contenidos como a la estrategia técnico-política de la entidad responsable, sin que haya tenido apenas nada que ver la relación de contenidos recogidos en el Convenio de Aarhus o lo que otras entidades similares estaban haciendo simultáneamente
- La estructuración de los contenidos de cada web, en la mayoría de los casos, también obedece a criterios ajenos a algún tipo de recomendación. Basta observar las correspondientes páginas *índex* para comprobar que son “incomparables”, con diferencias incluso semánticas (ej. donde unos ponen *biodiversidad* otros escriben *naturaleza*).
- Otro capítulo que merece especial consideración es la “navegabilidad” de cada web. También aquí aparecen notables diferencias, siendo mayoría las URL que incorporan marcos, ya sean generales y/o de contexto, además de mapas del sitio, buscadores, etc. Las dificultades para el usuario que trata de localizar el mismo contenido en dos direcciones diferentes son notables, aunque se trate de un experto en el ciberespacio.
- Mención aparte merecería la propia información en sí, ya que son notables las diferencias de parámetros que se presentan para el mismo tema o la propia forma de hacerlo: unos presentan indicadores y otros valores límite y guía. Además, en muchos casos, los datos se presentan sin explicar su origen y método de cálculo, lo cual es especialmente importante cuando de lo que se trata es de informar a la población sobre aspectos que pueden afectar a la salud.

Se nos plantea por tanto un primer interrogante sobre cual es la mejor manera de hacer llegar la información al ciudadano.

Según el estudio "Hábitos de consumo y medio ambiente en España 2001" (Fundación Entorno), sólo uno de cada 100 ciudadanos dice obtener información directa de las administraciones e internet. Asimismo, según el mismo estudio, las administraciones tienen un buen nivel de credibilidad como fuentes de información ambiental.

Estas constataciones deberían llevarnos a reflexionar sobre:

- 1) si la información que se pone a disposición del público llega suficientemente a sus destinatarios
- 2) si el formato, la comprensibilidad, la comparabilidad, en un palabra, si la calidad de la información es suficiente para que pueda ser interpretada por los

ciudadanos (aspecto éste de la calidad sobre el que volveremos a tratar más adelante)

- 3) si la credibilidad de las administraciones como fuente de información es buena y hay pocas visitas a sus páginas web, ¿es posible que los ciudadanos además de información esperen otros servicios?

En general, sería bueno saber de alguna forma que es lo que espera el ciudadano de una Web medioambiental, y se plantean cuestiones como:

- ¿Es obligación de las administraciones poner a disposición del público información únicamente, o también promover que esta sea consultada y usada?
- ¿Un mayor número de consultas a través de Internet, disminuiría la consulta por otras vía o simplemente aumentaría el número total de consultas?
- ¿sería lógico pensar que una vez conectado a la Web para utilizar un determinado servicio el usuario aprovecharse para consultar cierta información, que ahora no consulta por tener que conectarse de forma expresa?

Premisas para una información ambiental de calidad en el Estado Español

No obstante lo anterior, para dar cumplimiento a las exigencias de la nueva Directiva sobre acceso a la información necesaria para la ratificación del Convenio de Aarhus, sería deseable que se dieran las condiciones adecuadas para que la información ambiental que se difunda cumpla con las siguientes premisas:

- Disponibilidad: es necesario que todas las administraciones públicas pongan a disposición del público información ambiental en, como mínimo, todos los ámbitos que marcan tanto la Directiva Europea actualmente en vigor como el Convenio de Aarhus y la nueva directiva de acceso a la información ambiental (que entrará en vigor en febrero de 2005), a saber: aire, agua, suelos, tierra, fauna, flora, espacios naturales, actividades, planes y programas, informes sobre el estado del medio ambiente, textos legislativos y acuerdos ambientales, ruido, etc... [ver punto 4.3 sobre contenidos mínimos obligatorios]
- Relevancia. Sólo es útil aquella información que aporta valor a la cuestión que quiere resolverse en cada momento. Por ello, si no se selecciona adecuadamente la información ambiental necesaria para cada decisión, la tendencia natural es dejarla de lado y se acaba adquiriendo el hábito de prescindir de ella.
- Comprensibilidad. El lenguaje desempeña un papel importante. En el momento de ofrecer la información ambiental al público, si no se piensa en las características del público objetivo (bagaje de conocimientos o de intereses de los destinatarios de la información), el proceso informativo puede ser nulo o, incluso, contraproducente. En este sentido, puede ser de gran utilidad la utilización de escalas y/o simbologías fácilmente inteligibles para la población en general (por ejemplo, una gradación de 1 a 5 estrellas para indicar la calidad del aire) garantizando así un acceso a la información, y no solamente a los datos o documentos.
- Representatividad. Ante la abundancia de datos, la información gana calidad cuando se escogen los datos representativos y se especifica claramente si se trata de los resultados de una medición o de una estimación. Es esencial evitar afirmaciones sin aportar datos lo bastante consistentes o sin verificar que la afirmación se deduce necesariamente de los datos disponibles.

- Comparabilidad. En general, es muy difícil apreciar el valor absoluto de una información ambiental: se requiere una capacidad técnica o científica que no es propia ni de los ciudadanos ni de las personas que toman decisiones. El proceso de comprensión puede facilitarse si se asegura que la información es comparable con la misma variable a lo largo del tiempo o con otras situaciones equiparables más próximas al conocimiento del destinatario.
- Accesibilidad. El coste de la información es una medida de las dificultades para recopilar y analizar convenientemente los datos ambientales. La mayoría de regulaciones sobre la información ambiental parte de la idea de que los destinatarios estarán mejor informados cuanto más bajo sea el coste de la información y que, de este modo, existirá una mayor implicación o mejor relación con el emisor.

Finalmente, tal como prevén las normativas vigentes, es necesaria la elaboración de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente. Dichos informes, deberían rehuir la mera acumulación de datos y gráficos, para, basándose en la información ambiental existente, ser capaces de explicar, comprensiblemente, sin tecnicismos, y aportando datos relevantes, cuál es el estado actual del medio ambiente, en qué aspectos ha evolucionado - hacia mejor o hacia peor -, cuáles son las tendencias de futuro y los umbrales que se prevén y cuáles las acciones a emprender para conseguir los objetivos marcados. Esto permite un acceso a la información ambiental, superando el mero acceso a la documentación existente.

La solución no parece fácil, pues en realidad es de índole organizativa y requiere de un gran esfuerzo de coordinación entre las Administraciones. El debate debe centrarse en si es posible, en un plazo de tiempo razonable, a la vista de los requerimientos temáticos de la nueva Directiva llegar a un acuerdo de mínimos de presentación de la información ambiental o crear un portal web de direcciones a los respectivos web donde cada Administración, empresa, etc. presente la información como considera oportuno. Tal vez, la primera vía sea el objetivo a medio plazo y la segunda vía el mecanismo de aproximación a corto plazo.

No obstante lo anterior, conviene realizar una reflexión sobre “la calidad de la información”, un tema que será tratado en puntos posteriores de este documento y sobre el que es importante que queden expuestos desde un principio los diferentes matices que implica.

En todo lo descrito en este punto se ha hecho referencia a las características que debe poseer la información que se va a difundir, pero no se debe olvidar que en la mayoría de los casos la información que se divulga es una síntesis o un producto derivado de la información original, lo que implica que esa calidad debe ser heredada de la información original, es decir, para que la información final sea de calidad, tendrá que ser de calidad tanto la información origen como los procedimientos utilizados para la elaboración de la información final.

Aunque a priori esta reflexión puede resultar obvia, lo cierto es que resulta habitual que los productores de información no cuenten con procedimientos reglados para la obtención de la misma y mucho menos con sistemas de control de calidad. Los indicadores que se obtienen a partir de esta información, no poseen un grado de fiabilidad adecuado. Por otra parte, no es extraño encontrar indicadores de los que se desconoce la fuente original de los datos y los procesos de elaboración.

Es importante resaltar, la necesidad de disponer de sistemas que nos permitan controlar la calidad de la información y su grado de fiabilidad.

Una información ambiental de calidad, con unas administraciones ambientales transparentes y abiertas, facilitaría el cumplimiento del principio de acercar lo máximo posible el proceso de decisión al ciudadano. Ello redundará sin duda en una mayor concienciación de la ciudadanía en los temas ambientales y, por lo tanto, mayor implicación en las políticas y actuaciones de mejora y prevención ambientales.

Por último señalar que es necesario profundizar en la forma de potenciar la difusión de la información. En este sentido merece la pena analizar nuevas vías adicionales a los medios telemáticos. Como ejemplo, cabe citar el informe técnico de la Agencia Europea de Medio Ambiente número 88, en el que se explica que la distribución de la información ambiental puede ser reforzada por la colaboración entre las administraciones ambientales y los registros de la propiedad y mercantiles, proporcionando información referenciada sobre el territorio y sobre las empresas a los ciudadanos y al mismo tiempo proporcionando, cuando corresponde, la seguridad jurídica en el tráfico también en base a los datos ambientales. Habrá datos inscritos que garanticen la seguridad jurídica, información de carácter obligatorio según la legislación e información voluntaria que puede inscribirse. Finalmente, también la información ambiental en general, proporcionada a través de las oficinas registrales en apoyo de las administraciones ambientales. La única condición es que las administraciones proporcionen los datos ambientales en los formatos adecuados para cada uno de los temas ambientales.

3. El Convenio de Aarhus y la Unión Europea.

El Convenio sobre “Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU), conocido por “Convenio de Aarhus”, fue firmado en 1998 y entró en vigor el pasado octubre de 2001.

El Convenio de Aarhus se estructura en tres pilares que quedan bien definidos en su título, esto es: el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones, y el acceso a la justicia

Dentro de la Unión Europea, han ratificado el Convenio Dinamarca, Italia y Francia, y se espera que próximamente lo ratifiquen algunos Estados más, entre ellos Bélgica.

Con el fin de armonizar y facilitar a los Estados Miembros la aplicación del Convenio de Aarhus se está elaborando la legislación comunitaria pertinente para adaptarla a las disposiciones del mismo. Así, se han elaborado dos directivas: la primera, sobre acceso a la información (publicada en febrero de 2003) y, la segunda, sobre participación pública, en fase avanzada del procedimiento y cuya publicación es inminente a fecha de cierre de este documento. Se espera una propuesta de directiva sobre acceso a la justicia para mediados de 2003.

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”

Directiva por la que se establecen “medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican las Directiva 85/337 CEE y 96/61 del Consejo”.

Por su parte, la Unión Europea tiene la intención de elaborar un Reglamento interno para las Instituciones y sus Organismos que, junto con el Reglamento 1049/2001, constituye el acervo necesario que le permitirá la ratificación del Convenio.

Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión.

4. Novedades de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso a la información ambiental.

En lo que respecta al acceso a la información, que es lo esencial a efectos de este Grupo de Trabajo, es evidente que el texto del Convenio supone un gran avance con respecto a la Directiva 90/313 CEE “sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente”.

Para este debate se han escogido algunas de las novedades del borrador disponible en noviembre de 2002 de lo que es hoy la Directiva 2003/4/CE que, obviamente, supondrán un reto para las administraciones y otros organismos y entidades implicadas. A efectos de un mayor entendimiento en la exposición, se realiza una comparativa entre cada una de las novedades y el reto que supone.

4.1.- NOVEDAD/RETO. Definición de información ambiental: ampliación del concepto de información.

Novedad

La nueva definición de “información ambiental” es bastante más amplia, (art. 2 de la directiva), ahora incluye:

“

- a) *La situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;*
- b) *Factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en el punto a);*
- c) *Medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en el punto a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;*
- d) *Informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;*

- e) *Análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y*
- f) *El estado de la salud y la seguridad de las personas; incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c). “*

Reto

Se plantea un doble reto para las Administraciones Públicas. El primero es la cantidad de información enormemente variada y amplia que debe recoger y conservar en el ámbito de sus competencias, afectando a otros Departamentos Ministeriales, Consejerías, Concejalías, etc, no medioambientales. El debate en cuestión se abre pues con la pregunta ¿cómo concienciar a los diferentes Órganos de cada Administración sobre sus nuevas obligaciones y cómo establecer la necesaria coordinación?.

El segundo reto viene dado por la dificultad de concretar muchos de los términos incluidos en la definición de información ambiental.

4.2.- NOVEDAD/RETO. El nuevo concepto de “autoridad pública”.

Novedad

El art. 2 de la nueva directiva, bajo el título de “definiciones”, establece el concepto de “autoridades públicas”, que deberán asumir obligaciones en relación con el derecho de acceso a la información. La definición de “autoridad pública”, de acuerdo con el 2.2 de la norma comunitaria, no sólo incluye a la Administración Pública sino que también incluye al Gobierno, y, citamos textualmente: “a las **personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente**”, así como “cualquier otra persona física o jurídica” que tenga “funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente” y que actúen bajo la autoridad de cualquiera de las autoridades anteriormente mencionadas.

Por lo tanto la definición de “autoridad pública”, va mucho más allá del concepto de Administración Pública que recoge nuestro art. 2 de la Ley 30/92 LRJPAC, y lo que se pretende realmente es someter al texto legislativo europeo a determinados organismos del sector privado. Obviamente este es un importante punto a debatir, haciendo especial hincapié en la cuestión jurídica del mismo.

Reto

La nueva definición supone, por lo tanto, una esencial ampliación respecto a los obligados en el suministro de información ambiental. Habría que hablar del problema que plantea el hecho de que no sólo sean las Administraciones Públicas las que tengan ese cometido, sino también, y como ya hemos citado anteriormente, “cualquier otra **persona física o jurídica** que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida en las categorías mencionadas a) o b)”. La categoría a) se refiere a las Administraciones Públicas y al Gobierno y la categoría b) a determinadas personas físicas o jurídicas.

Evidentemente el reto está, por parte de la Administración, en el control que debe tener respecto a la información (calidad, neutralidad u objetividad de la misma, certeza,...) que se suministra y en buscar fórmulas jurídicas adecuadas para ejercer ese control, así como en asegurar los procedimientos de recurso pertinentes a los que obliga tanto el Convenio como la futura directiva, y que están establecidos también para el caso de las nuevas figuras que se contemplan como autoridad pública y que no entran tradicionalmente en el concepto de Administración Pública.

Parece claro que va a resultar fundamental analizar detenidamente los límites del concepto de “autoridades públicas” e incluso el evitar una discordancia exagerada en su alcance por las diversas Administraciones Públicas, ante las grandes consecuencias que puede conllevar.

4.3.- NOVEDAD/RETO. El suministro activo de la información medioambiental. Contenido mínimo obligatorio.

Novedad

El artículo 7 de la nueva directiva establece la difusión activa y sistemática de la información por parte de la Administración ambiental, particularmente en forma electrónica y a través de redes telemáticas siempre que pueda disponerse de las mismas. Esto se traduce en la existencia de un importante suministro de información, a iniciativa de las autoridades públicas y sin que el ciudadano deba realizar petición previa alguna para ello. Es lo que se ha dado en llamar “suministro activo”.

Por otro lado han quedado ampliados los contenidos mínimos obligados del suministro activo de la información ambiental y que son:

“

- A) *los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, nacionales, regionales o locales sobre el medio ambiente o relacionados con él;*
- B) *las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente;*
- C) *los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos contemplados en las letras a) y b) cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas;*
- D) *los informes sobre el estado del medio ambiente contemplados en el apartado 3*
- E) *los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente;*
- F) *autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de acuerdo con el artículo 3;*
- G) *los estudios sobre el impacto medioambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos medioambientales mencionados en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de acuerdo con el artículo 3.*

Obviamente, no se trata de una lista “*numerus clausus*” o cerrada, sino que es una lista de mínimos.

Reto

La recopilación y difusión de la información, al ser más amplia, requiere de un esfuerzo mayor por parte de las autoridades implicadas. Ya en el anterior CONAMA celebrado en el año 2000 se planteó el problema de los contenidos mínimos exigibles de las páginas web y se apuntaba la necesidad de la existencia de un Tesauro único como elemento de identificación de contenidos y un protocolo de búsqueda común como instrumento de consulta a los catálogos en línea.

Sin embargo, la comparabilidad plantea serios retos cuando se piensa en comparar los mismos aspectos para territorios distintos, dónde los métodos para realizar las mediciones y para formular los resultados pudieran ser diferentes (por ejemplo entre CCAA).

Ante la dificultad de pedir la uniformización de sistemas y métodos de análisis (excepto, obviamente, cuando no estuvieran ya regulados por una norma legal), se plantea la opción de facilitar el acceso “en paralelo” a las fuentes de datos para que el ciudadano pueda comparar la información ambiental disponible en cada ámbito territorial. Haciendo hincapié en lo expuesto anteriormente, para que esta comparación entre datos pueda ser efectiva, es necesario facilitar metadatos, es decir, datos sobre la estructura de la información, metodología, calidad, etc. que permitan establecer criterios de comparación adecuados.

4.4.- El caso especial de la difusión de la información ante “amenaza inminente para la salud o el medio ambiente”

Novedad

El art. 7.4 de la directiva indica que los Estados Miembros deben adoptar medidas para que *“en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente provocada por actividades humanas o por causas naturales, se difunda inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, que permita al público que puede resultar afectado la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza”*.

Reto

Debería articularse un mecanismo que permitiese el cumplimiento de esta obligación. Para ello sería necesario utilizar de la mejor manera posible los sistemas de alerta ya existentes a todos los niveles, estudiar la necesidad de establecer algunos nuevos si fuese necesario y proceder a la necesaria integración y coordinación para hacer frente a cualquier eventualidad de forma ágil, efectiva y rápida.

En este sentido cabe plantear la utilización de listas de distribución por correo electrónico y/o envío de mensajes a móviles (SMS). También hay que destacar en este ámbito, que resulta imprescindible alcanzar un flujo adecuado y rápido de intercambio de información entre las diferentes administraciones públicas.

Este quizá sea el aspecto más conflictivo, puesto que la responsabilidad de transmitir los avisos a la población en casos de alarma, generalmente no recae en organismos de carácter medioambiental, sino que son centros directivos u organismos específicos que centralizan estos tipos de avisos y coordinan a las fuerzas de orden público u otros

colectivos para dar respuesta a este tipo de contingencias. Además, estos avisos están sometidos generalmente a protocolos de actuación muy bien definidos para evitar una falta de coordinación que puede ser fatal en estos casos, puesto que pueden provocar situaciones de pánico o alarma social totalmente contraproducentes para la resolución del propio problema.

Por lo tanto, aunque las nuevas tecnologías aportan nuevas expectativas a la hora de agilizar la difusión de los posibles avisos, los organismos competentes deberían centrar sus esfuerzos en establecer redes de control y vigilancia (automáticas, semiautomáticas o manuales) que proporcionen información adecuada para poder prevenir este tipo de situaciones y utilizar los protocolos establecidos para suministrar dicha información a los organismos responsables de avisar a la población y ejecutar los planes de contingencias.

Igualmente estas redes pueden proporcionar datos fiables que puedan alimentar modelos de predicción y simulación que sirvan de apoyo a la hora de establecer los planes de actuación.

La información procedente de estas redes debe difundirse al público afectado y a ser posible estar disponible en tiempo real, tanto con datos cuantitativos, como con indicadores comprensibles para el público afectado, pero hay que tener en cuenta que para determinadas situaciones, debe existir un protocolo de actuación que permita que la información se transmita de una determinada forma para evitar posibles problemas de interpretación.

4.5.- NOVEDAD/RETO. La calidad de la información. Actualización constante de información.

Novedad

Los artículos 7.2 y 8 de la directiva establecen la actualización cuando proceda de la información ambiental, especialmente de aquella que se ha considerado como mínimo obligatorio necesario. [ver el punto 4.3]

Por su parte, este artículo 8 en su punto 1 recoge la necesidad de velar porque la información sea precisa y susceptible de comparación. El tema de la calidad de la información ha sido objeto de un debate a nivel comunitario. Hay posturas que tienden a exigir que la información sea “usable” (tenga valor para ser utilizada por el público) y sea científicamente “sana” y que se haya recopilado u obtenido por medios adecuados.

Reto

Se constata la necesidad de que las administraciones responsables del medio ambiente pongan, cuando no cuenten ya con ella, información actualizada, comprensible y útil y con base científica relativa a la situación del medio ambiente y relativa a las acciones, medidas y programas que puedan tener efectos sobre el mismo.

Queda claro que la nueva directiva no se conformará con exigir la puesta a disposición de la información, sino que introduce el concepto de calidad de la información en el sentido más amplio, es decir, calidad en la metodología de obtención, en los procesos de tratamiento y en la forma de presentación, todo ello sin olvidar la vigencia de la misma, puesto que el objetivo final es la “usabilidad”.

La disponibilidad y accesibilidad de la información ambiental con la calidad exigida dependen, por tanto de que se disponga de sistemas de medición y/o captura de datos

adecuados sobre el estado del medio ambiente, pero también de que se dispongan de sistemas de control de calidad y preparación de la información que la hagan realmente “usable”. Habrán de mejorarse por tanto los sistemas de obtención, elaboración y actualización, lo que conlleva a su vez la mejora, y en su caso, aumento de medios técnicos y humanos disponibles.

En este sentido cabe señalar que tradicionalmente la información derivada de los procedimientos administrativos convencionales no ha sido apreciada como fuente de información ambiental. No es extraño que se encarguen estudios técnico-científicos para elaborar inventarios u otras informaciones, que se podrían derivar perfectamente de la propia actividad administrativa si ésta estuviese organizada para ello. Este divorcio entre lo técnico/científico y lo administrativo, no solamente provoca duplicidades y gastos redundantes, sino en muchos casos la pérdida de información y una peor calidad de la misma.

En aquellos casos en que la actividad administrativa puede proporcionar una información de calidad excepcional, ésta no debe ser olvidada y sustituida por estudios. Estos estudios pueden complementarla y hacerla aún más fiable. Por lo tanto, un correcto equilibrio entre ambas fuentes de información puede proporcionar avances muy importantes en el reto que se nos plantea.

En este sentido, se considera que:

- 1) La información administrativa bien tratada puede ser una fuente de información ambiental de gran calidad.
- 2) Para que la información administrativa sea útil como información ambiental, se requiere un esfuerzo importante de racionalización de los procesos administrativos y elaboración de sistemas de información con vocación, no sólo de agilizar el trámite, sino de estructurar la información y efectuar un tratamiento de la misma que asegure su calidad y su posterior uso para otros fines distintos a la propia ejecución del trámite (estadísticas, indicadores, contraste con otras informaciones, etc.)
- 3) La aparición de Internet, la firma electrónica, los S.I.G., los sistemas de Workflow, los sistemas de Datawarehouse, etc., permiten que esto pueda ser hoy una realidad y no sólo un concepto.

De cualquier forma, no conviene olvidar que el camino que estas tecnologías abren hacia nuevas posibilidades no es sencillo, sino que supone un gran reto y esfuerzo, ya que lleva aparejado cambios organizativos y normativos conceptuales, mucho más difíciles de conseguir que los tecnológicos, además de las ya consabidas inversiones.

4.6.- NOVEDAD/RETO. Utilización de nuevas tecnologías

Novedad

Existe la obligación de utilizar tecnologías de telecomunicación, informáticas y electrónicas, para facilitar la información siempre que pueda disponerse de ellas (artículo 7 de la nueva directiva). Las autoridades públicas deberán además, hacer un esfuerzo para conservar la información en formas y formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos. [ver el punto 4.9 sobre el soporte material de la información]

Reto

El acceso a la información a través de páginas web es un sistema que ha demostrado un gran éxito. Internet además ha abierto una nueva vía a la información ambiental. Es obvio que habrá que mejorar no sólo los contenidos de las webs sino que se tendrá que optar por los nuevos sistemas de información ambiental que vayan más allá del actual modelo que ha supuesto Internet.

Volviendo a insistir en lo expuesto en el punto anterior, no sólo es necesario usar las nuevas tecnologías de la información para cambiar la gestión administrativa y hacerla un fuente útil de información ambiental, sino que deben concebirse estas herramientas como el medio para cambiar tanto las metodologías de levantamiento y elaboración de la información, como las formas de acceso a la misma.

Sin embargo la puesta a disposición de un mayor volumen de información ambiental plantea un reto al que hay que hacer frente con nuevas herramientas: las tradicionales páginas HTML ya no serán suficientes y habrá que recurrir a herramientas que permitan gestionar y publicar contenidos de una forma más eficiente y automatizada. A ello habrá que sumar el garantizar sistemáticamente el acceso a las bases de datos y procedimientos de las administraciones.

A esta tendencia van a influir también el hecho de que se estén poniendo en marcha iniciativas de e-government, que harán que las aplicaciones de la administración sean cada vez más accesibles y transparentes para el ciudadano.

4.7.- NOVEDAD/RETO. Reducción del plazo para resolver

Novedad

La regla general a partir del Convenio de Aarhus (art 4), y así queda recogido en el artículo 3 de la nueva directiva, es que la solicitud de información medioambiental se facilitará teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, tan pronto como sea posible, y a más tardar en el plazo de un mes a contar a partir de la recepción de dicha solicitud. De forma excepcional el plazo será de dos meses si el volumen y la complejidad de la información solicitada impiden cumplir con la regla general.

Reto

La reducción del plazo ya por sí mismo es un reto, e implica la necesidad de una mayor agilización de los procedimientos por parte de las autoridades públicas. Precisamente el plazo establecido en la legislación vigente para las Administraciones públicas es el doble, dos meses.

Cabe señalar, que el acceso a la información supone un procedimiento administrativo que no sigue todos y cada uno de los trámites que se recogen en la Ley 30/92. Además el procedimiento varía sensiblemente si se trata de una solicitud escrita o una solicitud por otro medio como es el correo electrónico, que abre un expediente administrativo más ágil y rápido. Se debe caminar hacia este tipo de procedimientos para atender las prescripciones de la nueva directiva.

Por otro lado la previsión es que, debido a la mayor concienciación ambiental del público, el número de solicitudes de información aumentará a corto/medio plazo. Asimismo, a medida que la información esté disponible, preferentemente vía internet, estas peticiones

tenderán a disminuir, aumentando, no obstante, la complejidad de las demandas. La cuestión pues se centra en el binomio: disminución del plazo/aumento de las solicitudes

4.8.- NOVEDAD/RETO. Excepciones: la denegación de solicitudes.

Novedad

La Directiva 90/313/ CEE que quedará derogada el 14 de febrero de 2005, y del mismo modo nuestra actual Ley 38/1995, de 12 de diciembre sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, determinan con carácter general ese derecho a acceder a la información. No obstante, con el fin de proteger determinados intereses legítimos, se prevén excepciones al acceso a la información, los cuales han de formularse de manera restrictiva para no menoscabar el propio derecho a la información.

Nuestra Ley indica que la información ambiental podrá ser denegada, de acuerdo con su art. 3, cuando afecte a determinados expedientes, cuyo contenido coincide sustancialmente con los previstos en la **Directiva 90/313/CEE** (como son, entre otros, los relativos a la defensa nacional o a la seguridad del Estado, los relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, los que afecten a la confidencialidad de los datos y de expedientes personales, los que se refieran a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador; o los que con su divulgación pudieran perjudicar a los elementos del medio ambiente a que se refieran los datos solicitados). También podrá denegarse la información solicitada cuando afecte a documentos o datos inconclusos, a comunicaciones o deliberaciones internas entre Administraciones o cuando sea un solicitud manifiestamente abusiva o este formulada de forma tan general que sea imposible determinar su objeto.

A este respecto, y haciendo un recorrido por los posibles supuestos de denegación de la **nueva directiva**, podemos indicar que según su art. 4 (titulado “excepciones”), las autoridades públicas podrán denegar el acceso a la información cuando:

- *La información solicitada a la autoridad pública no obra en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, cuando la autoridad pública sepa que dicha información obra en poder de otra autoridad pública o en el de una entidad en su nombre, deberá transmitir la solicitud cuanto antes a dicha autoridad e informar de ello al solicitante, o informar al solicitante sobre la autoridad pública a la que puede dirigirse, según su conocimiento, para solicitar la información de que se trate;*
- *La solicitud es manifiestamente irrazonable;*
- *La solicitud está formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta el apartado 3 del artículo 3;*
- *La solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos;*
- *La solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.*

En la nueva directiva se prevé que la divulgación de la información sólo podrá denegarse si puede afectar **negativamente (art.4.2)** a uno de los intereses explícitamente contemplados. La novedad estriba en la interpretación de ese adverbio “negativamente” que jugará un importante papel a la hora de decidir si facilitar o denegar la información solicitada. Las excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva para que no interfieran en el derecho de acceso. Así, el art. 4, punto 2, párrafo segundo dice textualmente: *“los motivos de denegación mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta para cada caso concreto, el interés público atendido por la*

divulgación que la revelación de las informaciones tendría para el público y si esas informaciones guardan o no relación con las emisiones al medio ambiente.”

Reto

En este sentido pensamos en la idea de un debate abierto y en el problema de las interpretaciones, aunque restrictivas, de los diferentes supuestos.

4.9.- NOVEDAD/RETO.- Soporte material de la información

Novedad

La Ley 38/95 sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, en su art. 5 establece, mejorando la redacción de la Directiva 90/313/CEE, que la persona que solicita la información puede elegir el soporte material de la misma. La directiva recién aprobada, con base en el texto del Convenio de Aarhus, va más allá en este sentido, y dispone en su artículo 3.4 que *“cuando el solicitante pida disponer de información medioambiental en una forma o formato precisos la autoridad pública procederá a satisfacer la solicitud”*. Sólo cabe no cumplir con esta obligación si la información solicitada se encuentra fácilmente accesible en otra forma o formato, o cuando sea razonable la entrega en otra forma o formato. Debe motivarse por parte de la autoridad pública que la entrega se haga en un formato diferente al solicitado, y la negativa a facilitar la información, ya sea parcial o totalmente, en la forma solicitada debe motivarse y comunicarse al solicitante en el plazo de un mes (letra a) del apartado 2 del art. 3).

Se hace especial referencia a la cuestión de autoridades públicas en relación con la conservación de la información. En este sentido, el artículo 3.4 párrafo segundo establece textualmente que *“las autoridades públicas realizarán todos los esfuerzos razonables para conservar la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre en formas o formatos de fácil reproducción”*.

La cuestión está, por un lado en delimitar el concepto absolutamente indeterminado de “esfuerzos razonables”, y por otro en cómo va a exigir la Administración Pública correspondiente a los organismos del sector privado que se consideren autoridades públicas la conservación de la información.

Reto

Es evidente que, a pesar del avance que supuso en este sentido nuestra vigente Ley 38/95, la nueva directiva es más ambiciosa, y obliga a la autoridad pública que no entrega la documentación en la forma o formato deseado a justificar este hecho, lo cual supone un aumento en el trabajo para dichas autoridades públicas. Además recordemos que el plazo es muy reducido, un mes, por lo tanto el reto implica cumplir en plazo y/o tener a disposición del público la información en la forma o formatos adecuados. En definitiva un gran reto si pensamos también en la escasez de medios y de personal que rodea a las áreas de información.

5.- EL COBRO POR LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

El establecimiento de una contraprestación económica por prestación de servicios y realización de actividades relacionadas con el acceso a la información en materia

medioambiental es un adecuado instrumento que está recogido en el art. 5 de la nueva directiva. Es de destacar que en el mismo, la llamada consulta “in situ” ha de ser gratuita.

El tema de la creación de una figura de cobro, ya sea una tasa o de un precio público, no es algo novedoso y es tema de debate desde hace ya cierto tiempo. De hecho la propia Ley 38/95 incluye la posibilidad de existencia de una tasa, siempre que sea de “cantidad razonable”. No olvidemos además que, no en cuanto a las figuras tributarias a establecer, que se concretan en la Ley de Tasas y Precios Públicos, sino en cuanto a lo que debe entenderse como “cuantía razonable”, es un importante punto de discusión. Por otro lado la cuestión engarza con el nuevo concepto de autoridad pública que ya se ha mencionado anteriormente respecto a la inclusión en el mismo del sector privado y sus posibilidades de establecer un cobro por la información que se les puede solicitar.

6.- CUMPLIMIENTO.

Respecto al tema del cumplimiento por parte de los Estados miembros, la nueva directiva no prevé claramente la necesidad de enviar de forma regular informes sobre el mismo, como sucede con otras directivas, únicamente se obliga a la Comisión a señalar cómo quiere que los Estado miembros le remitan un informe sobre la experiencia adquirida en el cumplimiento de la Directiva.

No obstante, en el seno del Convenio de Aarhus, se ha adoptado un sistema de comunicación sobre su cumplimiento por los países firmantes del mismo (por medio de un formulario sistemático único) que habrá de ser enviado cada dos años. El formato común, bastante sistemático ya que repasa artículo por artículo del Convenio, servirá para mantener informado al público del cumplimiento por parte de los países. El formulario ha de cumplimentarse con el concurso del público y se hará público, probablemente por Internet. Ello podrá afectar a las autoridades públicas y países en caso de no ser muy favorables los resultados. No obstante, introducirá un factor positivo de transparencia que, sin duda, será motivo de estímulo e inducirá a la mejora del servicio para superara eventuales resultados negativos.

Para la valoración de las mencionadas “comunicaciones” se ha creado el Comité de Cumplimiento, formado por 8 miembros independientes, muchos de ellos muy relacionados con las ONGs si no pertenecientes a éstas. Este sistema de revisión es una novedad y no existen precedentes en otros convenios internacionales medioambientales.

7.- CONCLUSIONES

Por la evolución seguida en los SIA más avanzados de nuestro país y los ambiciosos objetivos planteados por la nueva Directiva de Acceso a la Información Ambiental, parece que no es posible plantear que la información ambiental se encuentre recopilada y estructurada en una única unidad de información.

Por el contrario, se abre la responsabilidad de tener la información y ponerla a disposición del público a la mayoría de las Administraciones y a ciertas empresas. La responsabilidad recae sobre quien tiene el dato, la Directiva es de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas y determinadas empresas, no sólo atañe a las tradicionales unidades de información ambiental.

Esta situación implica un compromiso hacia los responsables de la información ambiental en las administraciones: **difundir la filosofía de la Directiva** entre las administraciones habitualmente ajenas al mundo de la información ambiental, pero que poseen datos de interés sobre el medio ambiente (obras públicas, industria, turismo, economía...) y ciertas empresas. Se deberá obtener, a través de los instrumentos disponibles, la información que exige la nueva Directiva, y promover su tratamiento electrónico y los mecanismos que habiliten su disponibilidad hacia el ciudadano.

Además, deberá concienciarse al público en general de los derechos que le concede la directiva y de las obligaciones que asumirán las autoridades.

Existirían dos líneas de actuación para las autoridades responsables de la información ambiental:

- Por un lado, garantizar el acceso a una información ambiental comprensible y transparente al público general, actuando las oficinas de información como facilitadoras para este acceso, esté la información situada en donde fuera.
- Por otro, difundir la información elaborada al público. En este sentido se plantean cuestiones relativas al uso de indicadores, en especial, en relación con la calidad de la información. En este punto se plantea el tema de que determinadas entidades con redes que se extienden en oficinas en todo el país, como los registros de la propiedad y mercantiles, pueden apoyar a las administraciones proporcionando la información ambiental a los ciudadanos.

En otro orden de cosas, se reivindica la necesidad de garantizar la calidad en la información. Resulta imprescindible conseguir que la información ambiental sea de calidad y representativa de forma que permita una efectiva participación del público en la toma de decisiones.

En este sentido se requiere fomentar el uso de los metadatos (datos "etiquetados" con información relativa a la fuente de información y al proceso de obtención de los mismos) que permitan valorar la información que nos ofrecen.

Como conclusión es importante mencionar que la información ambiental tiene que ser un instrumento para la toma de decisiones a todos los niveles, incluyendo a también las decisiones de gasto y ahorro de las familias y de las empresas, esto es de los ciudadanos.

Estos planteamientos, implicarían un cambio drástico en el modelo de organización de muchas entidades.

Quedan algunos temas abiertos a debate como el cobro de la información, las excepciones, etc... sobre los que sería recomendable establecer un marco general de interpretación.

Por último, el grupo de trabajo realiza una serie de recomendaciones que deberían tenerse en cuenta para el progreso de estos SIA:

1. La generación de unos manuales de buenas prácticas de uso de la información ambiental.

2. Desarrollo de unas jornadas de presentación de la Directiva y principalmente de su impacto para que asistan todas aquellas entidades que vayan a ser autoridades públicas.
3. Asumiendo la imposibilidad de unificar y homogeneizar la estructura y terminología utilizada en la información ambiental en las webs, se apunta la posibilidad de crear un portal de accesos de información ambiental de ámbito nacional que traslade directamente a las fuentes originales. En este sentido, si la fórmula para conseguirlo fuese a través de una fundación ello podría representar dos ventajas:
 - Admitiría múltiples patrocinadores.
 - Se podría conseguir una recopilación de información veraz y fiable incluyendo no sólo la procedente de organismos públicos sino también de ONG's, universidades y empresas entre otras entidades.