

# RELATORÍA

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN  
LA TRANSPARENCIA AMBIENTAL: EL  
CAMINO QUE QUEDA POR  
RECORRER  
FEBRERO 2023





**DEMOSPAZ**

Instituto de Derechos Humanos,  
Democracia, Cultura de Paz y No Violencia

**UAM** Universidad Autónoma  
de Madrid

El Instituto DEMOSPAZ organizó el Seminario "La transparencia ambiental, el camino que queda por recorrer", que se celebró el miércoles 22 de febrero de en la Sala Mixta de la Plaza Mayor en la Universidad Autónoma de Madrid. El seminario contó con la participación de **Alexandre Peñalver i Cabre**, profesor titular en Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, **Luis Bouza García**, profesor contratado de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid y **Blanca Rodríguez-Chaves**, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid y Secretaria Académica del Instituto DEMOSPAZ.

Este seminario se ha realizado en colaboración con el **Proyecto de investigación "Nuevos avances en la legislación de transparencia en España: mejoras en la definición del marco regulatorio" (PID 2021-124724NB-100)**.

## Bienvenida y presentación del seminario

---

**Manuela Mesa Peinado**, Directora del Instituto DEMOSPAZ da la bienvenida a los ponentes, recordando la importancia de los temas ambientales para el Instituto DEMOSPAZ, a los cuales se han dedicado varios seminarios de investigación a lo largo de estos años desde diversos enfoques.

La IP del proyecto saluda a los asistentes.

**Ana de Marcos Fernández**, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo e IP del Proyecto de investigación "Nuevos avances en la legislación de transparencia en España: mejoras en la definición del marco regulatorio".

**Blanca Rodríguez-Chaves**, doctora en Derecho y profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, presenta el tema del seminario, resaltando la importancia de hablar de transparencia ambiental.

La información es poder y de ahí las resistencias a compartirla con la sociedad, sobre todo cuando se refiere a determinados proyectos o actividades económicas que puedan comprometer el medio ambiente, e incluso, la salud. Se teme que esa información pueda comprometer la ejecución de esos proyectos o actividades.

Sin la debida información, los ciudadanos y la opinión pública carecen de la capacidad necesaria para comprender el verdadero alcance de esos determinados proyectos o actividades económicas y su incidencia en el medio ambiente y en el futuro del lugar donde se pretende implantar. De ahí que el acceso a la información ambiental tenga una importancia fundamental para la protección del medio ambiente.



**DEMOSPAZ**

Instituto de Derechos Humanos,  
Democracia, Cultura de Paz y No Violencia

**UAM** Universidad Autónoma  
de Madrid

Desde el ámbito del Derecho y la Ciencia Política, desde luego, no se puede aportar herramientas para calibrar el impacto sobre el medio ambiente o la salud de determinadas actividades o las medidas que se deben adoptar para minimizar ese impacto. El Derecho y la Ciencia Política, en cambio, aportan herramientas adecuadas para garantizar la mayor fiabilidad de la información que se nos suministra.

Tras enmarcar el tema, pasa la palabra a los ponentes invitados.

## El Impacto del Derecho Internacional en el acceso a la información ambiental.

---

**Alexandre Peñalver i Cabre**, profesor titulado en Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, aborda los distintos aspectos jurídicos en torno al acceso a la información ambiental, para ello acude a un procedimiento internacional, el cual se postula como pilar fundamental para la regulación respecto al acceso a la información ambiental: el Convenio de Aarhus. Este tratado fue firmado por 39 países más aquellos partes de la UE en el año 1998 con el objetivo de regular distintos aspectos sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en medio ambiente, y entró en vigor en el año 2001 tras 16 ratificaciones. Sobre el Convenio de Aarhus se incluirá el Protocolo de Kiev de registros de emisiones y transferencias de contaminación (PRTR), este procedimiento entrará en vigor en el año 2009, en España será publicado en el BOE ese mismo año, si bien no entrará en vigor hasta el siguiente año.

Dentro de este contexto jurídico se reconoce por primera vez el derecho humano al medio ambiente. Con este reconocimiento se articulan tres pilares fundamentales para la aplicación de este derecho: el acceso a la Información, la participación pública y, por último, el acceso a la justicia. Alexandre Peñalver se centra en su ponencia sobre todo en el primero de estos pilares. Explica que existen dos vertientes respecto a el acceso a información, una de ellas activa, entendiendo por la misma el deber de la difusión ambiental, y la otra de ellas es la pasiva, siendo esta el derecho de acceso a la información ambiental.



# Los siete pilares jurídicos del acceso a la información

---

El derecho al acceso a información ambiental se sustenta en siete pilares jurídicos, siendo estos: **el titular, el objeto, las excepciones, el procedimiento, el formato, el coste y los mecanismos de garantía.**

Los **titulares** del derecho pueden ser cualquier persona física o jurídica, cualquier sujeto civil puede solicitar el acceso a información ambiental sin necesidad de acreditar ningún interés ni motivo. Este pretexto origina una problemática respecto a aquellos grupos o plataformas sin personalidad jurídica, y es que en un principio no pueden ser solicitantes de información ambiental, a pesar de esto en muchas ocasiones la realidad social se ve trasladada y transmitida a estos grupos, quedándose en un vacío debido a no tener capacidad para exigir información.

En cuanto al **objeto**, la información ambiental puede tener múltiples formas ya sea escrita, visual, oral, electrónica o en cualquier otro formato. Y respecto al contenido documental se pueden realizar peticiones sobre el estado de los elementos del medio ambiente o la alteración de los mismos, por ejemplo, sobre los organismos genéticamente modificados, sobre los agentes contaminantes que puedan afectar a los elementos ambientales, las radiaciones, las sustancias, etc., las distintas medidas, incluidas las medidas administrativas, como por ejemplo políticas, normas, planes, programas, acuerdos y actividades que afecten o que puedan afectar los elementos del medio ambiente, así como también las actividades o medidas para proteger estos elementos. El estado de salud y la seguridad de las personas y los bienes culturales y construcciones, en la medida que pueden quedar afectados por el estado de los elementos del medio ambiente o, por causa de estos elementos, por los factores, actividades o medidas mencionadas. Toda esta información debe de ser solicitada a las autoridades públicas, entendiendo por las mismas a la Administración, así como a las corporaciones públicas, además de a personas físicas que ocupan u ocuparon cargos públicos.

La solicitud para recibir información ambiental puede ser denegada en algunas ocasiones, a partir de las **excepciones**, existen casos en los que la información solicitada a la autoridad pública no esté en su poder, o sea manifiestamente irrazonable; la generalidad puede ser rechazada también, y es que el deber del solicitante es concretar al máximo su petición. Las solicitudes, por último, se pueden denegar si pone en riesgo la confidencialidad de un sujeto activo. Dentro de las excepciones son importantes las cautelas, ya que suponen una interpretación restrictiva de las excepciones.



Respecto al **procedimiento** de solicitud, este se debe de realizar a la autoridad pública, la cual debe de ofrecer respuesta en el periodo de tiempo más corto posible (ASAP por sus siglas en inglés); la traducción de este anglicismo ha derivado en la creación de un periodo de un plazo máximo de un mes desde que se recibe la solicitud, hasta un plazo máximo de dos meses si esta tiene mucha complejidad técnica. Si la administración pública no responde por lo que fuera, nos encontraríamos ante un silencio administrativo, el cual puede ser positivo o negativo, el del primer tipo que significa que lo que se solicita es concedido, aunque no sea respondido y el segundo tipo es contrario al Convenio de Aarhus y a la Directiva 2003/4 y se puede recurrir a instancias superiores.

El **formato** sobre el cual la información se expida puede ser elegido por el solicitante, ya que este tiene el derecho para ello; si bien existen algunas excepciones a las cuales la autoridad pública se acoge: que la información ya haya sido difundida en otro formato al cual el solicitante pueda acceder fácilmente o que la autoridad pública considere razonable posar a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente.

En cuanto al componente monetario, o el **coste**, el Convenio no establece que la información se debe otorgar gratuitamente, pero esta no debe superar una cantidad "razonable". Las autoridades públicas tienen que poner a disposición de los solicitantes, una lista de las tasas y precios que se cobran, además de una serie de supuestos en que no sea procedente ningún pago. Por otro lado, si se solicita un examen in situ de la información, este debe de ser realizado gratuitamente.

El último de estos pilares es el conjunto de los **mecanismos de garantía**, siguiendo el Convenio de Aarhus la mayoría de ellos adquieren la forma de recursos, ante una autoridad administrativa o judicial que debe de ser sobre todo efectiva, exigiendo un procedimiento rápido, gratuito o poco oneroso, cuyos requisitos sean objetivos y por supuesto equitativos. Por su parte el Parlamento Español asumió que los recursos administrativos existentes son muy potentes y que por lo tanto no se debería añadir nada más, pero si observamos atentamente descubrimos que sí es cierto que son vinculantes, rápidos y sin coste, pero no son para nada efectivos ni objetivos.

**Alexandre Peñalver** cierra su ponencia con una serie de conclusiones; entiendo que el acceso a la información es un sector normativo globalizado y con un fundamento en el bloque de constitucionalidad, si bien considera que son necesarias varias modificaciones legislativas para una mayor claridad respecto al régimen y sobre todo respecto a los mecanismos de garantías. A día de hoy no existe una cultura jurídica fuerte sobre la transparencia ambiental, y es que considera que esta es legal pero no real, para ello considera necesario cambiar la cultura y conciencia de los operadores públicos.



# La importancia de la cultura de transparencia

---

**Luis Bouza García**, profesor contratado de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid subraya los aspectos políticos de la transparencia ambiental, fundamentalmente en lo relativo a la cultura de transparencia, el acceso a la información y la participación política del ciudadano.

Da inicio a su ponencia allá donde Peñalver da fin a la suya: la cultura de la transparencia. La evolución de la cultura de la transparencia es también un reflejo a tiempo real de la evolución de nuestra cultura política. La transparencia afecta directamente a nuestra concepción del interés público, en especial en lo relativo al modelo de Estado en el que operamos. Bouza menciona el pluralismo como el modelo clásicamente anglosajón y el corporativismo centroeuropeo, pero se centra en el estatismo, el modelo francés y mediterráneo.

La transparencia cuestiona precisamente el papel de centralidad del estado en el modelo estatista, pues busca facilitar que los distintos sectores y actores de la sociedad se vigilen y contrapesen los unos a los otros para así facilitar que no haya abusos. Pero nuestra sociedad está moderada y condicionada con su relación con el Estado. Se hace necesario así comprender la fractura existente entre nuestro modelo societario formal y práctico. Resulta clave en este sentido incluir más y más actores como la sociedad civil o la Unión Europea en los procesos de decisión.

## Los grandes pilares de la transparencia ambiental: accesibilidad y participación ciudadana.

---

### **1 - Acceso a los documentos**

En la UE y en los estados miembros estamos haciendo avanzar una concepción neopluralista del acceso a la información y de la transparencia. Durante muchos años se ha intentado transformar el acceso a la información en una herramienta para garantizar el pluralismo en el espacio público. En concreto, Bouza cita cuestiones como la financiación de distintos proyectos, especialmente en materia ambiental. En un primer momento, se elabora el “Libro blanco” un libro que vela por la transparencia ambiental, pero donde ya se denotan las trabas que aparecen desde los sectores más corporativistas de la Unión.



Una concepción más pluralista de transparencia implica también que la Administración no discrimina entre los distintos actores involucrados en el proceso, pero también una desresponsabilización de la Administración. Esto se ha plasmado en la actualidad en una fragmentación de los distintos registros de lobby que dificultan en mayor medida la actuación de la Administración.

## **2- Participación y asambleas ciudadanas**

El sistema de las asambleas ciudadanas ha ganado popularidad en la Unión Europea en los últimos años. El razonamiento detrás de estas asambleas es que, para cuestiones de gran complejidad técnica o científica e importancia social, se pueden romper las barreras de bloqueo político permitiendo a los ciudadanos comunicarse.

Uno de los grandes problemas es que cuando planteamos la transparencia en términos de pluralismo, la consideramos un incentivo para comportarse de acuerdo a una serie de normas procedimentales, lo cual no es suficiente. La transparencia consiste también en el control efectivo el poder público y privado, así como el favorecimiento de la opinión y participación pública.

La organización de esas asambleas no depende del poder público sino de otro tipo de entidad, y el contenido que se debate en las mismas a menudo no llega a conclusiones sustanciales. En su propia lógica y metodología se basan en un debate formal entre ciudadanos/as, asistido por una serie de expertos, sin embargo, no siempre se sabe a qué información están teniendo acceso esos expertos. Otro problema es especialmente difícil de controlar, pues es la presuposición o expectativa de que la ciudadanía invitada asista olvidando sus afiliaciones. Cuando se generalizan estos ejercicios y estas formas abiertas de opinión ciudadana permite que "cualquier" persona opine sobre algo y lo utilice para introducir ideas y una agenda propia que poco o nada tiene que ver con el problema en cuestión.

## **3- Mejora de las decisiones**

Resulta fundamental garantizar el apoyo a la sociedad civil. Si queremos un modelo de transparencia más pluralista, es necesario generar una sociedad civil más pluralista de por sí y activa en sus planteamientos. Otro aspecto clave tiene que ver también con una mejora del diagnóstico de la situación por parte del sector del activismo social, sector que requiere y está necesitado de mayores recursos. De esta manera, una mejora en la toma de decisiones pasa por una mejora en las modalidades de participación, el fomento del pluralismo y un aumento de la financiación del diagnóstico y ejecución.



**DEMOSPAZ**

Instituto de Derechos Humanos,  
Democracia, Cultura de Paz y No Violencia

**UAM** Universidad Autónoma  
de Madrid

## Diálogo e intervenciones finales

---

A continuación, toma la palabra **Federico Mayor Zaragoza**, exdirector general de UNESCO entre 1987 y 1999, y presidente de la Fundación Cultura de Paz y del Instituto DEMOSPAZ. Durante su intervención comparte que ha vivido de primera mano esta necesidad imperiosa de que sea la sociedad la que reaccione ante la emergencia que se le plantea. Hay que terminar con la insensatez de una guerra nuclear, de la misma manera en la que hay que remediar la emergencia climática. Para concluir, felicita a los ponentes y retoma la idea clave que la sociedad civil tiene un rol clave y hay que fomentar su participación.

Finalmente, se abre el turno de intervenciones y preguntas que se centran sobre la participación y la accesibilidad pública de las cuestiones relativas a la transparencia medioambiental. En particular, los ponentes y asistentes dialogan sobre el papel de los intermediarios en dichos procesos de difusión comunicativa.

**Blanca Rodríguez-Chaves** agradece a los ponentes y a todas las personas asistentes por la riqueza de las intervenciones y cierra el seminario.