

La demanda de información medioambiental en las Comunidades Autónomas de España*

SILVIA COBO SERRANO
Universidad Complutense de Madrid, España

INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y MÉTODO

El acceso de los ciudadanos a la información medioambiental es un derecho regulado en la legislación española desde mediados del año 2006 mediante la promulgación de la Ley 27/2006, relativa a tres derechos fundamentales en materia de medio ambiente: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia.¹ Esta Ley, que ya incorpora la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y de Consejo² relativa únicamente al acceso del público a la información medioambiental, destaca la importancia del Convenio de Aarhus³ (Convenio de la Comisión Económica para Europa en vigor en España desde

* Agradecimientos al proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113), DGAPA-UNAM, al proyecto de investigación titulado “Organización del acceso, uso y reutilización de la información del sector público en España. Hacia la consolidación de una industria de la información” (Plan Nacional de I+D. CSO2010-17451), y a la beca concedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (España), programa “Formación del Profesorado Universitario”.

marzo de 2005) sobre los tres derechos ya mencionados (acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente) al indicar que “el pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa”.

De forma significativa, cabe señalar el Título II de la Ley española 27/2006, en el que se aborda directamente el derecho de los ciudadanos de acceso a la información medioambiental y que recoge aspectos relevantes tales como las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental, la difusión de dicha información, el acceso a la información previa solicitud (forma o formato de la información, entre otro articulado), las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental, las regulaciones para el suministro parcial de información así como alusiones a los ingresos de derecho público y privado.

A tenor de estas consideraciones y siendo conscientes del impacto social de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Internet se convierte en una de las principales plataformas para la difusión de la información medioambiental por parte de los organismos públicos y en uno de los principales medios para la solicitud de dicha información por parte de los ciudadanos. En consecuencia, se hace necesaria la implementación de buenos sistemas de búsqueda y recuperación de la información en los websites

de los organismos de las diferentes administraciones españolas. Las referencias más recientes a este respecto en materia de medio ambiente son aportadas por Blázquez Ochando *et al.*,⁴ cuyo estudio consistió en el análisis webmétrico de 30 sitios de la administración central española especializada en medio ambiente a través de la utilización de un programa de análisis y rastreo denominado *Webcrawler*. Entre las conclusiones más relevantes de la investigación, extensibles a todos los websites de los organismos del sector público, se recomienda el uso de metadatos Dublin Core para la meta-descripción de los contenidos, el empleo de un vocabulario exhaustivo en el que se evite la repetición de los mismos términos con objeto de mejorar la precisión de las búsquedas y, además, el diseño de páginas con estructuras horizontales.

Considerando, nuevamente, el derecho de los ciudadanos españoles y europeos de acceso a la información medioambiental, resulta interesante conocer quiénes ejercen esos derechos, cuáles son las temáticas medioambientales más solicitadas por los ciudadanos, los medios de acceso que utilizan y cualquier otra información relativa al proceso de solicitud de dicha temática en España, como por ejemplo el número de solicitudes resueltas o la satisfacción de los ciudadanos ante las respuestas proporcionadas por las unidades o departamentos responsables de las distintas administraciones españolas.

A este respecto y en términos generales, se puede decir que dicha información está recogida y publicada en el apartado relativo a la gestión de la documentación en la sociedad de la información en la memoria anual del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (comúnmente conocido como MAGRAMA), en la que se informa sobre las actuaciones de dicho organismo de la Adminis-

tración General del Estado. No obstante, el análisis cuantitativo de las solicitudes de información medioambiental, de la tipología de demandantes, de los medios de acceso o de cualquier otro parámetro de análisis no es objeto de la presente investigación; por el contrario, la investigación pretende analizar y comparar la información disponible en las 17 Comunidades Autónomas de España y en las dos ciudades autonómicas (Ceuta y Melilla) sobre la demanda de información medioambiental correspondiente al año 2012.⁵

Para la consecución de este objetivo y de acuerdo con uno de los puntos del artículo 6 de la Ley 27/2006, en el que se especifica que “las autoridades públicas organizarán y actualizarán la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas”,⁶ el procedimiento metodológico ha supuesto la ejecución de las siguientes etapas de investigación:

- Identificación de los sitios web de medio ambiente disponibles en las 17 administraciones autonómicas y en las dos ciudades autónomas de España.
- Localización de estadísticas sobre la demanda de información medioambiental en 2012 en los websites identificados.
- Contacto con los responsables de las unidades u organismos competentes en información medioambiental en las administraciones indicadas.
- Discusión de resultados y generación de conclusiones.

LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA: DEMANDA DE DATOS PÚBLICOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De las aproximadamente 350,000 solicitudes de información ambiental realizadas en 2012 ante las oficinas o Unidades de Información y Atención al Ciudadano en España, el 40,77% se presentó ante la Administración Autonómica según los datos proporcionados por la Oficina de Información Ambiental del MAGRAMA. Esta oficina, dependiente de la Vicesecretaría General Técnica de dicho Ministerio,

es la unidad directamente responsable de gestionar la información medioambiental en el ámbito del mismo, y también de prestar asistencia y apoyo a los centros directivos u organismos del Ministerio que los requieran en relación con la aplicación del Convenio de Aarhus y de la Ley 27/2006. Además de estas funciones, tiene a su cargo la tarea de atender a la formación de los funcionarios en el conocimiento e importancia de aplicar buenas prácticas en esta materia.⁷

Asimismo, es la unidad encargada de la redacción del último capítulo de la memoria anual del MAGRAMA en la que se informa, anualmente, sobre las solicitudes de información ambiental recibidas en las Administraciones Públicas de España.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el 40,77% del conjunto de solicitudes de información ambiental en 2012 fueron presentadas ante los organismos autonómicos competentes en la materia (incluyéndose en este grupo las dos ciudades autonómicas) frente al 59,23% de peticiones realizadas ante la Administración General del Estado (AGE); esto es, ante los organismos públicos dependientes del MAGRAMA y otros ministerios de España. Respecto a las materias más demandadas del conjunto total (349,828 solicitudes entre Comunidades Autónomas y AGE), destacan significa-

tivamente las solicitudes de información medioambiental relacionadas con el *Agua* (16,59%), la *Energía* (15,81%) y las *Radiaciones/Residuos* (15,02%). En línea con estos datos generales, los tres medios de acceso más utilizados por el conjunto de la sociedad española en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información medioambiental son, tanto para las Comunidades Autónomas como para la Administración General del Estado (MAGRAMA y otros Ministerios), el teléfono,** el correo electrónico*** y la presencia de los solicitantes**** ante las oficinas u organismos gubernamentales competentes en la materia.⁸

A partir de esta información preliminar sobre la demanda de información medioambiental en España en el año 2012, se puede investigar la información disponible a este respecto en la administración autonómica con objeto de determinar el cumplimiento de la difusión de la información medioambiental por parte de los organismos del sector público español. Dicha investigación se puede establecer en dos niveles de análisis: por un lado, la disponibilidad y actualización de la información en la web y, por otro lado, las variables o

** El teléfono ha sido utilizado en más del 50% de los casos; esto es el 51,87% en las Comunidades Autónomas, el 60,68% en los organismos públicos del MAGRAMA y el 64,85% en las unidades de otros ministerios de España.

*** Del conjunto de medios disponibles para acceder a la información pública medioambiental, el correo electrónico ocupa la segunda posición, cuya utilización ha sido del 22,96% por parte de los solicitantes en las Comunidades Autónomas frente al 20,68% y al 9,69% en el MAGRAMA y otras unidades ministeriales de España, respectivamente.

**** En tercera posición y con medias porcentuales comprendidas entre el 8-15%, destaca la solicitud de información presencial. En este contexto, fueron más los solicitantes que se dirigieron personalmente hacia las unidades gubernamentales de otros ministerios (tales como el Ministerio de Fomento, Ministerio de Industria o Ministerio del Interior) para la petición de información medioambiental (15,26%) que a las dependencias públicas de las Comunidades Autónomas y a las del MAGRAMA; esto es, 11,60% y 8,18%, respectivamente.

parámetros de información incluidos en la documentación medioambiental; es decir, el análisis de contenido.

Disponibilidad y actualización de la información

De acuerdo con las dos primeras etapas metodológicas indicadas en el epígrafe introductorio, la identificación de los sitios web de medio ambiente disponibles en las administraciones autonómicas se configuró como la primera tarea a desempeñar con la intención de localizar, dadas las obligaciones específicas de difusión por parte de las autoridades públicas en materia de información medioambiental, las estadísticas sobre la demanda de información de dicha temática en 2012. Los resultados de esta búsqueda dieron como resultado la localización, y en consecuencia disponibilidad, de estos datos en siete Comunidades Autónomas: La Rioja, la Xunta de Galicia, Aragón, Junta de Andalucía, Navarra, Generalitat de Cataluña y Castilla-La Mancha. En consecuencia y por exclusión, conocer la información disponible sobre la demanda de información medioambiental en el resto de las administraciones autonómicas requirió contactar con las unidades administrativas competentes en la materia. Dicho contacto fue por teléfono (en el caso de Cantabria), fax (Islas Canarias y Cantabria) y correo electrónico (resto de comunidades y ciudades autonómicas).

No obstante, es significativo señalar el caso de la Comunidad de Madrid. En el website del Área de Información y Documentación de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio disponen de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental del año 2013. La disposición y difusión de las estadísticas más recientes motivó la necesidad de contactar con esta unidad de información con objeto de acceder a los datos de 2012.

El acceso a la información gubernamental...

Con respecto a la actualización de la información, además de la Comunidad de Madrid se pueden citar otras Comunidades Autónomas, tales como Cataluña y la Xunta de Galicia, en las que las estadísticas de 2013 sobre la demanda de información medioambiental ya están disponibles en los websites correspondientes. Por el contrario, se ha comprobado que el resto de administraciones no tienen actualizada la información (los datos más recientes pueden corresponder a 2011) o, en algunos casos, no se dispone de ningún dato relativo a esta temática,^{****} actuaciones que ponen de manifiesto el incumplimiento de algunas obligaciones generales en materia de información medioambiental a las que están comprometidas las administraciones públicas según la Ley española 27/2006. Concretamente, el punto 1.e y el punto 2 del artículo 5, en los que se indica que las administraciones deberán:

- “Fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información” (punto 1.e. Art. 5).
- “Las autoridades públicas velarán porque, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por ellas o la recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación” (punto 2. Art. 5).⁹

Parámetros de análisis de las estadísticas

Tras las búsquedas y el contacto establecido con las unidades de información medioambiental de las administraciones

^{****} A pesar de la falta de disposición pública o difusión de la información medioambiental, el ciudadano puede solicitarla a través de los medios disponibles para tal efecto: correo electrónico, teléfono, presencial o mediante Sede Electrónica.

públicas de nivel autonómico, el análisis de la presente investigación se sustentó en las estadísticas de las siguientes Comunidades Autónomas: Aragón,¹⁰ Castilla-La Mancha,¹¹ Comunidad de Madrid,¹² Generalitat de Cataluña,¹³ Islas Canarias,¹⁴ Junta de Andalucía,¹⁵ La Rioja,¹⁶ Navarra,¹⁷ Principado de Asturias,¹⁸ Región de Murcia¹⁹ y Xunta de Galicia.²⁰ Respecto a los parámetros de análisis del contenido de las estadísticas, las variables estudiadas fueron:

- *Medios de acceso a la información.* En el 100% de las estadísticas analizadas se indica el medio de acceso utilizado por los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información medioambiental. A pesar de carecer de un conjunto unificado de medios de acceso, las cuatro categorías más utilizadas hacen referencia a:
 - Correo postal: ha sido utilizado por los ciudadanos en el 72% de las estadísticas analizadas. Sin duda alguna, es relevante su mayor utilización frente al correo electrónico, dada la reciente revolución de las tecnologías de la información y comunicación.
 - Correo electrónico: los ciudadanos españoles han solicitado información medioambiental mediante este medio en el 63% del conjunto de peticiones.
 - Presencial y telefónico: paralelamente al correo electrónico, el análisis de los medios de acceso a la información medioambiental revela la utilización del teléfono y la presencia de los solicitantes ante las dependencias o unidades públicas en el 63% de las solicitudes.
 - Fax: es el medio menos utilizado en el siglo XXI cuyo uso representa el 45% de las estadísticas analizadas en las administraciones autonómicas.

El acceso a la información gubernamental...

- *Temáticas de información medioambiental demandadas.* Este es otro de los parámetros de análisis que se encuentra en la mayoría de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental en 2012 en el conjunto de las 11 Comunidades Autónomas previamente mencionadas. En general, en el 82% de las estadísticas se indica la temática solicitada por los demandantes, ya sea de forma individual o conjuntamente con los medios de acceso utilizados para las materias demandadas. Aunque las unidades públicas medioambientales de las administraciones autonómicas establecen una clasificación temática propia, las cuestiones objeto de solicitud se podrían sintetizar en la clasificación incluida en el cuestionario sobre la aplicación práctica de la Ley 27/2006 que las unidades responsables deben proporcionar al MAGRAMA: atmósfera; agua; suelo; paisajes y espacios naturales; costas; diversidad biológica; organismos modificados genéticamente; sustancias peligrosas; energía; ruido; radiaciones o residuos; medidas, normas, planes; informes sobre la ejecución de la legislación; análisis y supuestos económicos; estado de la salud y bienes del patrimonio.
- *Perfil de los solicitantes.* Este tipo de información también está presente en el 82% de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental a las que se ha tenido acceso para la presente investigación. De forma paralela a las temáticas demandadas, se pone de relieve la necesidad de establecer una tipología uniforme sobre los perfiles de los solicitantes que mayoritariamente suele responder a la siguiente clasificación: administraciones públicas, empresas, ciudadanos, aso-

ciaciones e instituciones culturales (universidades, colegios/institutos, etcétera).

Adicionalmente, se ha observado la presencia de otras variables en los informes sobre la demanda de información medioambiental. Dichos parámetros suelen aparecer en las estadísticas de las administraciones autonómicas que cumplen con la Ley 27/2006 en los términos de difusión y actualización de la información medioambiental. En consecuencia y aportando mayor valor a las estadísticas, algunas de éstas suelen incluir datos relativos a:

- Evolución de las solicitudes de información medioambiental en los últimos años.
- Plazos de respuesta inferiores, iguales o superiores a un mes.
- Medios de difusión de la información medioambiental por parte de las autoridades públicas.
- Causas de denegación de la información.
- Material distribuido con las respuestas (CD, publicaciones, folletos, mapas, etcétera).
- Encuestas de satisfacción de los solicitantes.

CONCLUSIONES

1. Se observa un compromiso legal a nivel estatal que garantiza el derecho de acceso a la información medioambiental.
2. Se evidencia la necesidad de realizar cambios en la estructura de los websites de los organismos públicos de la administración autonómica competentes en ma-

El acceso a la información gubernamental...

- teria medioambiental, de tal manera que se facilite la localización y el acceso a los documentos existentes.
3. Se observa el incumplimiento, por parte de algunas autoridades públicas, de las obligaciones de difusión de la información medioambiental.
 4. Se requiere la actualización de la información disponible sobre la demanda de información medioambiental en los websites de los organismos públicos de la administración autonómica competentes en la materia.
 5. Se comprueba la escasa uniformidad en la información disponible en las estadísticas autonómicas sobre la demanda de información medioambiental, lo que dificulta la realización de estudios comparativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. 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) [en línea], <http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27109-27123.pdf>
2. 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 línea], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:ES:PDF>
3. Acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia [en línea], http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128056_es.htm

4. M. Blázquez Ochando; L. F. Ramos Simón; R. Arquero Avilés; S. Cobo Serrano (2014), “La información medioambiental en España: recursos y acceso a la información pública: análisis webmétrico (2ª parte)”, en *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 37, núm. 1, pp. 13-34 [en línea], <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/view/18335/15773>
5. *Ibíd.* y Comunidad de Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, *Información ambiental. Acceso y consultas* [en línea], http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142570786748&sm=1109266100977
6. Ley 27/2006, *Op. cit.*
7. Xunta de Galicia. Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. Sistema de Información Ambiental de Galicia [en línea], <http://siam.cmati.xunta.es/busqueda-estadisticas-por-ano>
8. *Ibíd.* y Ley 27/2006, *Op. cit.*
9. *Ibíd.*
10. Aragón [en línea], <http://www.aragon.es/>
11. Castilla-La Mancha [en línea], <http://www.castillalamancha.es/>
12. Comunidad de Madrid [en línea], <http://www.madrid.org/>
13. Generalitat de Catalunya [en línea], http://www.gencat.cat/index_cas.htm
14. Islas Canarias [en línea], <http://www.gobiernodecanarias.org/>
15. Junta de Andalucía [en línea], <http://www.juntadeandalucia.es/>
16. La Rioja [en línea], <https://www.larioja.org/>

El acceso a la información gubernamental...

17. Navarra [en línea], <https://www.navarra.es/>
18. Principado de Asturias [en línea], <http://www.asturias.es/>
19. Región de Murcia [en línea], <https://www.carm.es/>
20. Xunta de Galicia [en línea], <http://www.xunta.es/>