

SUGERENCIAS DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DEL PAÍS VALENCIANO AL BORRADOR DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REGULA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Primera.- Sobre el rango jurídico de la norma. Sería conveniente que el ejercicio de esos derechos (acceso a la información y participación pública en materia de medio ambiente) se regulara por una Ley de les Corts Valencianes.

El texto que debe regular esos derechos debiera adoptar la forma de Ley por las siguientes razones:

- El artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece que “*sin perjuicio de lo que dispone la legislación del Estado, una ley de Les Corts Valencianes regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas*”. En ese mismo artículo se indica que la Generalitat Valenciana promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.
- Los artículos 1.4 , 49.4 y 61.3.d) del Estatuto de Autonomía atribuyen competencia a la Generalitat Valenciana para el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en la Comunidad Valenciana en materias de su competencia, como es el medio ambiente, acordes a la jurisprudencia constitucional establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio. En este caso se trata de completar la trasposición de la Directiva 2003/4/CE, de 26 de enero y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, en las materias de acceso a la información y participación pública en materia de medio ambiente. También se trata de aplicar el Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, ratificado por el Reino de España el 15 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 29 de marzo de 2005 (BOE 16.02.2005). La trasposición a nivel estatal fue hecha a través de la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, pero se ha de completar por la Comunidades Autónomas.
- La garantía parlamentaria de la regulación de esos derechos por la aprobación de una Ley de Les Corts Valencianes, sin perjuicio de la participación ciudadana efectiva que pueda darse.
- Se lograría la aprobación de un texto con el mismo rango jurídico que la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat Valenciana, de participación ciudadana a la que se remite para que las autoridades públicas competentes articulen los modos de participación pública en los procesos de decisiones con repercusión ambiental. El texto legal debiera abandonar la fórmula de remisión en blanco a la Ley 11/2008, estableciendo medidas obligatorias de participación a desarrollar en su momento por las autoridades públicas competentes.

Segunda.- La norma debe incluir un listado de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder.

El artículo 5.1.c) de la Ley 27/2006 establece que *“A tal efecto existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas en cada Comunidad Autónoma”*.

Se entiende que ese listado de autoridades públicas debe ser confeccionado por cada Comunidad Autónoma en la norma correspondiente que complete a la Ley 27/2006.

Tercera.- La norma debiera regular la participación pública en las autorizaciones de proyectos con repercusión en el medio ambiente promovidos por entidades privadas.

En el Preámbulo del borrador de Decreto y en el Capítulo III se hace referencia a la participación pública en los planes y programas relativos al medio ambiente promovidos por la Administración.

Sin embargo el artículo 6 del Convenio de Aarhus, sobre participación del público en las decisiones relativas a las actividades específicas que aparecen reseñadas en el Anexo I no se distingue entre actividades de promoción pública o privada, sino solamente si esas actividades que han de ser autorizadas por la autoridad competente tienen o no repercusión sobre el medio ambiente.

No desconocemos que la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003 trata de la participación pública en los planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Sin embargo el artículo 3 de la Ley 27/2006 que trata sobre los derechos en materia de medio ambiente, extiende ese derecho a la participación pública en el otorgamiento de las autorizaciones ambientales integradas, organismos modificados genéticamente y a emisiones de las declaraciones de impacto ambiental, aunque en su título III solamente regula ese derecho en el caso de la elaboración de planes y programas con repercusión en el medio ambiente.

Aunque esos otros procedimientos ya contemplan la participación pública mediante el trámite de información pública y la presentación de alegaciones (o el derecho de audiencia a la propuesta de resolución en el caso de las autorizaciones ambientales integradas restringidas al público interesado), el espíritu del Convenio de Aarhus es que no se confunda el derecho de la participación pública con el trámite de información pública. Así se establece en el artículo 6.4 que la participación del público ha de comenzar en las fases tempranas del proyecto *“cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real”*, en el art. 6.5 se establece la posibilidad de entablar un debate entre el público afectado por el proyecto y el promotor del mismo, en el art. 6.7 la posibilidad de que el público someta por escrito o en audiencia pública al promotor todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto a la actividad propuesta.

Cuarta.- La definición de autoridades públicas no debería excluir al Consell de la Generalitat en ningún caso.

El artículo 2.a) excluye al Consell de la Generalitat *“cuando actúe en el ejercicio de sus competencias de dirección política”*. Esa exclusión no está justificada en ningún texto

legal, ni en la Ley 27/2006 ni en la Directiva 2003/4/CE. Precisamente los Gobiernos figuran en el artículo 2.2.a) de esa Directiva 2003/4/CE como primeras autoridades públicas, sin ningún tipo de exclusión en cuanto a las circunstancias de sus competencias. Las únicas exclusiones que establece la Directiva 2003/4/CE son las referentes a “*entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo*”.

Quinta.- La definición de la información ambiental no debe dar lugar a interpretaciones restrictivas.

Creemos importante, sobre todo de cara a la interpretación de la norma, que la definición de información ambiental dada en el artículo 2 no de lugar a interpretaciones restrictivas por parte de los funcionarios o de las autoridades públicas. Para ello proponemos incluir este añadido a continuación del texto del borrador: “**Esos documentos completos y conclusos pueden o no formar parte de un expediente administrativo, iniciado o no, en tramitación o no, terminado o no.**”

Las actas de inspección no tienen la consideración de documentos inconclusos, ni son comunicaciones internas. Por tanto, se debería incluir a esos documentos en el concepto de información ambiental.

Sexta.- En el borrador se atribuyen competencias en el derecho a la información ambiental a la Conselleria competente en materia de medio ambiente, a través del CIDAM, que entran en contradicción con el artículo 10 de la Ley 27/2006. El mecanismo establecido para suministrar la información ambiental solicitada es complejo, completamente artificial y farragoso, lo que hace peligrar el plazo de 1 mes para satisfacer el derecho a la información ambiental.

Según establece el artículo 4.1 del borrador de Decreto las solicitudes de información ambiental se deben dirigir a la conselleria competente en materia de medio ambiente, que las remitirá al CIDAM. Esas solicitudes se podrán presentar en cualquier registro de la administración pública (art. 38.4 de la Ley 30/1992). El art. 4.2 establece que los plazos de 1mes/2 meses establecidos en la Ley 10/2006, y en la Directiva 2003/4/CE para contestar a la solicitud de información ambiental se cuentan a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de la conselleria competente en materia de medio ambiente.

Sin embargo esas determinaciones son contrarias a lo que determina el artículo 10 de la Ley 27/2006. En ese artículo se dice que las solicitudes de información ambiental “*deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas*”, siendo esa autoridad “*aquella en cuyo poder obre la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre*”.

El artículo 3.1 de la Directiva 2003/4/CE establece que “*Los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente directiva, a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición del cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado.*”

El artículo 2 de esa Directiva define la información que obre en poder de las autoridades públicas como *“la información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibido o elaborada por ellas”*.

El afán centralizador de las demandas de información ambiental y de su contestación en la conselleria competente en materia de medio ambiente que demuestra este borrador contraviene con claridad las determinaciones de la Ley 27/2006.

El mecanismo centralizador que confiere el borrador de Decreto a la Conselleria competente en materia de medio ambiente, además de complejo y enrevesado, y contrario a lo establecido por la norma comunitaria y estatal, supone inevitablemente una ralentización inaceptable del proceso de facilitación de la información ambiental que, no lo olvidemos, debe llevarse a cabo *“lo antes posible”* (art. 10.2.c de la Ley 27/2006). Incluso, hace peligrar los plazos máximos de 1 mes/2 meses establecidos en la Directiva 2003/4/CE y en la Ley 27/2006. Pues las autoridades públicas que poseen la información ambiental solicitada por el particular, pero que ha debido ser dirigida a la Conselleria competente en materia de medio ambiente (art. 4.1), que a su vez la remite al CIDAM para su tramitación (art. 4.1), contestarán al CIDAM en un plazo de 25/50 días (art. 5.1), que a su vez elaborará la propuesta de resolución (art. 6.2) que enviará a la Subsecretaría de la conselleria competente en materia de medio ambiente, quien resolverá definitivamente, cuando la autoridad competente sea un órgano de la Administración de la Generalitat Valenciana (art. 6.1). Además si la autoridad competente es un ayuntamiento, nada se dice en el borrador de decreto de los plazos y mecanismos, estando a resultas del convenio que deberá firmar con el CIDAM.

¿Alguien que conozca cómo funciona la administración local y de la Generalitat Valenciana puede asegurar que se cumplirán los plazos de 1mes/2 meses establecidos en la Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006?

En su lugar pensamos, tal como establece la Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006, que la información ambiental debe ser suministrada directamente por la autoridad pública que la posea (sea una Entidad Local o no) al particular que la solicite, con copia remitida a la conselleria, si la Conselleria de Medio Ambiente, a través del CIDAM, quisiera tener un registro de toda la información ambiental suministrada.

La forma de organizar el suministro de la información ambiental del borrador de decreto excluye el examen “in situ” de esa información en las dependencias de las autoridades públicas. El examen “in situ” está contemplado en el art. 5.1 de la Directiva 2003/4/CE y en el art. 15.2 de la Ley 27/2006.

Séptima.- El silencio administrativo negativo contemplado en el art. 6.4 del borrador de decreto no tiene ningún fundamento jurídico. Las autoridades públicas están obligadas a resolver en el plazo establecido en el art. 10 de la Ley 27/2006.

Este artículo 6.4 contempla una de las prácticas más comunes que se dan en las administraciones públicas cuando se les solicita información ambiental. La táctica de dejar pasar el tiempo y no contestar en forma y en plazos a la solicitud de información

ambiental está denunciada en varios Informes anuales a las Cortes Valencianas de la Sindicatura de Agravios. El art. 6.4 del borrador institucionaliza esa nefasta práctica del silencio administrativo, y además le confiere un carácter negativo.

Ni la Directiva 2003/4/CE ni la Ley 27/2006 hablan del silencio administrativo, pues o bien la autoridad pública deniega la información ambiental, porque incurre en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 27/2006, aunque como se dice en el apartado 4 con un carácter restrictivo, o bien la suministra en el plazo reglamentario. No cabe esa tercera posibilidad, contemplada en el art. 6.4 del borrador de decreto, la del silencio administrativo.

La Ley 30/1992 del Procedimiento Administrativo Común (art. 43) establece como regla general que el silencio administrativo es siempre positivo, pues los derechos de referencia derivan del art. 23.1 de la CE (derecho a participar en asuntos públicos) y no del art. 29 (derecho de petición). La estimación por silencio administrativo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento y la preceptiva resolución expresa posterior sólo puede ser confirmatoria de dicho silencio positivo.

Octava.- Excepciones a la obligación de facilitar información: es necesario definir lo que se entiende por información no validada, es necesario mencionar el plazo de elaboración de las informaciones inconclusas y qué autoridad la está elaborando, y es necesario que las actas de inspección no sean consideradas ni como documentos inconclusos ni como comunicaciones internas.

El art. 7 del borrador de decreto hace referencia a algunas de las excepciones a la obligación de facilitar información, que determina la Ley 27/2006. Según ese borrador la conselleria de medio ambiente podrá denegar solicitudes de información, cuando esta información no esté validada. En el borrador de decreto no se define qué se entiende por “información no validada”. Dado que las excepciones tienen un carácter restrictivo (art. 14.4 de la Ley 27/2006 y art. 4.2 de la Directiva 2003/4/CE) y ese motivo de excepción no figura ni en la Ley ni en la Directiva, debería concretarse su significado, alcance y órganos validadores para no menoscabar los derechos de los ciudadanos y para no crear inseguridad jurídica. Proponemos de todas formas eliminar esa excepción, por no ser conforme a la Ley 27/2006 y Directiva 2003/4/CE.

Otra excepción a la obligación de facilitar información es que los documentos o datos estén inconclusos, pero el borrador de decreto no recoge que en la denegación se ha de informar qué autoridad está preparando esa información inconclusa y del plazo para su conclusión.. La Ley 27/2006 y la Directiva 2003/4/CE completan esa excepción con la obligación para la autoridad pública de “*mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración*”. Proponemos que esas dos cuestiones se introduzcan en este artículo 7 sobre las excepciones.

Novena.- El importe del suministro de información ambiental debe ser razonable

El borrador de decreto no menciona este aspecto que sí es tratado por la Directiva 2003/4/CE en su artículo 5.2. El importe no debería ser superior al coste de los soportes físicos que contengan esa información ambiental (CDs,DVDs, papel, coste de las fotocopias, etc) y los costes del envío de esa información al solicitante.

Ese artículo debiera mencionar la gratuidad de la consulta “in situ” de la información ambiental (variedad del suministro de información ambiental no contemplada en este borrador de decreto), mencionada en el art. 5.1 de la Directiva 2003/4/CE y el art. 15.2 de la Ley 27/2006.

Décima.- El formato de la información ambiental debe ser el elegido por el solicitante

El borrador de decreto no menciona para nada el formato de la información ambiental. La Directiva 2003/4/CE (art. 3.4) y la Ley 27/2006 (art. 11) tratan de forma exhaustiva este tema. La norma autonómica debiera incluir este precepto general: el formato de la información ambiental será de forma genérica el elegido por el solicitante. Hay una serie de excepciones razonadas en la Ley y la Directiva, a las que debiera referirse la norma autonómica.

Decimoprimera.- Contenido de la Red INAM: los estudios de impacto ambiental de los planes y programas promovidos por la administración reciben la denominación de Informes de Sostenibilidad Ambiental.

El art. 14 describe el contenido de la Red INAM. En el apartado h) incluye los estudios de impacto ambiental de los planes y programas, y de proyectos públicos o privados. No existen estudios de impacto ambiental en el caso de planes y programas. La Ley 9/2006 sobre efectos en el medio ambiente de los planes y programas exige que se elaboren los llamados Informes de Sostenibilidad Ambiental (ISA), que son más o menos equivalentes a los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos. Proponemos incluir esta terminología (ISA) en el art. 14 del borrador de decreto en el caso de planes y programas promovidos por la Administración.

Decimosegunda.- El derecho de participación pública no debiera limitarse a las organizaciones que estén inscritas en los Registros Públicos de Participación establecidos en la Ley 11/2008 de Participación Ciudadana y su Reglamento, por ser ese requisito contrario a la normativa europea y estatal.

El art. 19.2 de borrador de Decreto, al establecer como marco general de la aplicación del derecho de participación pública en el ámbito de la Administración de la Generalitat a la Ley 11/2008 y su Reglamento aprobado por el Decreto 76/2009, están limitando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de defensa ambiental, pues es requisito establecido por esas normas para ejercer ese derecho el estar inscritas en el Registro de Participación Ciudadana (art. 16 de la Ley 11/2008 y art. 10 del Reglamento).

Creemos que ese requisito es contrario a la normativa europea (Directiva 2003/35/CE), internacional (Convenio de Aarhus) y estatal (Ley 27/2006), que no mencionan ningún requisito para poder ejercitar el derecho de participación pública en materia de medio ambiente. Proponemos eliminar la referencia a la Ley 11/2008 de Participación Ciudadana, pues la normativa internacional, europea y estatal en materia de participación pública en materia de medio ambiente es más específica y avanzada. En nuestra opinión ni la Ley 11/2008 ni su Reglamento son acordes con el Convenio de Aarhus en sus artículos dedicados a la participación pública en materia de medio ambiente.

Decimotercera.- Proponemos modificar el listado de materias de los planes y programas del art. 23.1 en el que es obligatoria la participación pública

En ese listado están la mayoría de las materias que aparecen en los artículos 17 (Planes y Programas) y 18 (Normas relacionadas con el medio ambiente) de la Ley 27/2006. Consideramos positivo y es un acierto refundir en un solo artículo esos dos listados de materias, y los planes y programas, y las disposiciones de carácter general.

Sin embargo hemos notado que hay una ausencia, la que aparece en el art. 18.1.a) Protección de aguas. No entendemos la razón de su ausencia, y creemos que su presencia es obligatoria.

La Ley 27/2006 permite que las Comunidades Autónomas amplíen esos listados, y en este caso vemos que se ha introducido la materia de paisaje. Proponemos ampliar ese listado con las siguientes materias con importantes repercusiones en el medio ambiente:

- Caza y Pesca
- Acuicultura
- Vías Pecuarias
- Contaminación electromagnética
- Agricultura y regadíos

Decimocuarta.- El Plan de Participación Pública ha de identificar al público interesado, proponer las modalidades de la participación pública, y el resultado final del mismo, es decir en qué medida se han integrado en el plan o programa los resultados de la participación pública.

En el artículo 21.2.c) del borrador de decreto se define el contenido del plan de participación pública en los planes, programas y disposiciones generales de carácter ambiental. En todo caso esa solamente debe ser la propuesta de plan de participación pública, pues tal y como se establece en el art. 17 del Reglamento del Paisaje (aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto) el mismo Plan de participación pública ha de someterse a consulta y a información pública.

Creemos que ese contenido del plan de participación pública está incompleto, por lo que proponemos los siguientes añadidos:

- El Plan de participación ha de identificar al público interesado

- El Plan de participación ha de proponer las modalidades de la participación pública
- El plan, programa o disposición general ha de someterse a información pública por un plazo suficiente
- El resultado del Plan de Participación Pública ha de hacerse público

El artículo 6.8 del Convenio de Aarhus establece que *“Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público”*. El artículo 8 del Convenio de Aarhus relativo a la participación pública en las disposiciones de aplicación general establece que *“Los resultados de la participación del público se tendrán en consideración en todo lo posible”*.

Por otra parte la Directiva 2003/35/CE establece en su artículo 2.3 que *“Los Estados miembros determinarán las modalidades de participación del público con arreglo al presente artículo de forma que se le permita prepararse y participar eficazmente”*.

Asimismo ese artículo determina que los plazos de participación del público han de ser suficientes para cada una de las fases de participación del público.

Creemos necesario que se ha de introducir ese adjetivo de **“suficiente”** para describir la duración del plazo.

Además el art. 3.2.d) de la Ley 27/2006 establece como un derecho ciudadano en relación a la participación pública en materia de medio ambiente a *“que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública”*.

Decimoquinta.- La norma legal debiera establecer mecanismos eficaces para la exigencia de responsabilidades a los funcionarios (disciplinarias, administrativas y/o sancionadoras) por los retrasos e incumplimientos en la tramitación de las peticiones de información ambiental o a las trabas al ejercicio al derecho de participación pública en materia de medio ambiente.

La norma legal debe incluir un capítulo que afronte el tema de las responsabilidades de los funcionarios que incumplan las obligaciones establecidas para las administraciones, y que por tanto menoscaben los derechos ciudadanos de acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente. No sería lógico que en la norma legal se regulara el ejercicio de esos derechos y no se dejaran claras cuáles serían las responsabilidades de los funcionarios que impidan el ejercicio de los mismos.

Proponemos por tanto la inclusión de un nuevo capítulo que incluya esas responsabilidades disciplinarias, administrativas y sancionadoras). La necesidad de que la norma legal tenga el rango de ley tiene un nuevo argumento, pues si no tuviera ese rango no podría contener ninguna medida sancionadora.