



Congreso Nacional del Medio Ambiente

Cumbre del Desarrollo Sostenible

PONENCIA

Autoridades públicas con información ambiental

Ponente: M^a José Blázquez Calzada

Cargo: Asesora Técnica de la Dirección General de Planificación e Información Ambiental. Consejería de Medio Ambiente

Institución: Junta de Andalucía



1. INTRODUCCIÓN

Entre las obligaciones de las Administraciones Públicas en materia de acceso a la información ambiental se encuentra la obligación de elaborar listas de las autoridades públicas que poseen información ambiental, que deberán ser públicamente accesibles para que los ciudadanos encuentren la información que buscan con la mayor facilidad. En el núcleo mismo de esta disposición se encuentra la definición de información ambiental y de autoridades públicas, nociones ambas muy ampliamente definidas en la norma y que resultan claves a la hora de concretar el alcance del derecho de acceso a la información ambiental. Por otra parte, la obligación, aunque concreta en el mandato expreso de hacer una lista unificada por Comunidad Autónoma, no está definida en cuestiones como quién ha de elaborar la lista, qué contenidos concretos ha de contener el listado -temas que serían apropiados para un desarrollo reglamentario de la LIPPJMA-, de manera que son asuntos que quedan abiertos y que se suman a la complejidad que presenta la concreción de los conceptos de información y autoridad. El listado puede realizarse, en consecuencia, de la manera más simple o más compleja, según el punto de vista que se desee adoptar, puesto que no hay indicaciones más precisas y dada la escasez de referencias.

En esta intervención se pretende mostrar un ensayo metodológico sobre la elaboración de un listado de Autoridades Públicas, en concreto del listado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que actualmente realiza la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Este proyecto se desarrolla en el marco de una serie de actuaciones previstas por la Consejería de Medio Ambiente, para dar cumplimiento a las obligaciones legales respecto del acceso a la información ambiental, que ha de asumir la Administración Autonómica. En el desarrollo de esta ponencia se irán desgranando las principales dificultades afrontadas, las opciones que se han barajado y las soluciones por las que se ha optado.

2. CONCEPTOS CLAVE

2.1. Obligaciones generales en materia de acceso a la información ambiental

El artículo 5 de la LIPPJMA (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de justicia en materia de medio ambiente) regula las obligaciones generales de la Administraciones Públicas en materia de acceso a la información ambiental, el cual a su vez trae causa en las disposiciones establecidas en el artículo 3 del Convenio de Aarhus. En dicho precepto se obliga a las administraciones públicas, entre otras acciones, a informar a los ciudadanos sobre los derechos que les reconoce la Ley y a ayudarles en la búsqueda de información, fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información, garantizar la calidad de la información que se suministra y elaborar listas de autoridades públicas con información ambiental en los siguientes términos:



“Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma” [artículo 5.1.c) LIPPJMA]

Del precepto de elaboración de una lista unificada en el escalón autonómico se derivan, al menos, las siguientes acciones: la identificación de autoridades concretas, la relación de la información que posee cada autoridad, la publicación del listado.

La legislación autonómica, a través de la Ley GICA (Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía) recoge en su articulado esta disposición de la norma estatal:

“Elaborar listas, accesibles a la ciudadanía, de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, de acuerdo con los conceptos así definidos en el artículo 2.4 y 5 de la Ley 27/2006, de 18 de julio” [artículo 6.1.e) GICA]

2.2. Definición de información ambiental

La definición de información ambiental recogida en la legislación precedente (Directiva 1990/313/CEE, Ley 38/1995) se centraba en un concepto tradicional referido al estado de los recursos naturales, actividades que les afectan y medidas destinadas a protegerlos. Esta noción se había mostrado incompleta puesto que dejaba fuera contenidos relevantes para el medio ambiente como, por ejemplo, la energía o los transportes. De manera que la Directiva 2003/4/CE, siguiendo al Convenio de Aarhus y los criterios de la Comisión Europea, fija una definición más amplia y exhaustiva con ejemplos ilustrativos, que es la que recoge la LIPPJMA.

La noción de información se descompone en ocho categorías:

- El estado de los elementos ambientales con inclusión de la diversidad biológica en su triple dimensión de diversidad de ecosistemas, diversidad de especies y diversidad genética.
- Los factores que afecten o puedan afectar a los elementos medioambientales.
- Las actuaciones públicas (políticas, planes, programas, acuerdos, informes...) o privadas que afecten o puedan afectar a los elementos ambientales y factores antes citados.
- Las actuaciones destinadas a proteger los elementos del medio ambiente.
- Los informes sobre ejecución de la legislación medioambiental
- El análisis coste-beneficio utilizado en la toma de decisiones relativa a las actuaciones de la administración.
- La salud y la seguridad de las personas.
- Bienes del patrimonio cultural cuando se den determinadas condiciones



Aunque la consideración de una temática como información ambiental requiere su inclusión en alguna de los apartados anteriores, la amplitud de cada una de las categorías supone que, prácticamente, cualquier tema puede tener una relación, siquiera indirecta, con el medio ambiente. Especialmente ilimitada resulta la inclusión del último epígrafe:

"El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico 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)". [artículo 2.3.f) LIPPJMA]

2.3. Noción de Autoridad Pública

Como en el caso de la definición de información ambiental, la aplicación de la Directiva 90/313/CEE había mostrado sus limitaciones al reducir la noción de autoridad a las administraciones públicas con responsabilidades en medio ambiente e, indirectamente, a los entes privados que actúan por encargo de una autoridad. La Comisión propuso la ampliación del concepto de autoridades públicas para incluir a las administraciones, tengan o no competencias concretas en medio ambiente, y directamente, a las personas o entidades que realicen funciones públicas administrativas en relación con el medio ambiente con arreglo al derecho nacional, así como a otras personas o entidades que actúen bajo el control de una autoridad y ejerzan responsabilidades o funciones públicas en relación con el medio ambiente.

El Convenio de Aarhus recoge la noción ampliada de autoridad pública, al igual que la Directiva 2003. Siguiendo la Directiva, la LIPPJMA establece tres categorías de autoridad pública:

- El Gobierno y las administraciones públicas territoriales e institucionales o instrumentales vinculadas a las anteriores, y los órganos consultivos vinculados.
- Las corporaciones de derecho público, como Colegios profesionales y Cámaras de comercio, incluidos Notarios y Registradores, cuando ejerzan funciones públicas de acuerdo a la legislación vigente.
- Y sólo a efectos del acceso a la información, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas relacionadas con el medio ambiente bajo el control de una administración pública. Quedan incluidos, por tanto, los organismos del sector privado que gestionan servicios públicos como abastecimiento de agua, electricidad o gas.



2.4. Información que obra en poder de la autoridad pública e información poseída en nombre de una autoridad

La Directiva 2003/4/CE establece una definición de la información que obra en poder de las autoridades públicas que no aparece ni en la directiva de 1990 ni en el Convenio de Aarhus. Se trata de la información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido elaborada o recibida por ellas. Se incluye, por tanto, la información que otras entidades o particulares le hayan comunicado en virtud de una obligación jurídica o de forma voluntaria. La definición de la Directiva es reproducida por la LIPPJMA en el artículo 2.5.

También la Directiva de 2003 considera incluido en el derecho de acceso a la información, a aquella que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública. Esta definición se plasma en la LIPPJMA en su artículo 2.6. De este modo, aun en el caso de que sea controvertida la calificación de una persona o entidad como autoridad pública a efectos de su sujeción directa a la norma, si actúa en nombre de autoridad pública ésta deberá adoptar las medidas necesarias para poner la información a disposición del solicitante. Asimismo, no es necesario que esta persona que actúa en nombre de una autoridad pública ejerza funciones o responsabilidades relacionadas con el medio ambiente: lo definitivo, es que detente información sobre el medio ambiente y lo haga en nombre de una autoridad pública. Se viene a evitar la elusión del alcance del derecho de acceso en aquellos casos, cada vez más frecuentes, en los que la Administración externaliza su documentación, la cual es almacenada y, en su caso, gestionada por una entidad especializada en estas actividades. En todo caso, esta ampliación del alcance del derecho de acceso no afecta a la determinación de la lista de autoridades, pues se parte de la premisa según la cual estas otras entidades que actúan en nombre de una autoridad pública, en sí mismas, no son autoridades.

3. ELABORACIÓN DEL LISTADO UNIFICADO DE AUTORIDADES PÚBLICAS QUE POSEEN INFORMACIÓN AMBIENTAL DE ANDALUCÍA

3.1. El marco general del proyecto

La elaboración de una lista de Autoridades Públicas de Andalucía que poseen información ambiental, es una actuación prevista en el Plan de Acción sobre Participación, Información y Comunicación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía presentado al Consejo de Dirección en julio de 2007. Este plan constituye una herramienta de trabajo para diseñar y coordinar, en el ámbito de la Consejería, las distintas actuaciones programadas e iniciadas en tres materias horizontales como son el acceso a la información, en su doble vertiente de acceso a la información y de difusión activa, la participación ciudadana en los asuntos ambientales y la comunicación. Junto a los dos objetivos complementarios, como son la incorporación de los principios de la Gobernanza ambiental y el desarrollo de documentos estratégicos de la CMA como el Plan de Medio Ambiente, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible o la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, el principal objetivo del Plan, es el dar respuesta de forma coherente y coordinada a las obligaciones de la CMA en la aplicación de la LIPPJMA.



En el eje de Información del Plan de Acción se han identificado 12 actuaciones vinculadas a objetivos específicos entre las que se encuentra la elaboración de la normativa para la regulación de la Red de Información Ambiental de Andalucía, constituida en el año 2000 para integrar toda la información sobre medio ambiente generada en Andalucía. Bajo el objetivo específico de poner la información ambiental a disposición de la ciudadanía, usando las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, se han puesto en marcha, entre el año 2007 y 2008, 6 actuaciones:

- Desarrollo del canal de la red de información ambiental de Andalucía en el sitio web de la CMA
- Elaboración de una guía de buenas prácticas en materia de acceso a la información
- Normalización los procedimientos de atención y respuesta a las solicitudes de información ambiental
- Identificación y organización de la información objeto de difusión activa
- Elaboración de un catálogo de información ambiental que produce la CMA
- Elaboración de un listado de autoridades públicas de la Comunidad Autónoma que dispongan de información ambiental

3.2. Identificación de objetivos y delimitación del objeto del trabajo

El objetivo de este listado es facilitar a los ciudadanos la búsqueda de información ambiental, por tanto debe ser un listado claro y sencillo y, por supuesto, útil, para lo que ha de dar respuesta, al menos a las siguientes preguntas:

- quiénes son las autoridades públicas que tienen información ambiental
- cuál es la información de que disponen
- dónde debe dirigirse el ciudadano a realizar su consulta

Un objetivo secundario del proyecto, o más bien una de las consecuencias del mismo, es la difusión entre las Administraciones Públicas de su condición como tales a efectos de la LIPPJMA. Precisamente, el escaso conocimiento por parte de las instituciones de sus obligaciones derivadas de esta ley y de su alcance, ha sido una de las dificultades iniciales del trabajo.

Bajo estas premisas de utilidad, sencillez y claridad, ha sido fundamental delimitar el objeto del trabajo. Andalucía es una Comunidad Autónoma compleja desde el punto de vista territorial y administrativo. Son 770 municipios con sus entes adscritos y órganos dependientes los que constituyen el escalón primario de la administración local, que es sólo una parte del conjunto de la Administración territorial (ocho Diputaciones, Mancomunidades, Consorcios, Entidades Locales Autónomas), que, a su vez, es sólo una parte del conjunto de las Autoridades Públicas. Atendiendo a esta complejidad, el proyecto se ha dividido en cuatro fases y los contenidos de la metodología que aquí se analizan se refieren a la 1ª Fase.



Fases del proyecto

1. Administración de la Junta de Andalucía, entes instrumentales adscritos y órganos consultivos adscritos
2. Administración Local, Entidades de Derecho Público dependientes y órganos consultivos adscritos
3. Administración Local, Entidades de Derecho Público dependientes y órganos consultivos adscritos
4. Corporaciones de Derecho Público (Cámaras de Comercio y Colegios Profesionales).

Este trabajo se centra, pues, en la Administración pública de la Junta de Andalucía y en la información que elaboran o producen sus órganos y entes adscritos. No se ha considerado la información comunicada por otras entidades o particulares.

En este segundo apartado de la metodología de Identificación de objetivos y Delimitación del objeto, se han identificado los siguientes órganos y entes de la Administración territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza que pueden tener información ambiental:

- Órganos superiores y órganos directivos periféricos, 15 Consejerías y 120 Delegaciones Provinciales (de acuerdo con la categorización efectuada por la Ley de Administración de la Junta de Andalucía).
- Órganos directivos centrales: 2
- Entidades instrumentales: 15. Se trata de Agencias Públicas, Sociedades mercantiles y Fundaciones del sector público andaluz, entre las que se encuentran La Agencia Andaluza de la Energía, la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, la Empresa Pública de Suelo, Turismo Andaluz, S.A., Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, Agencia Andaluza del Agua, Empresa de Gestión Medioambiental, S.A., Fundación Tres Culturas del Mediterráneo.
- Órganos consultivos: 16. Entre otros, se encuentran los siguientes: el Consejo de Cartografía, el Consejo Económico y Social, el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, la Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información.

3.3. Selección de fuentes de información

Para identificar la información ambiental que poseen cada uno de los órganos y entes de la Administración de la Junta de Andalucía, por grandes bloques temáticos, se ha recurrido a tres fuentes documentales que ofrecen una visión general de los temas objeto de su competencia:

- Decretos reguladores de la estructura orgánica de cada Consejería
- Ley de Presupuestos generales de la Junta de Andalucía de 2008
- Listado de Proyectos de Inversión en 2008
- Catálogo de Procedimientos administrativos

La información recabada a partir del análisis de estas fuentes se ha completado con la revisión de otras fuentes auxiliares:



- Listado de estadísticas oficiales de la Junta de Andalucía del 4º Plan Estadístico de Andalucía 2006-2010
- Planes de Sistema de Información de las Consejerías
- Cartas de Servicio
- Planes, programas y estrategias específicas
- Sitios web de las Consejerías
- Estatutos de creación de agencias administrativas y públicas empresariales
- Acuerdos del Consejo de Gobiernos para la creación de Sociedades Mercantiles

3.4. Recopilación y organización de la información

Para la codificación de datos se ha utilizado una ficha con los siguientes campos de información:

- Autoridad Pública:
 - Consejería
 - Dirección General
 - Ente
- Temática de información ambiental, basada en un esquema de estructura temática procedente de la definición de información ambiental de la LIPPJMA
- Dirección Postal
- Teléfono de contacto
- Enlace a la Web de la Autoridad Pública

Para la elección de la estructura temática, cuyo nivel de detalle va a determinar, en gran medida, el alcance del trabajo, se han barajado tres posibilidades:

- la estructura temática de la Red de Información de Andalucía, basada en la Directiva Inspire (Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea)
- la definición de información ambiental establecida en el artículo 2 de la LIPPJMA, que desgrana el concepto en seis categorías
- los siete bloques de contenidos mínimos de la información objeto de difusión activa que recoge el artículo 7 de la LIPPJMA.

De estas tres opciones se descartó la primera por ser una clasificación demasiado descriptiva y taxonómica, y se optó por utilizar las seis categorías de la definición legal de información, agrupada en cuatro bloques que se desarrollan en tres niveles en los que se incluye alguna categoría de las temáticas de información objeto de difusión activa del artículo 7.

1. Situación de los elementos del medio ambiente
2. Factores que afectan a los elementos el medio ambiente
3. Medidas y actuaciones administrativas: políticas, planes, programas, normas, informes sobre ejecución de la normativa, informes económicos considerados en la toma de decisiones
4. Estado de salud y seguridad de las personas



Finalmente, se ha incorporado a la base de datos un código que permita integrar el listado en la Red de Información Ambiental de Andalucía.

3.5. Consulta a las autoridades

El primer contacto con las autoridades se ha realizado a nivel institucional entre la Viceconsejería de Medio Ambiente y las restantes Viceconsejerías, en el mes de julio de 2008, a fin de poner en conocimiento de los diferentes órganos y entes la realización de este proyecto y su alcance.

Una vez completada la ficha de la fase anterior, se enviará (el trabajo se encuentra en esta fase en noviembre de 2008) a las Direcciones Generales en que se estructura cada Consejería y los Entes Instrumentales adscritos a ellas, para que verifiquen la información que se ha consignado en la ficha y formulen las aportaciones que consideren. En esta fase es fundamental la colaboración de estos órganos para poder completar la base de datos final con la información de retorno.

3.6. Procedimiento de aprobación del listado

El procedimiento de aprobación del listado, previo a su publicación en el sitio web de la CMA, está previsto que se desarrolle en tres fases:

- presentación al Consejo de Dirección de la Consejería de Medio Ambiente
- presentación y debate en el Comité de Acciones de Desarrollo Sostenible, órgano consultivo dependiente de la CMA en donde están representadas todas las Consejerías de la Junta de Andalucía.
- aprobación mediante Acuerdo del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, órganos consultivo dependiente de la CMA que tiene representantes de la Administración Local y de los grupos sociales.