



Cuadernos de  
**Sostenibilidad y  
Patrimonio Natural**

**7** / 2005

**Gobernanza**  
para el **Desarrollo**  
**Sostenible**

FUNDACION

 Santander Central Hispano



Cuadernos de  
**Sostenibilidad y  
Patrimonio Natural**

**7** / 2005

**Gobernanza**  
para el **Desarrollo  
Sostenible**

Este libro está impreso con papeles reciclados y ecológicos, altamente sostenibles;  
cubierta en papel estucado mate *Ikorex Silk*;  
páginas interiores en papel *Cyclus Offset* reciclado.

La Fundación Santander Central Hispano no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de estos artículos.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación sin autorización de la empresa editora.

© Copyright para esta edición y todas las restantes:  
Fundación Santander Central Hispano.

Depósito Legal: M-26442-2005

ISBN: 84-89913-64-1

Impreso en España / Printed in Spain

Diseño editorial: Investigación Gráfica, S.A. / Alberto Corazón

Imprime: Leader Printing, S.L.

La gobernanza es un concepto amplio que intenta recoger diversos aspectos de las relaciones entre la sociedad y los poderes públicos. En las democracias, la gobernanza es una pieza básica para el buen funcionamiento del propio sistema.

Dada la creciente importancia que este concepto tiene en el perfeccionamiento de las sociedades más dinámicas y ante la ineludible necesidad de orientar el desarrollo social y económico hacia los parámetros de la sostenibilidad, el British Council y la Fundación Santander Central Hispano estimaron oportuno dedicar su atención a la síntesis resultante de ambas ideas: la gobernanza para el desarrollo sostenible.

Con este objetivo, el día 19 de enero de 2005 convocamos en Madrid –en el auditorio de la Comisión Europea en España– un taller de expertos españoles y británicos para reflexionar sobre esta noción de gobernanza, compartir experiencias y proponer conclusiones que ayuden a su mejor implantación en la Unión Europea.

Al día siguiente, 20 de enero, se celebró una jornada de puertas abiertas, en donde se dieron a conocer dichas conclusiones, se presentó un informe sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible y algunos de los citados expertos aportaron sus conocimientos mediante las oportunas ponencias y mesas redondas.

El fruto de estos dos días de trabajo se recoge en este número de **Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural** con la intención de dar la mayor difusión posible a los temas tratados, los cuales son determinantes para el futuro de nuestro desarrollo común.

Nuestra Fundación quiere mostrar su reconocimiento al British Council; gracias a su coparticipación en la organización de los actos, éstos alcanzaron un elevado nivel. Asimismo, agradecemos el decisivo papel que, tanto en el desarrollo del taller y la jornada, como en la preparación del informe final y las conclusiones, ha tenido el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente.

Finalmente, vaya nuestra gratitud a cuantos participaron estos días en la búsqueda del mejor camino para avanzar en democracia y sostenibilidad.

***Fundación Santander Central Hispano***

## Apertura de la jornada

Jacques Huchet

Oficina de la Comisión Europea en España ..... 7

Chris Hickey

British Council ..... 8

Javier Aguado

Fundación Santander Central Hispano ..... 9

## Informe sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible

Ana Barreira

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente ..... 11

## Mayor participación de los agentes sociales

### Transparencia y participación: principios básicos

Ana Barreira

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente ..... 26

### El papel de las administraciones locales y regionales

Lynda M. Warren

Departamento de Derecho, Universidad de Gales ..... 33

### Oportunidades y retos para la administración regional

Cecilia Gañán

Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía ..... 41

### La participación de las empresas en la elaboración de la normativa ambiental

Cristina García-Orcoyen

Fundación Entorno ..... 50

## Políticas, normativas y resultados

### El control de la aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente por parte de la Comisión Europea

José María Ramos

Dirección General de Medio Ambiente, Unidad de Aplicación del Derecho Comunitario, Comisión Europea ..... 53

## **Políticas e Instituciones**

### **La gobernanza en la sociedad del conocimiento**

**Domingo Jiménez-Beltrán**

*Asesor del Presidente del Gobierno* ..... **65**

### **La experiencia de una ONG de medio ambiente**

**Rita López**

*Departamento Jurídico, WWF/Adena* ..... **70**

### **Gobernanza europea**

**Daniele Franzone**

*Dirección General de Medio Ambiente, Unidad de Asuntos Jurídicos y Gobernanza,  
Comisión Europea* ..... **79**

**Conclusiones del taller previo a la jornada** ..... **81**



**Jacques Huchet**

Responsable de Relaciones Internacionales  
Oficina de la Comisión Europea en España

El futuro de la gobernanza para el desarrollo sostenible incide de forma particular en el desarrollo de la Unión y en el proceso de la Constitución Europea, sobre la que trabajamos actualmente para su aprobación en el referéndum español y por eso la Comisión se felicita por la celebración de esta jornada, que permitirá el intercambio y la difusión de experiencias entre los diferentes actores en España, en el Reino Unido y por parte de los representantes de la Comisión Europea. Quiero agradecer su asistencia y felicitar al mismo tiempo al British Council y a la Fundación Santander Central Hispano por la organización de estas jornadas.

## **Chris Hickey**

Director  
British Council

En nombre del British Council es para mi un honor inaugurar esta jornada sobre gobernanza para el desarrollo sostenible. Quiero agradecer a nuestros amigos, la Fundación Santander Central Hispano, el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, y la Oficina de Representación de la Comisión Europea en España, su colaboración en la organización de este acto. Estamos todos de acuerdo que el intercambio de ideas y experiencias internacionales es un objetivo importante y por ello hemos trabajado todos como un equipo para organizar este seminario.

El desarrollo sostenible es un tema de gran importancia para el British Council, y en esta jornada queremos poner en común las experiencias desde el punto de vista británico y español, contando además con la presencia de representantes de la Comisión Europea. Agradezco por ello a todos los expertos que nos acompañan su participación en esta jornada, que espero, y estoy seguro, será de interés para todos los presentes.

**Javier Aguado**

Director Gerente

Fundación Santander Central Hispano

Muchísimas gracias por su presencia y bienvenidos a esta jornada sobre gobernanza para el desarrollo sostenible, organizada por nuestra Fundación en colaboración estrecha y eficaz con el British Council; primer trabajo en que colaboramos, con el que estamos muy satisfechos, y que por nuestra parte no será ésta la única iniciativa sino el comienzo de una relación fructífera.

También quería significar el trabajo que ha realizado Ana Barreira, Presidenta del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, que está aquí con nosotros y que ayer coordinó el taller previo a esta jornada. Asimismo, quiero agradecer vivamente que la oficina de la Comisión Europea en Madrid nos haya cedido su auditorio para hacer este taller y celebrar esta jornada, porque sin duda estamos en el sitio idóneo y en el momento exacto. Es un sitio que dice mucho de la relación entre las diferentes administraciones, en este caso entre la administración europea y la ciudadanía, y dice mucho porque estamos a falta de un mes de la consulta en nuestro país para la aprobación de la Constitución Europea, que es básica precisamente en este conglomerado de la gobernanza.

Cuando venía hacia aquí me he encontrado a un amigo, el cual al decirle que inaugurábamos unas jornadas sobre gobernanza, me ha preguntado que qué era eso. Y me ha hecho pensar que eso es precisamente lo que tenemos que hacer, responder al ciudadano medio que pregunta “¿y eso qué es?”. Instituciones como la nuestra deben crear lugares de discusión, de debate, de encuentro; no para llegar a soluciones, que eso ya sale de nuestra tarea, pero sí para tratar de intentar buscar conclusiones a todos estos temas básicos y de interés como es el buen gobierno.

Y cuando esta palabra que conlleva tantos conceptos como es gobernanza, se une con lo que es lo inherente del desarrollo sostenible, sin duda estamos ante una cuestión básica del máximo interés y de la máxima actualidad. Esto es precisamente lo que nosotros intentaremos resumir el Cuaderno de Sostenibilidad y Patrimonio Natural N° 7, en el que recogeremos el debate y las ponencias de hoy, tanto de los expertos británicos como españoles y representantes de la Comisión Europea.

Lo que buscamos entidades como la nuestra es, precisamente, propiciar un punto de unión, un punto de encuentro, entre las diferentes administraciones, porque todos estos problemas afectan a lo supranacional, son multipolares, pero también son muy

localistas, ya que el último eslabón está ahí, es el ciudadano de a pie, es la sociedad civil que tanto nos preocupa y tanto nos interesa y por la que trabajamos todos.

Para terminar, no quiero entrar en cuestiones técnicas sobre la gobernanza porque me sonrojaría por el hecho de darles a ustedes teoría de lo que es y de lo que significa este término. Si quisiera decir que cada día estamos viendo cómo somos ya muchas las entidades que estamos trabajando en la sensibilización de la sociedad española en todos estos conceptos (nosotros, que ya llevamos algunos años, y algunas entidades aquí representadas, que llevan muchísimo más tiempo), y a mí como responsable me preocupa que estemos casi todas haciendo lo mismo. Por eso me agrada que la gobernanza sea un concepto que cuestione a la gente y se pregunte “y eso qué es”, porque eso indica que vamos abriendo camino. Es decir, que ahora, cuando vemos en los periódicos a multitud de empresas y entidades que hablan sobre desarrollo sostenible, cambio climático y energías renovables, conceptos sobre los que nosotros ya tenemos una tarea hecha, abordar el concepto de gobernanza ambiental es algo muy actual, muy útil y espero que sea de verdadero provecho. Al menos ese es el objetivo que como Fundación nos proponemos. Quiero agradecer en nombre propio y en el de la Fundación, a todos los que han colaborado, a los que han trabajado, a los que están interviniendo en los talleres y hoy intervendrán en esta jornada, que hoy estén aquí con nosotros.

# Informe sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible

## Ana Barreira

Presidenta

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

El objetivo de este informe es presentar el contexto relativo a la gobernanza para el desarrollo sostenible, haciendo hincapié en su pilar ambiental, en torno al cuál se desarrollaron el debate del taller de trabajo del día 19 y la jornada del día 20 de enero. El telón de fondo de este documento es el Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea, que impulsó el debate sobre esta materia en el seno de la misma. Si bien este Libro tenía una vocación horizontal, es decir, debía impulsarse para todas las políticas de la Unión Europea, nos centramos en aquellos aspectos relativos a la gobernanza para el desarrollo sostenible.

Este documento no pretende realizar un análisis sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible ya que, precisamente, ese fue el objetivo del taller de trabajo, cuyas conclusiones se presentan en este Cuaderno. Asimismo, los textos de las presentaciones de la jornada, que también se incluyen en este Cuaderno, contienen un análisis de los aspectos relativos a la gobernanza para el desarrollo sostenible.

Ese Libro Blanco proponía una serie de cambios para mejorar la gobernanza europea. Para ello, requería una acción concertada por parte de las instituciones europeas, de los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil. Por eso, el British Council y la Fundación Santander Central Hispano, en colaboración con el Instituto Internacional

de Derecho y Medio Ambiente, convocaron el taller y la jornada para analizar las acciones que se han ido desarrollando, tanto en España como en el Reino Unido, para contribuir a la mejora de la gobernanza para el desarrollo sostenible.

Al final de este documento facilitamos un listado exhaustivo de todos los materiales utilizados para su elaboración.

## La gobernanza

La democracia es el mejor sistema de gobierno, pero no es perfecto. Es importante asumir que la clase política, en general, se mueve por la presión de las urnas y, por lo tanto, con estrategias y marcos a corto plazo que contemplan tan sólo asegurar su continuidad. Sin embargo, en el ámbito del desarrollo sostenible, y sobre todo en la protección y conservación del medio ambiente, los marcos temporales son un gran obstáculo. La mayor parte de las acciones o decisiones sobre el entorno tiene efectos visibles sólo a medio o largo plazo.

Así, una decisión que favorezca la protección del medio ambiente o que impacte negativamente en el mismo no suele producir resultados inmediatamente visibles. Por ello, consideramos que la democracia representativa no es suficiente. Hay que alcanzar un modelo democrático realmente participativo

para lograr que la consecución del desarrollo sostenible no sólo dependa de la clase política. Esto implica un buen gobierno o gobernanza. El concepto de gobernanza incluye la relación entre la sociedad y su gobierno.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todos los niveles, incluyendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y colectivos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias. Uno de los puntos clave de la gobernanza se refiere a la reforma institucional, necesaria para devolver a la sociedad algunas funciones y para democratizar la sociedad civil.

El concepto de **gobernanza** designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

## El Libro Blanco de la Gobernanza Europea

En 1999, el Presidente de la Comisión Europea hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea así como del funcionamiento de las instituciones. De esta forma, la *Promoción de nuevas formas de gobernanza europea* se convirtió en una de las cuatro prioridades estratégicas de la Comisión presidida entonces por Prodi<sup>1</sup>. Para impulsar esa prioridad, la Comisión Europea adoptó el documento *La Gobernanza*

1. Objetivos Estratégicos 2000-2005. *Hacer la Nueva Europa*. COM (2000) 154 final de 9.2.2000

2. COM (2001) 428 final de 25.7.2001.

3. *Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible*. COM (2001) 264 final de 15.5.2001.

*Europea: Un Libro Blanco*<sup>2</sup>. Este documento tenía como objetivo proponer cambios al funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea, teniendo en cuenta las modificaciones que la Comisión podía realizar en el corto plazo, así como las modificaciones a largo plazo que se introducirían en la reforma a los Tratados de la Unión Europea. Coincidiendo con la publicación del Libro Blanco, el Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible<sup>3</sup> y poco después se adoptó el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, que constituye el principal instrumento de realización de los objetivos medioambientales de la estrategia de desarrollo sostenible<sup>4</sup>.

El 28 de febrero de 2002, la Convención Europea comenzó su trabajo para preparar un documento reformando los tratados europeos existentes. En julio de 2003 presentó a la Conferencia Intergubernamental su Proyecto, por el que se establecía una Constitución para Europa. La Conferencia Intergubernamental llegó a un acuerdo el 18 de julio de 2004 y la Constitución Europea fue firmada en Roma el 29 de octubre de 2004. Además de incluir entre los objetivos de la Unión el actuar en pro del desarrollo sostenible tanto a nivel interno<sup>5</sup> como en sus relaciones con el resto del mundo<sup>6</sup>, la nueva Constitución incluye algunos de los cambios propuestos en el Libro Blanco de la Gobernanza y refleja los principios básicos de la gobernanza.

El Presidente de la nueva Comisión, Barroso, en sus intervenciones ante el Parlamento Europeo ha declarado su adhesión tanto a los objetivos de la Estrategia de Lisboa como a la necesidad de acercar Europa a sus ciudadanos.

La gobernanza europea guarda relación con los principios y los

4. Decisión N° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. DOCE L 242/1 de 10.09.2001

5. Artículo I-3 (3).

6. Artículo I-3 (4).

instrumentos para la toma de decisiones en el contexto de los diferentes niveles de agentes y responsables de la toma de decisiones en Europa, desde la Comunidad Europea, pasando por los Estados miembros, hasta las autoridades regionales y locales y las partes privadas.

Como ya se ha comentado, el Libro Blanco tenía como objetivo proponer cambios al funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea, teniendo en cuenta las modificaciones que la Comisión pudiera realizar a corto plazo, así como las modificaciones a largo plazo que se introducirían en la reforma a los Tratados de la Unión Europea. Asimismo, el Libro Blanco hacía un llamamiento para que no sólo las instituciones de la Unión Europea sino también los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil actuaran para contribuir al logro de los cambios propuestos.

La Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible indicaba que para contrarrestar las tendencias insostenibles era necesario: una actuación urgente; un liderazgo político –con compromisos claros y amplias miras–, un enfoque nuevo en la formulación de políticas, una amplia participación y una responsabilidad internacional. En particular, señalaba que la actuación debería ser de todos y a todos los niveles: *Muchos de los cambios necesarios para afianzar el desarrollo sostenible sólo podrán efectuarse con éxito a escala comunitaria... En otros casos, será adecuada la actuación de los gobiernos nacionales, regionales o locales. En cualquier caso, si bien es cierto que las autoridades públicas deben desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar un marco claro y a largo plazo, corresponderá en definitiva a los ciudadanos y a las empresas adoptar los cambios de actitud y tecnología necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible.*

Cinco son los principios básicos y esenciales para lograr una buena gobernanza en todos los niveles de gobierno. Estos son aplicables a la gobernanza para el desarrollo sostenible: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.*

**1. Apertura.** Este principio manifiesta la necesidad de que las instituciones trabajen de forma más abierta. Para ello, es neces-

sario que desarrollen una comunicación activa sobre su labor y que utilicen un lenguaje accesible y comprensible para el público en general. Además, las decisiones políticas deben ser transparentes. El primer pilar del Convenio de Aarhus, el acceso a la información en materia ambiental, representa la puesta en práctica de este principio.

**2. Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las mismas. Un diálogo previo más sistemático puede prolongar el tiempo necesario para elaborar una propuesta, pero también puede mejorar la calidad de la normativa adoptada y acelerar su aplicación. El segundo pilar del Convenio de Aarhus, la participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental, supone la aplicación de este principio.

**3. Responsabilidad.** Consiste en clarificar el papel de las instituciones de la Unión Europea en los procesos legislativo y ejecutivo y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero, además, se precisa una mayor claridad y responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles. Es cierto que en el ámbito de la política ambiental cada vez tienen más responsabilidades de aplicación las autoridades regionales y locales.

**4. Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. Requiere también que la aplicación de las políticas de la Unión Europea sean proporcionadas y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

**5. Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. Aunque la Unión Europea dispone de una amplia gama de políticas para tratar los tres pilares de la sostenibilidad, la coordinación en su aplicación ha sido insuficiente. El requisito de la

integración de la política ambiental fue establecido como reconocimiento de los modelos insostenibles elegidos en diversas políticas comunitarias y de las necesidades de reforma. La integración de las necesidades ambientales en el resto de las políticas comunitarias<sup>7</sup> contribuye a esa necesidad de coherencia. Pero además requiere un liderazgo político<sup>8</sup> y un firme compromiso por parte de las instituciones.

Las propuestas de reforma que hizo la Comisión se refieren a los siguientes temas:

- Medios para fortalecer la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea.
- Mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias.
- Fortalecimiento de relación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo.
- El papel de las instituciones.

Este informe se centra en las líneas de reforma propuestas pero limitadas al ámbito de la política para el desarrollo sostenible, haciendo hincapié en el pilar ambiental.

## La gobernanza para el desarrollo sostenible: evaluación de los progresos

A lo largo de este punto se indican las propuestas de reforma y los pasos dados.

### Una mayor participación de todos los actores sociales

#### Transparencia y participación

Uno de los puntos que señalaba el Libro Blanco en este senti-

7. Artículo 6, Tratado Constitutivo de la CE.

8. La Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible indicaba que ... *aunque no cabe duda de que el desarrollo sostenible será benéfico para el conjunto de la sociedad, puede dar lugar a un juego difícil de concesiones y compromisos entre intereses contradictorios...* (p. 5)

do era la necesidad de hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión a través de una comunicación más activa de las cuestiones europeas.

Al objeto de crear las condiciones para el desarrollo sostenible, la Estrategia de la Unión Europea indicaba que era necesario introducir una serie de cambios, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros, para evitar las deficiencias en la formulación y aplicación de la política. Una de sus propuestas se refería precisamente a *mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas*. Para ello, recomendaba un proceso político más abierto para permitir que se determinaran claramente las soluciones de compromiso necesarias entre intereses contrapuestos y se tomaran las decisiones con transparencia. Además indicaba que para hacer a la población más partícipe del desarrollo sostenible era necesario obrar con mayor transparencia en la formulación de políticas. Invitaba a todas las empresas, con un mínimo de quinientos empleados que cotizaran en Bolsa, a publicar en sus informes anuales a los accionistas un *triple balance* que midiera sus resultados con arreglo a los criterios económicos, ecológicos y sociales<sup>9</sup>.

La transparencia, estrechamente vinculada al acceso a la información, es una condición indispensable para participar. Con el objetivo de garantizar el acceso a la información, en 2001 se adoptó el Reglamento 1049/2001/CE relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión<sup>10</sup>. El Libro Blanco incitaba no sólo a las instituciones comunitarias a que facilitaran más información y de forma más rápida, sino también a los Estados miembros a que promovieran el debate público sobre las cuestiones europeas.

El Sexto Programa en materia de medio ambiente establece que la elaboración de la política ambiental debe basarse en la

9. Esta recomendación también se recoge en la *Comunicación relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*. COM (2002) 347 final.

10. DOCE L 145 de 31.05.2001, p.43.

participación y en conocimientos sólidos e indica que se ampliaría el diálogo llevando una gestión más abierta y transparente. En materia de medio ambiente, la transparencia se ha venido promoviendo a través de la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente<sup>11</sup> que fue derogada el día 14 de febrero de 2005, fecha en que la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental<sup>12</sup> debería estar transpuesta. Esta nueva Directiva responde a las acciones emprendidas para transponer al derecho comunitario el Convenio de Aarhus.

Algunas de las novedades que introduce en materia de acceso a la información se refieren a:

- La obligación de las administraciones públicas a difundir, por iniciativa propia, la información de que disponen a través de medios electrónicos. Es decir, las administraciones deben esforzarse en comunicar.
- Amplía el concepto de autoridad pública obligada a proporcionar información, extendiéndose también a quienes presen servicios públicos relacionados con el medio ambiente.
- Además de garantizar el acceso a un recurso administrativo para toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de forma no conforme con los plazos, formas de acceso, excepciones y tasas previstas de conformidad con esta Directiva, también garantiza el acceso a un procedimiento ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial que se creará por ley.

El Libro Blanco hacía también hincapié en la necesidad de implicar a la sociedad civil y en consultar de forma más eficaz

11. DOCE L 158 de 23.6.1990, p. 56.

12. DOUE L 41 de 14.2.2003, p.26

13. Directiva 2003/35/CE 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 se modifica la Directiva 85/337/CEE del Consejo y la Directiva 96/61/CE del Consejo.

y transparente. El objetivo de la participación es conseguir una elaboración más eficaz de las políticas, basada en la consulta previa y en el aprovechamiento de la experiencia adquirida. La participación del público en los procesos de toma de decisiones, contribuye no sólo a incrementar la concienciación ambiental sino también a mejorar la claridad de las decisiones y finalmente a lograr el apoyo del público en la aplicación. Tanto la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible como el Sexto Programa de Acción Comunitaria, se refieren también a la necesidad de implicar a la sociedad civil en las políticas destinadas a la consecución del desarrollo sostenible y a la protección ambiental.

En materia de participación en la toma de decisiones ambientales, cumpliendo con los compromisos de Aarhus, se aprobó la Directiva 2003/35/CE<sup>13</sup> cuyo objetivo es facilitar la participación del público en la elaboración de ciertos planes y programas, así como mejorar esta participación y establecer disposiciones en materia de acceso a la justicia en las Directivas 85/337/CE de Evaluación de Impacto Ambiental y 96/61/CE de Control Integrado de la Contaminación. Esta Directiva deberá transponerse por los Estados miembros antes del 25 de junio de 2005.

Cumpliendo con su compromiso expresado en el Libro Blanco, la Comisión Europea adoptó unos principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas<sup>14</sup>. Éstos son parte de las acciones para legislar mejor<sup>15</sup> y del Plan de Acción para simplificar y mejorar el marco regulador<sup>16</sup>. Los objetivos de esos principios y normas son:

- Contribuir a una mayor participación de las partes interesadas a través de un procedimiento de consulta más

14. *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios Generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas.*

15. *La Gobernanza Europea: legislar mejor.* COM (2002) 275 final de 5.06.2002.

16. COM (2002) 278 final de 5.06.2002.

transparente, fomentando así la responsabilidad de la Comisión.

- Proporcionar principios y normas generales para la consulta.
- Crear un marco para la consulta que sea coherente.
- Promover el aprendizaje y el intercambio mutuo de buenas prácticas en la Comisión.

Los principios generales coinciden con los principios recogidos en el Libro Blanco de Gobernanza. Las normas mínimas son:

- 1. Claridad del contenido de la consulta.** Consiste en que toda comunicación relacionada con la consulta deberá ser clara y concisa, y deberá incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas.
- 2. Consulta al público objetivo.** Cuando se defina el público objetivo de un proceso de consulta, la Comisión se asegurará que los grupos relevantes tienen la oportunidad de expresar sus opiniones.
- 3. Publicación.** La Comisión se comprometía a garantizar una publicidad adecuada para llegar a un público más amplio y a utilizar todas las herramientas posibles de comunicación incluyendo Internet.
- 4. Plazos para la participación.** Se trata de dar tiempo suficiente para la consulta. Así indica un plazo mínimo de seis semanas para recibir respuestas de consulta pública por escrito, y un plazo de veinte días laborables para las reuniones.

17. Artículo I-46. Su párrafo tercero dispone: *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.*

18. Artículo I-47: *1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. 4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cues-*

- 5. Acuse de recibo e información de retorno.** Destaca el compromiso de incluir en las propuestas legislativas un resumen de los resultados de la consulta previa y una explicación de cómo se han tenido en cuenta las aportaciones.

La Constitución Europea haciéndose eco de estas reformas ha incluido en su texto no sólo el principio de democracia representativa<sup>17</sup>, sino también el principio de democracia participativa<sup>18</sup>. Asimismo, su artículo I-50 que se refiere a la transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión establece que las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. La Parte II de la Constitución Europea, que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, incluye el derecho a una buena administración<sup>19</sup> y el derecho de acceso a los documentos<sup>20</sup>.

### **El papel de las autoridades regionales y locales**

El Libro Blanco se planteaba que una de las formas de llegar al ciudadano y así promover una mayor participación de los agentes sociales, era a través de las autoridades locales y regionales. Estas autoridades tienen una creciente responsabilidad en la aplicación de la Política Comunitaria del Medio Ambiente. Sin embargo, no se les había implicado plenamente en la elaboración de las políticas comunitarias y se había desaprovechado su papel de intermediarios electos y representativos capaces de interactuar con la población. Por ello, este Libro recomendaba a las autoridades nacionales que implicaran a los agentes locales y regionales en la elaboración de las posiciones sobre políticas comunitarias. Pero además,

*tiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.*

19. Art. II-101: *Este derecho comprende que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

20. Art. II-102: *Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.*

proponía llevar a cabo unas acciones complementarias a nivel comunitario para mejorar el papel de las autoridades regionales y locales.

**1. Participación en la elaboración de las políticas.** La Comisión se propuso organizar un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las autoridades regionales y locales, sin menoscabo de las respectivas disposiciones constitucionales y sistemas administrativos. Para ello, publicó una Comunicación<sup>21</sup> sobre este diálogo cuyos objetivos son:

- Hacer participar a los interlocutores territoriales a través de las asociaciones de entidades regionales y locales, dándoles la posibilidad de expresarse antes de iniciar el proceso formal de decisión sobre las políticas europeas que contribuyen a poner en práctica.
- Garantizar una mayor información y una mejor adaptación de las orientaciones políticas de la Unión y de la legislación europea, que se traduzca en una mayor transparencia de la actuación de la Unión y una percepción más concreta por parte de los ciudadanos.

Esta Comunicación hace hincapié en que este tipo de diálogo es adicional y complementario a otros métodos de consulta que utiliza para consultar a estas entidades, establece el papel del Comité de las Regiones en este diálogo y establece un marco de referencia para identificar las asociaciones que pueden participar en el diálogo. El propósito del nuevo diálogo es aplicar los principios de una buena gobernanza. Los participantes en el diálogo se elegirán teniendo en cuenta una serie de elementos:

- Las disposiciones actuales del Tratado, en particular el principio de subsidiariedad.
- La arquitectura institucional de la Unión (el derecho de iniciativa de la Comisión, el poder legislativo atribuido al Parlamento Europeo y al Consejo, la nueva función con-

sultiva del Comité de las Regiones tras la celebración del protocolo de cooperación con la Comisión).

- El principio de respeto de la autonomía constitucional de los Estados miembros, que organizan de modo diferente las relaciones con sus entidades territoriales.

Con arreglo a las tareas que el Tratado confía al Comité de las Regiones, la Comisión considera que este último está en una situación privilegiada para determinar las asociaciones a las que atañen las diferentes políticas y para proponer, caso por caso, a la Comisión listas de asociaciones europeas y nacionales en función de los temas considerados.

El diálogo comenzará antes del proceso formal de decisión, lo que permite a la Comisión conocer la opinión de esas autoridades. Este proceso no reemplaza a los contactos *ad hoc* ni mecanismos de consulta existentes entre la Comisión y las asociaciones. Se trata de un complemento a esos contactos. Así, el diálogo tendrá por objeto el programa de trabajo anual de la Comisión y las grandes iniciativas de políticas con repercusiones territoriales directas o indirectas, como son las políticas relativas al desarrollo sostenible (cohesión económica y social, política social, política de empleo, energía, transporte, sanidad, educación...) y, en particular, la Política de Medio Ambiente.

La Comisión es responsable de organizar este diálogo que podría bien realizarse a través de una reunión anual con el Presidente de la Comisión, y/o vicepresidentes, con los representantes de las asociaciones, además de la reunión anual de presentación del programa de trabajo al Comité de las Regiones, o a través de reuniones con los Comisarios responsables de las políticas que tienen impactos a nivel territorial.

**2. Mayor flexibilidad.** El Libro Blanco abogaba por una mayor flexibilidad en la aplicación de las legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial como es la política ambiental. Sugería que la aplicación de ciertas políticas podría lograrse de forma más adecuada a través de contratos tripartitos por

21. *Diálogo con las asociaciones de autoridades regionales y locales sobre la elaboración de las políticas de la UE.* COM (2003) 811 final de 19.12.2003.

objetivos, donde las administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de esos contratos y se confiaría a ciertas autoridades subnacionales la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación y ciertas políticas de la Unión. El propio Libro Blanco indicaba el ámbito de la política ambiental como el candidato ideal para este tipo de contratos. Estos contratos se celebrarían entre los Estados miembros, las regiones y organismos locales designados por ellos y la Comisión.

El interés suscitado por este tipo de contratos hizo que la Comisión publicara una Comunicación al objeto de describir las condiciones generales en base a las cuales podrían celebrarse contratos tripartitos<sup>22</sup>. Este documento distingue entre:

- Contratos tripartitos por objetivos, consistentes en contratos celebrados entre la Comunidad Europea –representada por la Comisión–, un Estado miembro y autoridades regionales y locales en aplicación directa del Derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones).
- Convenios tripartitos por objetivos, para describir los convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante.

Los contratos y convenios deben ser compatibles con los Tratados, no pueden conculcar los sistemas constitucionales de los Estados miembros y se justifican si aportan un valor añadido (simplificación, ventajas políticas, mayor eficacia, rapidez de ejecución).

Así se inició una fase experimental con el objetivo de posteriormente celebrar convenios tripartitos. Esta fase ha

22. *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales.* COM (2002) 709 final de 11.12.2002.

permitido realizar una evaluación para estudiar la posibilidad de celebrar contratos tripartitos por objetivos. En esta fase experimental se iniciaron trabajos basados en proyectos presentados por tres ciudades europeas: uno en Birmingham relativo a la movilidad urbana, otro con Lille relativo a la gestión de nuevas zonas urbanas y otro en Pescara sobre movilidad urbana y calidad del aire.

En octubre de 2004, la Comisión Europea, el Gobierno italiano y la región de Lombardía firmaron el primer convenio tripartito<sup>23</sup>.

**3. Coherencia General de las Políticas.** Aunque esta recomendación está vinculada a aquellas políticas de impacto territorial, la coherencia general de las políticas se refiere al principio de integración. Este principio se ha introducido en la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>24</sup> (Parte II de la Constitución Europea).

Entre sus propuestas de condiciones necesarias para el desarrollo sostenible, la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible incluía la necesidad de mejorar la coherencia de la actuación política. El desarrollo sostenible debería pasar a ser el objetivo central de todos los sectores y de todas las políticas. Por ello, los responsables políticos deberían determinar las posibles repercusiones –positivas o negativas– para los demás ámbitos políticos. Esto se lograría a través de una evaluación minuciosa de todos los efectos de una propuesta de actuación política, incluyendo estimaciones de su impacto económico, social y medioambiental tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Precisamente una de las propuestas del Libro Blanco para mejorar la calidad y aplicación de las políticas era la realización de una evaluación del impacto de las políticas. Veremos con más detalle el mecanismo de evaluación de impacto de las políticas en la siguiente sección.

23. [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

24. Artículo II-97: *En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.*

## Mejora de la calidad y aplicación de la política ambiental

Las políticas y actos legislativos de la Unión Europea son cada vez más complejos, lo que conduce a una falta de flexibilidad que obra en detrimento de la eficacia. Además de influir en la lentitud del proceso legislativo, esa complejidad también lo hace en la aplicación de las normas. Cuando las normas no cuentan con el respaldo necesario o se aplican incorrectamente, las instituciones se ven cuestionadas. Por ello, una de las reformas propuestas por el Libro Blanco fue precisamente mejorar la calidad de la legislación, garantizando en particular una mejor aplicación y un mayor control de la misma.

Las iniciativas de la Comisión se han centrado en dos tipos de medidas:

- Las dirigidas a mejorar la preparación de la legislación comunitaria y a realizar un seguimiento más continuo de la adopción de los actos legislativos de la Unión (*legislar mejor*).
- Aquellas dirigidas a mejorar la aplicación de las políticas comunitarias (*mejor aplicación*).

### Legislar mejor

En junio de 2002, la Comisión propuso un marco para *legislar mejor*<sup>25</sup> y el plan de acción para simplificar y mejorar el marco regulador<sup>26</sup>.

Para mejorar la calidad de las propuestas legislativas, la Comisión elaboró los principios generales y normas mínimas de consulta expuestas en el epígrafe anterior. Pero además, la Comisión, siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco y de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, ha definido el método de análisis de impacto<sup>27</sup>.

25. *La gobernanza europea: legislar mejor*. COM (2002) 275 final de 5.06.2002.

26. COM (2002) 278 final de 5.06.2002.

27. *Comunicación de la Comisión sobre la Evaluación del Impacto*. COM (2002) 276 final de 5.6.2002.

La evaluación del impacto es el proceso de análisis sistemático de las probables consecuencias de la intervención de las autoridades públicas. Está destinada a ayudar en la toma de decisiones, y no a sustituir el criterio político. La evaluación (presupuestaria) *ex ante* y la evaluación del impacto tienen funciones y propósitos diferentes<sup>28</sup>. La evaluación del impacto es necesaria para todas las propuestas de la Estrategia Política Anual que puedan tener un impacto económico, social o medioambiental o precisen alguna medida legislativa para su aplicación. Existen dos fases en el proceso de evaluación integrada del impacto:

- *La evaluación preliminar*. Actúa como filtro para determinar las propuestas que se someterán a una evaluación del impacto integrada. La evaluación preliminar es una condición previa para la inclusión de las propuestas en la estrategia de política anual.
- *La evaluación del impacto ampliada*. La Comisión sobre la base de la evaluación preliminar decide qué propuestas requieren evaluación ampliada. Ésta tiene un doble propósito. Por una parte, efectuar un análisis más profundo de los impactos potenciales en la economía, la sociedad y el medio ambiente; por otra, consultar a las partes interesadas y a expertos competentes permitiendo el análisis de consideraciones más amplias como los aspectos éticos y políticos.

En un reciente estudio del Institute for European Environment Policy<sup>29</sup> se pone de manifiesto que las evaluaciones del impacto ampliadas, realizadas por la Comisión en 2003 han prestado mucha atención a los impactos económicos mientras que el tratamiento de los impactos sociales y ambientales ha sido limitado.

28. La primera se centra en la rentabilidad económica, es decir, en la relación coste-eficacia para el presupuesto comunitario de todas las propuestas de programas y acciones que impliquen gastos. La segunda se guía por las políticas, y examina si el impacto de las principales propuestas políticas es sostenible y refleja los principios subyacentes a la idea de "mejorar el marco regulador".

Otra de las recomendaciones del Libro Blanco era utilizar el tipo de instrumento jurídico adecuado. Así, los reglamentos sólo deben utilizarse para aquellas acciones que exijan una aplicación uniforme en los Estados miembros, mientras que la Directiva debe ser un instrumento en el que se definan el marco jurídico y los objetivos que deben alcanzarse. Recomendaba también que se hiciera un uso más frecuente de las *directivas marco* ya que son textos menos complejos, ofrecen una mayor flexibilidad en cuanto a su aplicación y pueden recabar más rápidamente la aprobación del Consejo y el Parlamento Europeo.

La Constitución Europea limita a seis los actos jurídicos de la Unión, los cuales se pueden dividir en:

- *Actos legislativos*: la **Ley Europea** (de alcance general y obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro) y la **Ley Marco Europea** (obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios).
- *Actos no legislativos*: el **Reglamento Europeo** (de alcance general cuyo objeto es la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución. Podrá ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios) y la **Decisión Europea** (obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos).
- *Puntos de vista*: la **Recomendación** y el **Dictamen** (no son vinculantes).

El Libro Blanco consideraba también que la mejora en la legislación podría conseguirse con el uso apropiado de otros instrumentos alternativos a la legislación (corregulación, auto-

regulación, acuerdos voluntarios sectoriales, sensibilización...). El V Programa de Medio Ambiente ya abogaba por ampliar la gama de instrumentos más allá de la legislación medioambiental, tales como los instrumentos de mercado, la sensibilización y la planificación de los usos del suelo. El VI Programa indica que, si bien la legislación ambiental es y seguirá siendo un pilar fundamental de la estrategia comunitaria, es necesario superar el planteamiento exclusivamente legislativo y adoptar un enfoque más estratégico para inducir los cambios necesarios en los modelos de producción y consumo. Otros instrumentos que señalaba este Programa son los instrumentos voluntarios, como los sistemas de gestión y auditorías ambientales y el etiquetado ecológico.

### **Mejor aplicación**

Los Estados miembros, tanto sus gobiernos como parlamentos, tienen una importante responsabilidad de cara a la mejora y la simplificación del marco regulador. Además de su actividad dentro del Consejo, son responsables de aplicar y a veces de transponer previamente la legislación comunitaria a escala nacional. Es también necesario que la legislación comunitaria se aplique de forma más efectiva. La transposición y la aplicación práctica ocupan un espacio importante en la estrategia de mejora y simplificación del marco regulador. En este sentido, la principal responsabilidad recae en las Administraciones y órganos jurisdiccionales nacionales.

Dentro de las prioridades estratégicas para cumplir con los objetivos medioambientales, el VI Programa de Medio Ambiente señalaba que era necesario intentar solucionar las graves deficiencias que se observan a la hora de aplicar la normativa ambiental. Junto a los procedimientos judiciales, indicaba que la transparencia es un instrumento poderoso para hacer avanzar a los Estados miembros y autoridades que tardan en incorporar y poner en práctica la legislación comunitaria de medio ambiente.

El Quinto Informe sobre la Aplicación y Ejecución del Derecho Comunitario de Medio Ambiente<sup>30</sup> pone de manifiesto las deficiencias en la aplicación de este derecho. Esta mala

29. *Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003*. IEEP, Final Report April 2004. ([www.ieep.org.uk](http://www.ieep.org.uk))

aplicación niega a los ciudadanos el alto nivel de protección ambiental esperado. Este informe pone de manifiesto que los Estados miembros, por lo general, no transponen las directivas ambientales en los plazos previstos, que en muchos casos la transposición no es correcta y que en otros no cumplen con obligaciones adicionales, como puede ser la elaboración de planes o la designación de áreas protegidas. Sin duda alguna, debe mejorarse la aplicación del derecho comunitario del medio ambiente. Sobre todo ahora, con la Unión ampliada, es necesario asegurar que los nuevos Estados miembros cumplen y aplican correctamente el acervo comunitario en los plazos establecidos.

Para asegurar que las políticas comunitarias son aplicadas de forma eficaz y alcanzan los efectos deseados, ganando la confianza del público, las instituciones deben intentar mejorar la calidad de la legislación pero también garantizar que su aplicación es controlada eficazmente. Por ello, la Comisión adoptó un documento para mejorar el control de la aplicación del derecho comunitario<sup>31</sup>. En él se propone en primer lugar adoptar medidas de prevención para evitar los procedimientos de infracción y en segundo lugar controlar la aplicación y emprender acciones frente a las infracciones.

Los medios de prevención consisten en:

- Mejorar la selección del instrumento a adoptar.
- Cooperar en la aplicación de la legislación (ej.: comunicaciones interpretativas, campañas informativas dirigidas a las administraciones y jueces nacionales).
- Un seguimiento y ayuda para la transposición de las directivas antes de que finalice el plazo de transposición.
- Mejorar la notificación que realizan los Estados miembros de las medidas de transposición.

Los medios para controlar la aplicación y emprender acciones frente a las infracciones consisten en:

30. SEC (2004) 1025 de 19.08.2004.

31. COM (2002) 725 final.

- Utilizar eficazmente los instrumentos disponibles de acuerdo con la seriedad de las infracciones.
- Continuar dando cobertura y seguimiento a las quejas que suponen un instrumento importantísimo para el control de la aplicación del derecho comunitario del medio ambiente.
- Mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en la investigación de las infracciones.
- Mejor ejecución del Derecho comunitario.

Uno de los instrumentos para mejorar la ejecución del Derecho comunitario consiste en la presentación de demandas ante los tribunales nacionales. En materia de protección ambiental las ONG desempeñan un papel determinante en la utilización del recurso de la vía judicial. La propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>32</sup> tiene entre sus objetivos eliminar las deficiencias de la aplicación del derecho medioambiental. También pretende eliminar las dificultades procesales que encuentran las organizaciones en muchos Estados miembros de la Unión Europea, al no reconocérseles la legitimación activa para presentar una demanda por no tener un interés directo.

### La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial

Las estructuras y la calidad de la gobernanza son factores críticos para la cohesión o el conflicto social, para el éxito o fracaso del desarrollo económico, para la conservación o deterioro del medio natural así como para el respeto o violación de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Estos vínculos se han reconocido ampliamente por la comunidad internacional y muestran cómo la gobernanza es fundamental para el desarrollo. Así, la Declaración del Milenio declara que la creación de un ambiente que conduce al desarrollo y a la eliminación de la pobreza depende, entre otros, de una

32. COM(2003) 624 final de 24.10.2003.

buena gobernanza en cada país, de una buena gobernanza en el plano internacional y de la transparencia en los sistemas financieros, monetarios y de comercio. En el Consenso de Monterrey, los Jefes de Estado reconocieron que la buena gobernanza a todos los niveles es esencial para el desarrollo sostenible, un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza.

Uno de los primeros pasos para mejorar la gobernanza ambiental se dio en la sexta sesión especial del Consejo de Administración/Foro Global de Ministros de Medio Ambiente, celebrado en Malmö en mayo de 2000. En esta sesión los Ministros adoptaron la Declaración Ministerial de Malmö, la cual acordó que en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible deberían revisarse los requisitos para fortalecer la estructura institucional de la gobernanza internacional del medio ambiente.

El Libro Blanco abogaba por la aplicación de los principios de la buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales. Para ello, la Unión debería practicar una mayor apertura ante los agentes gubernamentales y no gubernamentales en otras partes del mundo. Asimismo, disponía que era necesario que la Unión reforzara su representación en los foros internacionales y regionales y, concretamente, en ámbitos tales como la gobernanza del medio ambiente.

Teniendo presente que muchos problemas y dificultades para alcanzar el desarrollo sostenible son muy similares en todo el mundo, la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible obligaba a tener en cuenta tanto la ampliación como la dimensión mundial del desarrollo sostenible. Es importante garantizar que las medidas que se adopten para alcanzar un desarrollo sostenible en Europa sirvan al mismo fin en el resto del mundo.

En respuesta al llamamiento de esa Estrategia, la Comisión aprobó una Comunicación sobre la contribución de la Unión Europea a escala mundial<sup>33</sup>. Este documento parte de la idea de que la globalización es un potente motor que alimenta el cre-

cimiento mundial y aporta medios para responder a los problemas mundiales de la salud, la educación y el medio ambiente. Sin embargo, las fuerzas del mercado, por sí solas, generan e incrementan las desigualdades, fomentan la exclusión y corren el riesgo de dañar de forma irremediable el medio ambiente.

Por consiguiente, la globalización debe ir acompañada de medidas para evitar o atenuar estos efectos. La Comunicación presenta una serie de acciones para contribuir al desarrollo sostenible mundial que complementan la estrategia de desarrollo sostenible de mayo de 2001 y que abarcan aspectos económicos, sociales, medioambientales, financieros, de coherencia de las políticas comunitarias y de gobernanza a todos los niveles:

- Control de la globalización: el comercio al servicio del desarrollo sostenible.
- Lucha contra la pobreza y fomento del desarrollo social.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales.
- La coherencia en las políticas de la Unión Europea.
- Mejora de la gobernanza en todos los niveles.
- Financiación del desarrollo sostenible.

La mejora de la gobernanza en todos los niveles consiste en reforzar la participación de la sociedad civil, la legitimidad, la coherencia y la eficacia de la gobernanza económica, social y medioambiental mundial.

El VI Programa de Medio Ambiente incluyó una serie de objetivos respecto al papel de la Unión Europea en el mundo:

- La integración de las preocupaciones y objetivos ambientales en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Unión Europea.
- Asunción con seriedad del tema del medio ambiente por las

33. *Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible*. COM (2002) 82 final de 13.02.2002.

organizaciones internacionales y aportación de los recursos adecuados.

- Aplicación de los convenios internacionales, especialmente, sobre cambio climático, biodiversidad, productos químicos y desertificación.

Recomendaba también fortalecer la gobernanza internacional sobre medio ambiente a través del fortalecimiento institucional del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), lograr una mejor coordinación de las instituciones de medio ambiente, incluida la mejora de la coordinación entre convenios mediante la ubicación conjunta de secretarías y mecanismos de financiación y cumplimiento. Asimismo, recomendaba que la Unión Europea desempeñara un papel de liderazgo y más activo en los foros internacionales.

La Constitución Europea incluye, entre los objetivos que debe lograr la Unión Europea en el ámbito de las relaciones internacionales, apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza<sup>34</sup> así como contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible<sup>35</sup>.

## Centrar las políticas y las instituciones

### Centrar las políticas

La integración por etapas que ha caracterizado el desarrollo de la Unión ha tendido a compartimentar las políticas en ámbitos sectoriales con diferentes objetivos e instrumentos, lo que ha perjudicado a la capacidad de mantener la coherencia. Por ello, el Libro Blanco señalaba la necesidad de definir más claramente los objetivos de la Unión a largo plazo. Como ya indicába-

34. Artículo III-292 (2, d).

35. Artículo III-292 (2, f).

mos, el artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea incluyó el principio de integración cuya aplicación se inició con el proceso de Cardiff. Esta integración debe ser un proceso más visible y recibir apoyo en los niveles políticos más altos<sup>36</sup>.

El año 2001 fue decisivo en el proceso de integración medioambiental con la adopción de la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible, incorporando el pilar medioambiental a la estrategia de Lisboa. Una de sus propuestas era mejorar la coherencia de la actuación política y para ello la preocupación central de todas las políticas debería ser el desarrollo sostenible. En la revisión de las Políticas Comunes (agrícola, pesquera, de transportes y de cohesión) se tuvo en cuenta esta propuesta.

### Centrar las instituciones

Las políticas de la Unión Europea inciden profundamente en las sociedades nacionales y sus ciudadanos. Esta incidencia debe hacer más democrática la toma de decisiones en el plano comunitario. Por ello, el Libro Blanco abogaba por revitalizar el método comunitario en el que cada institución se centrara en sus tareas esenciales: la Comisión en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento Europeo en adoptar la legislación y los presupuestos; el Consejo Europeo en fijar las orientaciones políticas; y el Parlamento Europeo, en controlar la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión.

Muchas de las recomendaciones sobre el del Libro Blanco se han visto reflejadas en el texto de la Constitución Europea.

El artículo I-23 (1) dispone: *El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en la Constitución.* El artículo I-37 (2) dedicado a los actos de ejecución establece que: *Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán*

36. *Integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea. Balance del proceso de Cardiff.* COM (2004) 394.

competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo 1-40, al Consejo.

La mayor parte de las disposiciones relativas a políticas se han reformado de tal forma que la función legislativa recae en el Parlamento Europeo y el Consejo actuando concertadamente.

## Bibliografía

**Comisión Europea:** *Objetivos Estratégicos 2000-2005. Hacer la nueva Europa.* COM (2000) 154 final de 9.2.2000.

**Comisión Europea:** *Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible.* COM (2001) 264 final de 15.5.2001.

**Comisión Europea:** *Un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea.* COM (2001) 354 final. Bruselas, 27.6.2001.

**Comisión Europea:** *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco.* COM (2001) 428 final. Bruselas 25.7.2001.

**Comisión Europea:** *Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible.* COM (2002) 82 final. Bruselas, 13.2.2002

**Comisión Europea:** *Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the Complainant in Respect of Infringements of Community Law.* COM (2002) 141 final. Bruselas, 20.3.2002.

**Comisión Europea:** *La gobernanza europea: legislar mejor.* COM (2002) 275 final. Bruselas, 5.6.2002.

**Comisión Europea:** *Evaluación del Impacto.* COM (2002) 276 final. Bruselas, 5.6.2002.

**Comisión Europea:** *Plan de acción "simplificar y mejorar el marco regulador".* COM (2002) 278 final. Bruselas, 5.6.2002.

**Comisión Europea:** *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible.* COM (2002) 347 final.

Bruselas, 2.7.2002.

**Comisión Europea:** *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas.* COM (2002) 704 final. Bruselas, 11.12.2002.

**Comisión Europea:** *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales.* COM (2002) 709 final. Bruselas, 11.12.2002.

**Comisión Europea:** *Better Monitoring of the Application of Community Law.* COM (2002) 725 final. Bruselas, 11.12.2002.

**Comisión Europea (2003):** *Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea.*

**Comisión de las Comunidades Europeas:** *Gobernanza y Desarrollo.* COM (2003) 615 final. Bruselas, 20.10.2003

**Comisión Europea:** *Revisión de la política medioambiental 2003. Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible.* COM (2003) 745 final. Bruselas, 3.12.2003.

**Comisión Europea:** *La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible un año después: cumplimiento de nuestros compromisos.* COM (2003) 829 final. Bruselas, 23.12.2003.

**Comisión Europea:** Documento de trabajo de la Comisión. *Integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas: balance del proceso de Cardiff.* COM (2004) 394 final. Bruselas, 1.6.2004.

**Comisión Europea:** Gobierno de Italia y Región de Lombardía. *Acuerdo tripartito entre la Unión Europea, el Gobierno de Italia y la Región de*

Lombardía. Firmado en Milán, el 15 de octubre de 2004.

**Comisión Europea:** *Report on European governance (2003-2004)*. Commission staff working document. SEC (2004) 1153. Bruselas, 22.9.2004.

**Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (2004):** *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. CIG 87/2/04 REV2. Bruselas, 29 de octubre de 2004.

**Decisión N° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente** (DOCE L 242 de 10.09.2002).

**International Institute for Sustainable Development (IISD):** *Summary of the 21st session of the UNEP governing council and second global ministerial environment forum (5-9 febrero 2001)*. Earth

*Negotiations Bulletin*. Vol. 16, N° 16. Lunes, 12 febrero 2001.

**International Institute for Sustainable Development (IISD):** *Summary of the 22nd session of the UNEP Governing Council and fourth global ministerial environment forum (3-7 febrero 2003)* GC-22 final. *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 16, N° 30 Lunes, 10 febrero 2003.

**International Institute for Sustainable Development (IISD):** *Summary of the eighth special session of the United Nations Environment Programme's governing council/global ministerial environment forum (29-31 marzo 2004)*. GCSS-8 final. *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 16, N° 35. Viernes, 2 abril 2004.

**Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2003):** *Informe Anual del PNUMA 2003. Liderazgo para el desarrollo sostenible*.

**Wallström, M.:** *The role of the regions to involve the citizens in the European Union*. Conference at the Committee of the Regions. Bruselas, 15 de octubre de 2004. SPEECH/04/457.

## Páginas web consultadas

Comisión Europea. Página web sobre gobernanza:

[http://europa.eu.int/comm/governance/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/governance/index_en.htm)

Comisión Europea. DG Medio Ambiente. *The Aarhus Convention*:

<http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm>

Comisión Europea. DG Medio Ambiente. *Action on Climate Change post 2012*:

[http://europa.eu.int/comm/environment/climat/future\\_action.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/future_action.htm)

Comisión Europea. Página sobre el Desarrollo Sostenible:

*Public Consultation 2004*:

[http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/consult\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/consult_en.htm)

*The Review of the EU SD Strategy 2005*:

[http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_en.htm)

Euractive. *EU News, Policy Positions and EU Actors online*:

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

La estrategia de Lisboa:

<http://europa.eu.int/comm/environment/integration/lisboa>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Oficina Regional para América Latina y el Caribe:

<http://www.rolac.unep.org>

# Transparencia y participación: principios básicos

## Ana Barreira

Presidenta

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

Una de las cuestiones más debatidas en el taller que a puerta cerrada celebramos como protocolo a esta jornada sobre gobernanza para el desarrollo sostenible, fue la necesidad de garantizar la participación del público en las decisiones relativas a la sostenibilidad, y para ello es requisito previo e imprescindible que se den condiciones de transparencia. Mi presentación se centrará precisamente en esos dos principios o elementos necesarios de la gobernanza para el desarrollo sostenible.

La democracia es el mejor sistema de gobierno pero no es perfecto. En materia de desarrollo sostenible y, sobre todo, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la democracia representativa que se ha venido practicando no es suficiente. Esto se debe a que el político se mueve en unos marcos temporales limitados, basados en su reelección. Sin embargo, las consecuencias de sus decisiones, que pueden causar daños o favorecer el entorno, no suelen evidenciarse hasta transcurrido un largo plazo, es decir, cuando ya no concurre a las elecciones. Por ello, es necesario dar un paso adelante para alcanzar un modelo democrático realmente participativo. Esto implica un buen gobierno o gobernanza que incluye la relación entre la sociedad y su gobierno.

1. *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*. COM (2001) 428 final de 25.7.2001.

## La gobernanza y sus principios

El término gobernanza hace referencia a cómo se preparan y toman las decisiones y quiénes están involucrados en estos procesos. La Comisión Europea entiende que el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia<sup>1</sup>.

La gobernanza guarda relación con los principios e instrumentos para la toma de decisiones en el contexto de los diferentes niveles de agentes y responsables de la toma de decisiones.

La Comisión en su Libro Blanco ya apuntaba cuales eran los principios de la gobernanza:

1. *Apertura*. Este principio se refiere a la necesidad de que las instituciones trabajen de forma más abierta, que se comuniquen activamente con el público y que utilicen un lenguaje accesible y comprensible para el público en general. Finalmente, la idea que subyace en este principio es que las decisiones sean más transparentes.
2. *Participación*. La calidad, pertinencia y eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos en

todas las fases del proceso de toma de decisiones, desde su concepción hasta su aplicación. El diálogo previo puede prolongar el tiempo de elaboración y negociación pero también contribuye a mejorar la calidad de una norma.

**3. Responsabilidad.** Este principio consiste en clarificar el papel de las instituciones, de los Estados miembros y de los agentes que participan en el proceso de toma de decisiones.

**4. Eficacia.** Ésta se consigue cuando las medidas adoptadas son eficaces y oportunas y producen los resultados esperados.

**5. Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. En el ámbito del desarrollo sostenible, la coherencia se logra a través de la integración de la protección del medio ambiente en el resto de las políticas (Artículo 6 Tratado de la CE).

## ¿Por qué es necesaria la transparencia y la participación pública?

La participación pública en los procesos de toma de decisiones es fundamental para la salud y vitalidad de la democracia. La transparencia informativa y la creación de un clima de colaboración con la Administración pública contribuyen a que el público confíe en la legitimidad de los procesos de toma de decisiones.

La participación pública y los procesos abiertos favorecen la confianza del ciudadano en la legitimidad de los procesos de toma de decisiones. El profesor de psicología Tom Tyler, de la Universidad de Nueva York, ha indicado: *When legitimacy diminishes, so does the ability of legal and political authorities to influence public behaviour and function effectively (Cuando la legitimidad disminuye, también lo hace la capacidad de las autoridades públicas y legales para influir en la conducta pública y funcionar de modo efectivo)*<sup>2</sup>.

El objetivo de la participación es conseguir una elaboración más eficaz de las políticas basada en la consulta previa y el aprovechamiento de la experiencia adquirida. Además, en el ámbito del desarrollo sostenible, contribuye a mejorar la concienciación del ciudadano, a mejorar la claridad de las decisiones y a lograr el apoyo del público en la aplicación de las medidas dirigidas a la consecución del desarrollo sostenible.

Finalmente, se trata de hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión Europea con el objetivo de que el ciudadano se sienta más cerca y se identifique con su labor. Así se crea cierto sentido de pertenencia.

Hay que recordar que tanto la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible como el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, hacían un llamamiento para mejorar la comunicación, movilizar a ciudadanos y empresas y favorecer la participación pública.

## Instrumentos para lograr la transparencia y la participación en el plano comunitario

El Tratado de Ámsterdam (1997) ya añadió un artículo por el que se establecía el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión<sup>3</sup>. Con el fin de poder ejercer este derecho, se aprobó el Reglamento 1049/2001/CE relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este Reglamento:

2. *Why People Obey the Law* (1990).

3. Artículo 255.

- Define los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos de estas instituciones comunitarias, de modo que garantiza el acceso más amplio posible a los documentos.
- Establece normas que garantizan el ejercicio de este derecho.
- Promueve buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos.

Conviene recordar que la Constitución Europea en su parte II, que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, extiende este derecho de acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (Artículo II-102).

Junto a este Reglamento, recientemente la Comisión Europea aprobó unos principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas. Se trata de un código de conducta. Los objetivos de esos principios y normas son:

- Contribuir a una mayor participación de las partes interesadas, a través de un procedimiento de consulta más transparente, fomentando así la responsabilidad de la Comisión.
- Proporcionar principios y normas generales para la consulta.
- Crear un marco para la consulta que sea coherente.
- Promover el aprendizaje y el intercambio mutuo de buenas prácticas en la Comisión.

Los principios generales coinciden con los principios recogidos en el Libro Blanco de Gobernanza. Las normas mínimas son:

**1. Claridad del contenido de la consulta.** Consiste en que toda comunicación relacionada con la consulta deberá ser clara y

concisa, y deberá incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas.

**2. Consulta al público objetivo.** Cuando se defina el público objetivo de un proceso de consulta, la Comisión se asegurará que los grupos relevantes tienen la oportunidad de expresar sus opiniones.

**3. Publicación.** La Comisión se compromete a garantizar una publicidad adecuada para llegar a un público más amplio y a utilizar todas las herramientas posibles de comunicación, incluyendo Internet.

**4. Plazos para la participación.** Se trata de dar tiempo suficiente para la consulta. Así indica un plazo mínimo de seis semanas para recibir respuestas de consulta pública por escrito, y un plazo de veinte días laborables para las reuniones.

**5. Acuse de recibo e información de retorno.** Destaca el compromiso de incluir en las propuestas legislativas un resumen de los resultados de la consulta previa y una explicación de cómo se han tenido en cuenta las aportaciones.

En el ámbito de la protección ambiental, la transparencia se ha venido promoviendo desde el año 1990 con la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente<sup>4</sup>. Esta Directiva fue derogada el día 14 de febrero de 2005, fecha en que la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental<sup>5</sup> debía estar transpuesta. Hay que señalar que, a la fecha, España no ha transpuesto esta Directiva a nuestro ordenamiento jurídico, incumpliendo el plazo de transposición. Esta nueva Directiva responde a las acciones emprendidas para transponer al derecho comunitario el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, firmado en 1998 en el

4. DOCE L 158 de 23.6.1990, p. 56.

5. DOUE L 41 de 14.2.2003, p. 26.

seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

La Directiva 2003/4/CE garantiza el derecho de acceso a la información medioambiental, tanto por vía de la solicitud del público como a través de la difusión activa de dicha información por parte de las autoridades públicas.

Los Estados están obligados a tener actualizada la información ambiental<sup>6</sup> y a que ésta sea precisa y susceptible de comparación. La información que los Estados deben difundir de oficio, es decir, activamente, sin ser requeridos previamente se refiere, como mínimo, 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.
- Las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente.
- Los informes sobre los avances registrados en materias de aplicación de los dos puntos anteriores.
- Los informes sobre el estado del medio ambiente que los Estados deberán publicar cada cuatro años como máximo.
- Las 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.
- Los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos ambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar dicha información.

6. Esta información de conformidad con la Directiva comprende: la situación de elementos del medio ambiente y su interacción; factores que afecten o puedan afectar a elementos del medio ambiente citados anteriormente; medidas como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores indicados anteriormente, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; informes sobre la ejecución de la legislación ambiental; análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas citadas; el estado de la salud y la seguridad de las personas.

En cuanto a las entidades que deben facilitar información ambiental, esta Directiva amplía el concepto de autoridad pública obligada a proporcionar información, extendiéndose también a quienes presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente, incluyéndose por tanto las empresas concesionarias de un servicio público. Están obligados a facilitar información ambiental:

- El Gobierno o cualquier administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos.
- 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.
- 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 persona comprendida dentro de las categorías mencionadas anteriormente.

El público que puede solicitar la información comprende tanto una o varias personas físicas o jurídicas, como las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas. Además, esta Directiva ha reducido el tiempo del que dispone la autoridad pública para responder cualquier solicitud de información; antes eran dos meses y ahora es un mes.

Con esta Directiva se da un paso adelante ya que, además de garantizar el acceso a un recurso administrativo para toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (total o parcialmente), respondida de forma inadecuada o tratada de forma no conforme con los plazos, formas de acceso, excepciones y tasas previstas de conformidad con esta Directiva, también garantiza el acceso a un procedimiento ante un tribunal de justicia, u otra entidad independiente e imparcial que los Estados miembros deben crear por ley.

Además, los Estados miembros están obligados a garantizar que sus funcionarios asistan al público cuando traten de acce-

der a la información, se designen responsables de información, se creen medios de consulta apropiados y existan registros o listas de información ambiental, o puntos de información con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información.

A la luz de las obligaciones contenidas en esta Directiva, podemos afirmar que nuestro país está incumpliendo con los términos de la misma, no sólo por el hecho de no haberla transpuesto aún, sino también porque muchas de sus obligaciones no se han puesto en práctica.

Respecto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones, la Unión Europea ha abordado este asunto siguiendo los postulados del Convenio de Aarhus, tanto en los procedimientos de autorización de actividades con un efecto sobre el medio ambiente, como con relación a la participación en planes y programas.

Respecto al primer tipo de procedimiento, la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>7</sup> establece la denominada *evaluación estratégica*. La efectividad de esta modalidad de evaluación para prevenir mayores costes ambientales es indudable y la participación pública de este tipo de procedimientos se ha considerado una necesidad. Así, esta Directiva dispone obligaciones concretas sobre el tipo de información que se debe facilitar al público en estos procedimientos y los requisitos de la participación, además de que las autoridades públicas deberán tomar en cuenta las opiniones expresadas por el público sobre el plan o programa.

El plazo de transposición de esta Directiva finalizó en julio de 2004, sin embargo, a la fecha, no ha sido transpuesto en nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, nos encontramos ante otro caso de incumplimiento en materia de transparencia y participación.

7. DOCE L 197, de 21.07.2001.

Respecto a la participación del público en la elaboración de planes y programas, se aprobó la Directiva 2003/35/CE 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, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo<sup>8</sup>. Esta Directiva obliga a los Estados miembros a que ofrezcan oportunidades de participación en la elaboración de planes y programas relativos a residuos, las aguas, envases y residuos de envases y a la calidad del aire ambiente. Asimismo, establece obligaciones para mejorar la participación del público en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en los procedimientos de concesión, modificación y actualización de autorizaciones ambientales integradas. La participación se deberá facilitar desde el inicio de estos procedimientos.

Finalmente, teniendo en cuenta que nos encontramos en pleno proceso de ratificación de la Constitución Europea por parte de los Estados miembros, no podemos olvidar las nuevas disposiciones de la misma relativas a mejorar la transparencia y la participación. Así junto al artículo II-102 que ya comentamos anteriormente, encontramos otros artículos relevantes.

El Artículo I-46 se refiere al principio de democracia representativa, que es la que hasta ahora se ha venido ejerciendo en el ámbito de la Unión Europea. Sin embargo, la Constitución da un paso adelante y su Artículo I-47 recoge el principio de democracia participativa, junto al derecho de iniciativa popular que concede a los ciudadanos de la Unión Europea la posibilidad de invitar a la Comisión Europea a que realice una propuesta legislativa. Será necesario que al menos un millón de ciudadanos de la Unión presenten conjuntamente la propuesta. El artículo II-50 se refiere a la transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y establece que las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

8. DOUE L 156 de 25.06.2003.

## La transparencia y la participación en España

Conviene destacar que ya nuestra Constitución de 1978 recogía la idea de la democracia representativa al establecer el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas<sup>9</sup>. Se trata de un derecho fundamental, pero sin embargo, podemos decir que en el ámbito del desarrollo sostenible y, principalmente, en materia de protección del medio ambiente, este derecho hasta ahora no se está garantizando como enseguida veremos.

La Ley 38/1995 de 12 de diciembre sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente ha venido regulando esta cuestión. No obstante, esta ley, como hemos visto, ya no está en línea con las obligaciones del derecho comunitario, ya que no sigue las disposiciones de la nueva Directiva sobre acceso a la información. Además, conviene saber que en muchas ocasiones la Administración ha incumplido el plazo de los dos meses previstos para responder y asimismo, amparándose en cláusulas de confidencialidad, la información se ha denegado. Es decir, la aplicación de esta ley ha sido muy deficiente.

En nuestro país la participación se viene dando bien a través de órganos consultivos con participación de sectores interesados, bien a través de los trámites de información pública que, en muchas ocasiones, se abren en los procedimientos administrativos.

Entre los principales órganos consultivos existentes en nuestro país encontramos: el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Clima y el Consejo Nacional del Agua. En estos Consejos no están representados todos los intereses ambientales y además sus informes no tienen fuerza vinculante.

9. Artículo 23.1.

Los trámites de información pública que se dan en nuestro país no siguen los dictados del Convenio de Aarhus ni las obligaciones de la legislación comunitaria.

Un caso llamativo de participación sesgada lo encontramos en el ámbito de los recursos hídricos, donde el Texto Refundido de la Ley de Aguas establece entre sus principios rectores la participación de los usuarios<sup>10</sup>. Los usuarios son aquéllos que tienen una concesión administrativa para usos de riego, industriales y de abastecimiento, principalmente. Así, en los órganos de gobierno y de gestión (Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, Juntas de Explotación y Juntas de Obras) sólo participan estos concesionarios junto con representantes de las Administraciones. En el caso de los órganos de participación y planificación, que es el denominado Consejo del Agua de la Demarcación, aquí sí pueden participar otros intereses pero siempre cuentan con una infrarepresentación y además este órgano apenas se suele reunir. Por tanto, el Texto Refundido debería establecer el principio de la participación de los interesados, que abarca también los intereses ambientales y no sólo los económicos, como sucede en la actualidad.

Asimismo, este Texto Refundido parece establecer en su artículo 15 dos tipos de acceso a la información. Por una parte, para todas las personas físicas o jurídicas que deben ejercitarlo en base a la obsoleta Ley 38/1995. Por otra, para los miembros de sus órganos de gobierno y administración, que tienen derecho a obtener *toda* la información disponible en el organismo respectivo, en las materias propias de la competencia de los órganos de los que formen parte.

A la luz de la actuación de la Administración española hasta ahora, podemos decir que la transparencia y la participación ha sido testimonial. Sin embargo, los compromisos internacionales y comunitarios exigen que en nuestro país haya un cambio de actitud al respecto.

10. Artículo 14.

## Conclusiones

Como ha quedado patente en esta exposición, la participación y la transparencia son elementos fundamentales para lograr que la gobernanza para el desarrollo sostenible sea eficaz. Si no se establecen cauces de participación y transparencia adecuados, será muy difícil ir en la senda del desarrollo sostenible. Por ello, es urgente y necesario que el Estado español transponga y aplique las directivas relativas al acceso a la información y a la participación del público en materia de medio ambiente. Así, será necesario llevar a cabo una profunda reforma en el funcionamiento de las instituciones a cargo de la protección ambiental y del desarrollo sostenible en nuestro país.

# El papel de las administraciones locales y regionales

**Lynda M. Warren**

Departamento de Derecho

University of Wales Aberystwyth, Penglais

## Las instituciones y sus funciones

El Reino Unido está dividido en cuatro administraciones territoriales –Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte– cada una de las cuales cuenta con un grado diferente de transferencia de competencias. El presente documento trata exclusivamente la situación de Inglaterra y Gales.

En Inglaterra, el primer nivel de gobierno local es la autoridad principal; su disposición exacta varía de un lugar a otro. En algunos lugares existe una única autoridad unitaria; otros mantienen los tradicionales grandes consejos sectoriales, con consejos territoriales más pequeños dentro de cada condado. Existe un segundo nivel de administración local a nivel municipal o de distrito. En Inglaterra, el gobierno regional es mucho menos importante que el gobierno local. En Gales, el organismo de gobierno central es el Gobierno de la Asamblea Galesa, que forma parte de la Asamblea Nacional Galesa (NAW), que desempeña muchas de las funciones propias de una administración regional. Las autoridades principales son unitarias, y en este caso también existe el nivel consejo sectorial (municipal) o territorial (de las comunidades).

Estos organismos están fuertemente involucrados en los asuntos medioambientales y de desarrollo sostenible; sin embargo, no son los únicos organismos públicos que lo hacen.

En Inglaterra, un gran número de departamentos del gobierno central, incluyendo el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Defra), la Oficina del Viceprimer Ministro (ODPM) y el Departamento de Comercio e Industria (Dti) desempeñan un papel importante en estos asuntos. En Gales, el organismo encargado de estas funciones es el Gobierno de la Asamblea Galesa que, con arreglo a la Ley del Gobierno de Gales de 1998, tiene responsabilidad parlamentaria a la hora de promover el desarrollo sostenible.

La Agencia de Medio Ambiente, que opera en ambos territorios, es responsable de la mayoría de los tipos de regulación medioambiental, y su objetivo principal, establecido en el artículo 4 de la Ley Medioambiental de 1995, es la protección y la mejora del medio ambiente en su conjunto, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible. En la actualidad, las agencias English Nature y Countryside Agency se encargan de la protección del medio ambiente y los asuntos rurales, respectivamente, aunque esto va a cambiar. El equivalente galés de estas agencias es el Consejo Rural de Gales (Countryside Council for Wales).

La responsabilidad de la implantación de la política medioambiental europea en el Reino Unido recae en el gobierno central de Westminster. Sin embargo, los poderes para legislar

sobre dicha implantación han sido transferidos hace tiempo. Mientras que el Parlamento de Westminster conserva plenos poderes para adoptar la legislación primaria (*Acts of Parliament* o Leyes del Parlamento) en Inglaterra y Gales, la mayoría de las directivas europeas entran en vigor a través de la legislación secundaria (Reglamentos) de conformidad con la Ley de las Comunidades Europeas de 1972.

La Asamblea Nacional Galesa tiene poderes para aprobar la legislación secundaria, por lo que es posible que las medidas concretas a través de las que se implanta la política medioambiental europea sean diferentes en los dos territorios. Esto puede ocasionar problemas a la hora de aplicar la legislación en los casos en los que el organismo responsable sea competente, tanto en Inglaterra como en Gales, como es el caso, por ejemplo, de la Agencia de Medio Ambiente. Este organismo, al igual que sus homólogos los Organismos Públicos no Ministeriales, ha de trazar una delgada línea entre el ejercicio de su independencia del gobierno central y la implantación de las políticas de éste; se ha criticado el hecho de que, algunas veces, estos organismos desarrollan sus propias políticas.

## Gobierno regional

Desde hace bastante tiempo, existe un elemento institucional regional dentro del gobierno central, en forma de Oficinas del Gobierno Regional y Agencias de Desarrollo Regional. Más recientemente se ha creado una serie de Cámaras Regionales, conocidas como asambleas, que sirven de enlace entre las autoridades locales y otros participantes fundamentales. El Gobierno propuso establecer estas Asambleas Regionales de manera que fueran reconocidas en la ley como organismos electivos, y para ello promulgó la Ley de Asambleas Regionales (Preparación) de 2003. Sin embargo, un referéndum en el que se decidía sobre la existencia de dichas asambleas en el noreste de Inglaterra, una de las áreas clave en consideración, rechazó la idea por una mayoría abrumadora y no se ha continuado con el proyecto. El electorado veía estas propuestas como una carga financiera y burocrática innecesaria. Las

nueve Agencias de Desarrollo Regional siguen existiendo. Sus áreas de competencia son fundamentalmente económicas, si bien entre ellas está la contribución al desarrollo sostenible.

## Gobierno local

Es importante recordar en este punto que tanto en Inglaterra como en Gales existen dos niveles: las autoridades principales y la comunidad. La mayoría de los poderes y las obligaciones reside en las autoridades principales. De hecho, las obligaciones del gobierno local reflejadas en las leyes son relativamente pocas, aunque cuentan con importantes poderes discrecionales. La decisión de aplicar dichos poderes es en parte una decisión política, aunque también depende de la realidad financiera. Los gobiernos locales pueden disfrutar de una considerable flexibilidad e individualidad, y así lo hacen, pero al hacerlo se ven fuertemente influenciados por las limitaciones y las oportunidades financieras.

Una noticia que ha aparecido recientemente en la prensa ilustra muy bien esto. Una de nuestras Autoridades de Parques Nacionales (que forman parte del gobierno local) ha decidido aparentemente abandonar su programa de paseos guiados por voluntarios, porque los visitantes que atraen principalmente son personas de clase media y de raza blanca. Al sustituir este programa por otro que tenga como fin fomentar la diversidad, la Autoridad podrá atraer una importante financiación exterior.

Mis conocimientos sobre el nivel inferior de gobierno local se limitan en gran parte a lo que ocurre en Gales, así que reduciré mi presentación a esta zona. Para que se hagan una idea de las proporciones, les diré que mientras que solamente hay 22 autoridades principales, existen más de 700 consejos sectoriales (municipales) y territoriales (de la comunidad). Éstos son muy diferentes unos de otros. Los consejos sectoriales suelen ser mucho más grandes: los mayores cuentan con una población de más de 45.000 habitantes, mientras que los más pequeños representan solamente a 153 personas. El cin-

cuenta por ciento de los consejos territoriales abarcan una población inferior a 500 personas. Alrededor de 900.000 habitantes de Gales, especialmente en las grandes ciudades como Cardiff, no tienen la ventaja de tener un consejo sectorial o territorial.

Desde el punto de vista práctico, las competencias de los consejos territoriales son limitadas porque su presupuesto es limitado. Por ley, son organismos de consulta y como tales desempeñan un papel fundamental en las decisiones de planificación. También pueden representar a su territorio (comunidad) en un gran número de organismos, y desempeñan diversas funciones que les han sido delegadas por la autoridad principal, aunque esto varía considerablemente de un lugar a otro. La Tabla 1 da una idea del tipo de temas que se discuten en las reuniones de los consejos territoriales.

Estos datos han sido facilitados a partir de las investigaciones de unos colegas de la University of Wales Aberystwyth<sup>1</sup>. Solamente he extraído los temas relacionados con el medio ambiente –cabe señalar que no hay ningún encabezamiento titulado desarrollo sostenible–. Personalmente, tengo algo de experiencia en los consejos territoriales, ya que mi marido es el secretario de nuestro consejo territorial. No se han celebrado elecciones en varios años porque no contamos con el número de miembros suficiente; la asistencia del público a las reuniones extraordinarias es virtualmente inexistente, excep-

to en las reuniones ordinarias convocadas para debatir temas concretos, como una propuesta para construir una carretera o sobre la reserva de pájaros local, y la mayoría de la actividad se reduce a solicitudes de planificación urbanística.

## Mejora del servicio

Ahora me voy a centrar en algunos de los desarrollos más recientes que tienen como objeto mejorar el servicio proporcionado por el gobierno local. Desde mi punto de vista, la necesidad de cambio más acuciante está en conseguir una mejor integración entre los diferentes elementos de gobierno, para garantizar que los temas sean considerados desde todas las perspectivas posibles. Como veremos, el gobierno considera esta integración como uno de los muchos aspectos de la gobernanza, pero conseguir el desarrollo sostenible no representa una razón especialmente importante a la hora de realizar reformas.

## Gales

En octubre del año pasado, el Gobierno de la Asamblea Galesa publicó un documento de consulta titulado *Making the Connections: Delivering Better Services for Wales (Realizando conexiones: mejora de la prestación de servicios en Gales)*, el cual iden-

**Tabla 1.**  
**Los Consejos territoriales y el medio ambiente**

| Frecuencia con la que se trata cada tema en porcentajes |                        |                |
|---|------------------------|----------------|
| Temas   | En todas las reuniones | Ocasionalmente |
| Planificación urbanística                               | 98                     | < 1            |
| Basura, contaminación                                   | 20                     | 70             |
| Planes para la zona                                     | 21                     | 71             |
| Espacios abiertos                                       | 10                     | 61             |
| Plantación de árboles                                   | 5                      | 70             |
| Reciclaje   | 4                      | 68             |

1. Wood, M., Edwards, B., Anderson, J., Gardner, G., Hughes, R. (Octubre 2002): *Research into the Role, Functions and Future Potential of Community and Town Councils in Wales (Estudio*

*del papel, las funciones y el potencial de los consejos sectoriales y territoriales de Gales).*

tificaba los cuatro principios mediante los que obtener un mejor servicio, que son los siguientes:

- Ciudadanos en el centro del escenario.
- Igualdad y justicia social.
- Trabajo conjunto en calidad de Servicio Público Galés.
- Valor del dinero.

Las maneras de situar a los ciudadanos en el centro del escenario se plantean bajo los siguientes enunciados:

- Responsabilidad democrática.
- Mejor acceso y apoyo de primera línea.
- Mayor receptividad.
- Mayor participación.

La responsabilidad democrática consiste en garantizar que los servicios estén diseñados en base a las necesidades de las personas. El documento promete realizar revisiones de los servicios desde la perspectiva y la experiencia del usuario, basadas en una serie de medidas desarrolladas para medir el grado de satisfacción del ciudadano. El enunciado relativo al mejor acceso y apoyo de primera línea se refiere a la necesidad de centrarse en los recursos que permitan promover la igualdad y la justicia social. Todos los organismos públicos deberán adoptar principios basados en las buenas prácticas en lo referente al servicio al cliente, y desarrollar la capacidad para anunciar el acceso a estos servicios, asesorar sobre los mismos, comunicarse eficazmente en un inglés o galés adecuado, hacer un seguimiento del servicio que se está prestando a los usuarios e informar sobre los éxitos conseguidos a la hora de cumplir los estándares prometidos.

La mayor receptividad exige que los servicios se diseñen basándose en las preferencias de las comunidades, con la flexibilidad suficiente para satisfacer las necesidades individuales. Por último, es necesario fomentar la participación pública. El documento afirma que *comprender las prioridades de la comunidad y conseguir la participación en la gestión de los servicios es tan importante como ser receptivo a las necesidades individuales.*

*(...) Los proveedores de servicios tienen que involucrar (...) a las comunidades en el establecimiento de las prioridades en los servicios, definir las mejoras en los servicios y plantear la forma en que deberían prestarse éstos.*

El documento continúa analizando las distintas maneras de consolidar la participación pública. Entre ellas se encuentran la mejora en la información sobre la prestación de los servicios; la orientación actualizada sobre la participación territorial; la mejora de las consultas a nivel nacional; y alentar a los proveedores de servicios para que garanticen que la voz de los usuarios sea escuchada al más alto nivel. El mensaje que el documento parece querer transmitir es que es necesario realizar una orientación descendente sobre cómo se puede conseguir un mayor nivel de comunicación con los ciudadanos. Éste es también uno de los escasos ejemplos en los que se hace referencia directamente a la necesidad de mejorar la coordinación en las consultas. Sin embargo, parece que esto se hace con el fin de evitar sobrecargar a los habitantes y las organizaciones locales, en lugar de para garantizar un resultado más integrado.

Se hace referencia a las Estrategias Territoriales como una de las nuevas formas de involucrar a las comunidades locales en la aceptación de prioridades locales y de influir en los servicios locales. La Sección 1 de la Ley de Gobiernos Locales de 2000 confirió a todas las autoridades principales de Inglaterra y Gales la obligación de preparar una estrategia territorial para promover el bienestar económico, social y medioambiental de sus áreas y contribuir al logro del desarrollo sostenible en el Reino Unido. Se trata de documentos palpables, elaborados con vistas a acercar a todos aquellos que puedan contribuir al futuro de las comunidades que pertenecen al área de autoridad local, y a perseguir las prioridades acordadas en colaboración. Es probable que su preparación involucre no sólo a las autoridades locales, sino también a un gran número de organismos públicos y privados, así como a los propios habitantes locales. De esta manera, aunque la autoridad local es responsable de elaborar la estrategia, en realidad es un documento compartido.

El Gobierno de la Asamblea Galesa ha elaborado una guía para las Asociaciones Estratégicas Territoriales<sup>2</sup> sobre temas medioambientales en relación con las estrategias territoriales. Esta guía se ha diseñado para ayudar a que las asociaciones proporcionen desarrollo sostenible a través de una serie de estrategias territoriales que demuestran que el medio ambiente tiene cabida en temas más amplios como la salud y el bienestar, la economía, la seguridad territorial y el aprendizaje sostenido, además de en el propio apartado de medio ambiente.

## Inglaterra

Inglaterra está en proceso de acometer una importante reforma de la gobernanza rural. El Gobierno solicitó a Lord Haskins que estudiara el traspaso de las políticas rurales del Gobierno, siguiendo la reorganización del gobierno central, porque se tenía la sensación de que eran demasiado complejas. Su informe se centró en gran medida en el compromiso de traspaso y en las medidas para lograr que los servicios públicos tuvieran un mayor grado de responsabilidad y fueran más receptivos a las necesidades locales.

La principal conclusión del informe fue que la mejor manera de mejorar el grado de responsabilidad era mediante una definición más clara de la responsabilidad frente a las funciones de elaboración de políticas y prestación de servicios, que acercara la prestación de servicios más al cliente mediante el traspaso de una gran parte de la responsabilidad a las organizaciones regionales y locales. También proponía mejorar la coordinación de la prestación de servicios fomentando el papel de las Oficinas del Gobierno de las Regiones. Se mostró partidario de un planteamiento más integrado sobre la regulación y la gestión sostenible de la tierra.

El informe de Lord Haskins<sup>3</sup> recomendaba que las Agencias de Desarrollo Regional desempeñaran un papel fundamental en el

traspaso de las competencias relativas a la economía y la sociedad rural del Gobierno y que, de conformidad con esto, dichas agencias demostraran su capacidad para contribuir al desarrollo sostenible. Este cambio en las competencias de las Agencias de Desarrollo Regional ha sido bien recibido; desde hace mucho tiempo, estas agencias estaban centradas en el desarrollo económico, sin tener en suficiente consideración sus objetivos de sostenibilidad.

Lord Haskins también recomendaba que las autoridades y las asociaciones locales asumieran la principal responsabilidad por la prestación de servicios, y que se les concediera la flexibilidad necesaria para enfrentarse a las necesidades locales. Él es de la opinión de que se debería fomentar el papel de los Consejos Territoriales rurales como participantes en este proceso.

Acerca de la integración, su principal recomendación fue combinar las funciones de las agencias English Nature y Countryside Agency para formar una nueva Agencia Integrada, que tuviera el destacado propósito de promover el uso sostenible de la tierra y el entorno natural.

A pesar del énfasis mostrado al hablar de la responsabilidad local, Lord Haskins no hace apenas referencia a la necesidad de mejorar la participación pública en la toma de decisiones, y prefiere concentrarse en el aspecto de la prestación de servicios de la participación local. Su informe ha recibido una efusiva acogida por parte del Gobierno, en el marco de su Estrategia Rural 2004, que ha demostrado un fuerte compromiso para implantar parte de sus conclusiones.

La piedra angular de la Estrategia Rural es el establecimiento de una serie de Asociaciones Rurales Pioneras, de las cuales siete se pusieron en marcha en octubre de 2004. En una nota de prensa que anunciaba el lanzamiento de estas asociaciones, el Defra anunciaba que *hoy estamos un poco más cerca del gran*

2. Gobierno de la Asamblea Galesa (Febrero 2004): *Environmental Issues for Community Strategies-Guidance for Community Strategy Partnerships in Wales (Asuntos medioambientales para las estrategias territoriales-Guía para las Colaboraciones estratégicas territoriales en Gales)*.

3. Lord Haskins (Julio 2004): *Modernising Rural Delivery*.

*traspaso de poderes a las comunidades rurales, que les permitirá establecer sus propias prioridades y centrarse en los recursos que consideren necesarios.* Estas asociaciones se han creado a un nivel subregional para explorar y comprobar las oportunidades de implantar planteamientos más coordinados, flexibles y eficaces en relación con la prestación de servicios rurales a nivel local. Las asociaciones agruparán a autoridades locales, Agencias de Desarrollo Regional, voluntarios, los consejos territoriales y otros implicados.

Sin embargo, el Gobierno no se está limitando a prestar atención a la comunidad rural, y ha realizado importantes cambios en su concepción del gobierno local globalmente. Su Documento de Visión de 2004 sobre el futuro del gobierno local<sup>4</sup> identifica una serie de retos:

- Una relación más estable y coherente entre el gobierno local y central.
- Responsabilidades claras en cada nivel por la prestación de servicios.
- Mejoras del liderazgo de la comunidad local.
- Aumento de los niveles de implicación de los ciudadanos.
- Garantizar las mejoras en los servicios públicos.
- Garantizar que el sistema de financiación es justo y se adecua a los objetivos.

En particular, me gustaría hacer hincapié sobre las referencias a la mejora del liderazgo de la comunidad local y el aumento de los niveles de implicación de los ciudadanos. La premisa de la que partimos es que el aumento de la influencia de los ciudadanos sobre la prestación de servicios garantiza que éstos reflejen mejor las necesidades de la comunidad y aumente el grado de satisfacción de los clientes, a la vez que se fomenta el sentimiento de orgullo y de implicación de las personas en el lugar en el que viven.

Esto también podría conllevar la ventaja añadida de que la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas se viera

4. Oficina del Viceprimer Ministro (Julio 2004): *The Future of Local Government: Developing a 10 Year Vision (El futuro del gobierno local: desarrollo de una visión a 10 años).*

aumentada, y animara a un número mayor de personas a votar en las elecciones locales. En el documento se refleja la interrelación entre la democracia representativa y la democracia participativa, ya que resalta que la participación de los ciudadanos en las elecciones locales debe ir acompañada de más y mejores oportunidades para participar en los temas y las decisiones locales, y ejercer influencia en los mismos. Sugiere una serie de modelos para lograr esto, tales como el desarrollo de iniciativas de gestión del vecindario, de los cuales la totalidad requiere probablemente una importante capacidad para crear una comunidad.

Uno de los mecanismos de prestación de servicios a los que se hace referencia en el Documento de Visión son los Acuerdos de Área Local. Son descritos como un *nuevo planteamiento radical para mejorar la coordinación entre el gobierno central y las autoridades locales y sus socios, que colaboran en una Asociación Estratégica Local.*<sup>5</sup> El Acuerdo de Área Local tiene la intención de proporcionar un foco alrededor del cual se fortalezca el trabajo de las autoridades locales y sus socios, a través de la estrategia territorial y las asociaciones locales.

Existen cinco elementos clave en el paquete de medidas: la simplificación de la financiación, el fortalecimiento de los acuerdos de prestación de servicios locales, una Estrategia Nacional para la Renovación del Barrio más sólida, un papel más importante para las Oficinas del Gobierno y los Acuerdos de Área Local piloto.

## Compromiso

Finalmente, citaré dos ejemplos de cómo las autoridades locales y el público en general comienzan a involucrarse en la toma de decisiones. El primer ejemplo de esto es el artículo 14 de la Directiva Marco del Agua, en el que se exige de forma legal la participación pública. La Agencia de Medio Ambiente es la autoridad competente con arreglo a esta Directiva, y se ha dedicado concienzudamente a desarrollar su planteamiento sobre la participación de los interesados institucionales y la

5. Oficina del Viceprimer Ministro (Julio 2004): *Local Area Agreements: a Prospectus (Acuerdos de área local: folleto informativo).*

información al público, desarrollando una serie de actividades para cada diferente tipo de participación.<sup>6</sup> Éstos abarcan desde la participación activa en la toma de decisiones, como es el caso del Foro de Participantes Institucionales, hasta medios de comunicación más pasivos, consistentes en informar mediante presentaciones y la página web.

| ACTIVIDAD                              | TIPOS DE PARTICIPACIÓN                               |
|--|--|
| Equipo de proyecto y grupo de prueba   | Participación activa, escucha, aprendizaje           |
| Mapeo de participantes institucionales | Aprendizaje, asesoría, información                   |
| Foro de participantes institucionales  | Participación activa, información, escucha, asesoría |
| Entrevistas personales                 | Participación activa, información, escucha, asesoría |
| Presentaciones                         | Información  |
| Creación de escenarios /visiones       | Participación activa, información, escucha, asesoría |
| Entrevistas con expertos y talleres    | Participación activa, información, escucha           |
| Página web                             | Información  |
| Boletín electrónico                    | Información  |
| Estudio de percepciones. Cuestionario  | Aprendizaje, escucha                                 |

El segundo ejemplo proviene del trabajo del Comité de Gestión de los Residuos Radiactivos (CoRWM), que el Gobierno ha creado para que realice recomendaciones sobre las opciones de gestión de los residuos radiactivos a largo plazo en el Reino Unido. Una de las partes centrales de este trabajo es el programa extensivo de participación de los ciudadanos y los interesados institucionales, sobre todo porque se exige que demuestre que sus recomendaciones serán capaces de inspirar la confianza de los ciudadanos. CoRWM está realizando una gran variedad de actividades con vistas a llegar a determinados grupos de personas de una forma determinada. Los métodos de compromiso más intensivos, en los que se participa directamente en los debates, son los siguientes:

| ACTIVIDAD                                      | RESULTADO                                 |
|--|---|
| Foro Nacional de Participantes Institucionales | Feedback, opiniones, participación activa |
| Mesas redondas sobre emplazamientos nucleares  | Feedback, opiniones                       |
| Reuniones abiertas                             | Conciencia, opiniones                     |
| Paneles de ciudadanos                          | Feedback, participación activa            |
| Redes sociales                                 | Conciencia, feedback                      |

Existe un gran número de métodos más extensivos, que han sido designados para llegar a un público más amplio:

| ACTIVIDAD             | RESULTADO                                    |
|-----------------------|--|
| Página web            | Conciencia, información, feedback, opiniones |
| Artículos             | Conciencia, información                      |
| Documento de consulta | Feedback, opiniones                          |
| Foros de expertos     | Asesoramiento                                |
| Encuestas             | Opiniones                                    |

## Conclusiones

El Gobierno del Reino Unido está claramente decidido a provocar un cambio en la gobernanza a nivel de autoridad local. Las motivaciones que le conducen a ello no son simples. Está claro que hay un descontento general con el proceso político en el Reino Unido; cada vez son menos las personas que se molestan en acudir a las urnas en las elecciones generales, y el número de votantes es todavía inferior en las elecciones locales. Una forma de compensar esta apatía, y al mismo tiempo fomentar una mayor participación, consiste en aumentar las oportunidades de democracia participativa. También existe, por supuesto, la creencia de que los servicios locales son mejores; pero esto no siempre tiene por qué ser así, si no se cuenta con la capacidad para ello. Por ejemplo, la sugerencia de Lord Haskins de que la autoridad local Environmental Health Officers pudiera hacerse cargo de las visitas reguladoras que la Agencia del Medio Ambiente hace a las granjas se ha considerado inapropiada, porque los Environmental Health Officers (Inspectores de sanidad medioambiental) no cuentan con la

6. Para obtener más información, se puede consultar la Agencia del Medio Ambiente, Mayo de 2004 *Ribble Pilot River Basin. Public Participation and River Basin Planning. Early Experiences.*

experiencia ni la formación necesarias para realizar estas inspecciones.

A pesar de todos estos cambios, se ha dicho o hecho relativamente poco para mejorar la participación pública. Las personas solamente pueden participar de manera eficaz en el proceso de toma de decisiones si comprenden los temas en cuestión; incluso en ese caso será necesario proporcionar algún incentivo, como un interés personal en la decisión. La participación siempre tiene un coste; las autoridades locales, en particular en el nivel territorial (de la comunidad), cuentan con unos fondos muy limitados y dependen en gran manera de la participación voluntaria de los concejales y los empleados; pero todo tiene un límite.

Preocupaciones similares son las que expresa la Asociación Galesa de Gobiernos locales en su documento *Communities and their Quality of Life (Las comunidades y su calidad de vida)*, que identifica los retos que el desarrollo sostenible representa para el gobierno local. Brevemente, éstos son: la ambigüedad del concepto; el lenguaje especializado que adopta el desarrollo sostenible, en el que las cuestiones se formulan a menudo en términos abstractos de alto nivel que los ciudadanos locales no comprenden inmediatamente; no existen recursos adicionales que asuman la tarea fundamental de alcanzar el desarrollo sostenible; el pensamiento integrado cuestiona las prácticas y las estructuras existentes, de manera que puede exigir un compromiso considerable para poder producir el cambio.

Esto no quiere decir que no haya existido presión de base que haya ayudado a aumentar la participación; claramente la ha habido. El Convenio de Aarhus entró en vigor en Inglaterra y Gales el 1 de enero de 2005, cuando entró en vigor completamente la Ley de Libertad de Información de 2000. Esto ha hecho crecer el perfil de la participación pública y sin duda será un catalizador para seguir suscitando el interés. Otro catalizador es la Ley de Derechos Humanos de 1998 que, aunque con un poco de retraso, implanta el Convenio Europeo de Derechos Humanos en la legislación del Reino Unido. Esta

Ley ha traído consigo algunos cambios fundamentales en la manera en que los organismos públicos comienzan sus actividades. La agencia English Nature y el Consejo Rural de Gales, por ejemplo, en la actualidad invitan personalmente a representantes de terratenientes a las reuniones del consejo en las que se debate la calificación de sus tierras.

Sin embargo, creo que debo terminar con un comentario negativo. La mayor participación pública, y por ende de las autoridades locales, está muy bien en teoría, pero el sistema no está diseñado para hacer que funcione en la práctica. No hay una percepción adecuada de la necesidad de ampliar el proceso de toma de decisiones. Las personas responsables de la toma de decisiones a menudo no han recibido formación sobre la manera de manejar la información proporcionada por el público o los interesados, y de utilizarla adecuadamente en sus propios procesos; también son extremadamente reacios a gastar el dinero para obtener información que temen sea de poco valor.

En todo momento, las autoridades locales, tanto a nivel principal como territorial (de comunidad), están muy limitadas a su presupuesto, y su capacidad para participar de forma significativa será algo tosca, determinada en gran medida por los intereses personales y/o los recursos financieros y por la ausencia de proceso comunitario. El mayor cambio que se puede producir en la gobernanza es algo que el gobierno del Reino Unido parece poco probable que realice: aumentar la financiación de las autoridades locales y concederles más libertad para que la utilicen como deseen.

# Oportunidades y retos para la administración regional

## Cecilia Gañán

Directora General de Participación e Información Ambiental  
Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía

Desde que, en febrero de 2000, el expresidente de la Comisión, Romano Prodi, mencionara la necesidad de *promocionar nuevas formas de gobernanza*, como uno de los ejes principales de la actuación de las instituciones europeas frente al ciudadano, las administraciones europeas a todos los niveles iniciaron un proceso de examen autocrítico, para intentar incorporar esas nuevas concepciones de actuación de las administraciones públicas, cuyo objetivo fundamental es reformar los mecanismos de decisión de manera que se asegure una conexión más directa con los ciudadanos y una aplicación más efectiva de las políticas.

En este contexto, el concepto de *gobernanza* para la Unión Europea promueve la incorporación de cinco principios en la actuación de la administración: *la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*.

Desde el punto de vista de las políticas de medio ambiente, la gobernanza ambiental implica involucrar a los actores regionales y locales de un modo más efectivo en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas ambientales, induciendo a su vez a estos actores a que incorporen, paralelamente, los principios de buena gobernanza en el desarrollo de sus actuaciones.

El término *gobernanza* ha ido tomando cuerpo durante los últimos años, aunque aún hoy no puede afirmarse que exista un absoluto universal que determine *qué es una buena gobernanza*. La gobernanza es definida de diferente manera por las distintas organizaciones internacionales:

- Para la OCDE por *gobernanza* deben entenderse aquellos *procesos de adopción de decisiones que los diferentes actores afectados por los bienes colectivos (públicos y comunes) han alcanzado de mutuo acuerdo para mejorar la calidad de vida del área territorial en el que interactúan y mejorar el bienestar de los actores que en ella participan*.
- El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial evalúan la *gobernanza ambiental* a nivel global tomando en consideración cuatro dimensiones<sup>1</sup>: 1) el derecho de los ciudadanos a la participación; 2) la transparencia de las organizaciones y los procesos de toma de decisiones; 3) la lucha contra la corrupción; y 4) el derecho a una información completa y objetiva.
- Para la UNESCO la *gobernanza* hace referencia al *proceso de toma de decisiones y a la manera en que éstas son implementadas*.

1. Quinto Foro Mundial de Ministros de Medio Ambiente, marzo de 2004.

## Progresos en el ejercicio de la buena gobernanza ambiental en la comunidad autónoma andaluza: principios de la buena gobernanza<sup>2</sup>

La Junta de Andalucía asume las recomendaciones y enseñanzas emanadas del Libro Blanco y del proceso de debate abierto tras su promulgación y reconoce la necesidad de reorganizar las instituciones y procedimientos, de modo que permitan una mayor y mejor participación (más activa y responsable) de la sociedad civil y de las organizaciones que representan el interés público en el proceso de toma de decisiones. Es decir, desde la Junta de Andalucía se comparten los principios de la buena gobernanza ambiental, y consecuentemente se favorecen actuaciones ambientales más integrales, más participativas y más transparentes.

Para exponer los avances que desde el gobierno regional se están logrando en este sentido, detallaremos las actuaciones desarrolladas para incorporar al ejercicio de la política ambiental andaluza, los cinco principios de buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

### Apertura y participación

Por una parte se trata de asegurar que el servicio público que prestan las instituciones se haga de la forma más abierta posible, con una comunicación activa sobre la labor realizada, empleando un lenguaje accesible y actuando con transparencia. Por otra parte, debe favorecerse una amplia participación de los ciudadanos en todas las fases de aplicación de las políticas (desde su concepción, desarrollo y evaluación), con objeto de legitimar las actuaciones y generar confianza en las instituciones.

En este orden de cosas, podemos resaltar algunas actuaciones

de la Junta de Andalucía, tendentes a garantizar estos principios:

1. En el marco de los retos planteados por el proyecto de Segunda Modernización de Andalucía, se pone de relieve la necesidad de revisar los mecanismos de participación e información ambiental (...) *para garantizar la intervención activa y eficaz de la sociedad en la política ambiental de nuestra Comunidad.* El Decreto 206/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la *estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente*, crea la Dirección General de Participación e Información Ambiental, que asume entre sus objetivos el de mejorar la eficacia y eficiencia de los mecanismos y procedimientos en la materia, así como integrar ambas políticas. Trata igualmente de dar respuesta a la creciente importancia de estas políticas públicas en el ámbito europeo.

2. Incorporación de las *Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación para la modernización de la Administración Ambiental*. Disponer de más y mejor información ambiental es uno de los retos que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asumido históricamente. Hacer esta información accesible en formatos útiles y que a su vez generen nueva información ambiental de calidad, es una orientación reforzada por la Directiva de Libertad de acceso a la Información en materia de medio ambiente, el Convenio de Aarhus y la Ley 38/1995 sobre acceso a la información ambiental.

En mayo de 2000 fue publicada la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía que regula la creación de la Red de Información Ambiental. La Orden fija los objetivos de la Consejería de Medio Ambiente en materia de información ambiental, en la triple faceta de información técnica para gestores e investigadores, información divulgativa para los ciudadanos e indicadores para la asignación de recursos y toma de decisiones. También determina sus contenidos, establece los productos a conseguir y crea el Catálogo de Información Ambiental de Andalucía, así como los Programas anuales de Información. Al prever la posibilidad de establecer Acuerdos y Convenios con otras Instituciones y

2. Según el Libro Blanco de Gobernanza Europea. COM (2001) 428 final. pp. 10 y ss.

Organismos, para la cesión o intercambio de información, se posibilita la Red de Información y Evaluación Ambiental de Andalucía.

Esta Red pretende unir los esfuerzos de todos los centros productores y usuarios de información ambiental en la Comunidad Autónoma, aprovechando los desarrollos en levantamientos de información y herramientas de gestión que se han venido consolidando a través del sistema de información ambiental de Andalucía, el cual, a partir de la creación de esta Red, se incorpora a la misma. Se produce así un salto cualitativo importante en la consideración de la información ambiental en el contexto andaluz y en relación con el uso de nuevas tecnologías de la información.

**Prestación de servicios: administración electrónica.** El objetivo de avanzar en la administración electrónica, es también uno de los elementos centrales del mencionado proceso de Segunda modernización de Andalucía. Su objetivo es conseguir que pueda realizarse a través de Internet el mayor número posible de procedimientos administrativos. Desde la Junta de Andalucía, se ha realizado un gran esfuerzo para hacer de la información y el conocimiento las materias primas de la modernización. Ejemplos de ello son la aprobación del Decreto 72/2003<sup>3</sup> de medidas de impulso de la Sociedad del conocimiento; la creación del portal *andalucia.es*; la aprobación del Decreto 183/2003<sup>4</sup> por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación del procedimientos administrativos por medios electrónicos; la publicación de la Ley 59/2003 de firma electrónica<sup>5</sup>. (En el Anexo se recoge la lista de procedimientos administrativos tramitables actualmente a través de nuestra página web).

**3. Dinamización de la participación de los órganos colegiados en materia de medio ambiente.** La apertura de las instituciones

3. Decreto 72/2003 de 18 de marzo, de medidas de impulso de la sociedad de conocimiento en Andalucía.

4. Decreto 183/2003 de 24 de julio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos.

también se manifiesta a través del impulso y la dinamización de los órganos colegiados de participación en materia de medio ambiente (Consejo Andaluz de Medio Ambiente, Consejo Andaluz de Biodiversidad, Consejos provinciales, Juntas rectoras de Parques Naturales, etc).

En el Consejo Andaluz de Medio Ambiente (CAMA) se encuentran representados las Universidades, los agentes económicos y sociales y sus asociaciones representativas (sindicatos, CEA, asociaciones agrarias, organización de consumidores y usuarios, asociaciones juveniles, etc.), los gobiernos locales y ONG ecologistas y de defensa de la naturaleza.

Para ampliar la apertura y favorecer la participación en el seno de este Consejo Andaluz, órgano supremo de participación autonómica en materia ambiental, la Consejería de Medio Ambiente<sup>6</sup> se ha marcado los siguientes objetivos:

- Promover una intervención más activa y una mayor implicación de sus miembros desde las etapas iniciales de cualquier iniciativa política (por ejemplo, la propia definición de objetivos de un Plan), proporcionando así a los miembros del Consejo mayores y mejores oportunidades de influir en la gestión del medio ambiente de forma constructiva.
- Mejorar la comunicación entre los miembros del Consejo Andaluz de Medio Ambiente y entre éstos y la Consejería mediante la creación de Grupos de Trabajo. A comienzos del año 2005 hemos habilitado una herramienta informática que nos ha permitido establecer en nuestra página web foros virtuales de participación para los colectivos participantes en el Consejo, a través de los cuales se pretende ofrecer un espacio virtual permanente para el debate y la interlocución entre los distintos colectivos y la Consejería.

5. Ley 59/2003 de 19 de diciembre, sobre firma electrónica.

6. Objetivos de la CMA para dinamizar el CAMA. Año 2005

4. *Procedimientos participativos aplicados a la elaboración de planes y programas medioambientales:* Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (EADS), Programa Ciudad 21, Plan de Medio Ambiente de Andalucía (PMA) 2004-2010, Estrategia Andaluza de Educación Ambiental, etc.

La **EADS** responde a la necesidad de enfocar de forma equilibrada e integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo. Subraya la necesidad de que sean los gobiernos regionales y locales los que expongan sus compromisos en el marco de una Agenda 21 por la sostenibilidad, y que las autoridades locales contribuyan al diseño y ejecución de las políticas ambientales, tanto en el plano nacional como en el subnacional. La EADS regula cómo plantear este compromiso por la sostenibilidad en los distintos ámbitos, e insiste en la labor importantísima que debe desempeñar la autoridad más cercana al pueblo en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

El **Programa Ciudad 21** promovido por la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, tiene por finalidad esencial constituir una red de municipios que opten por un modelo ambientalmente sostenible. Para alcanzar estos objetivos el Programa incentiva la elaboración de diagnósticos ambientales y de planes de acción, en cuya elaboración juega un papel preponderante la participación ciudadana. Este Programa promueve igualmente la integración de los esfuerzos de las distintas Administraciones con competencias en la mejora del medio ambiente urbano.

El **Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010**, aprobado por Consejo de Gobierno el 14 de septiembre de 2004, constituye una figura de planificación integradora, a través de la cual se diseña e instrumenta la política ambiental de la Comunidad Autónoma. El Plan presenta como novedad la intensificación del carácter participativo de su proceso de formulación, a lo largo del cual se ha contado con las valoraciones y consenso de los diferentes agentes sociales y económicos y con las distintas entidades de la administración relacionadas con actividades de interés para el medio

ambiente. Asimismo, cuenta con un Programa de Educación y Participación ambiental, cuyo objetivo es *lograr que la población andaluza contribuya y se implique de manera activa y responsable en la resolución de los problemas ambientales de Andalucía, participando de forma directa en tareas de protección y conservación del medio ambiente y mediante la presencia activa en los órganos de participación y gestión*<sup>7</sup>.

Este objetivo, como todos los enumerados en el PMA, cuenta con estrategias y medidas, así como con una dotación presupuestaria para asegurar su realización.

En esta línea de ideas, la Dirección General de Participación e Información Ambiental ha iniciado los trámites para la futura formulación de una Estrategia Andaluza de Participación en materia de Medio Ambiente, que dará respuesta a las obligaciones que se derivan de la política internacional (Convenio de Aarhus) y europea (nueva directiva de participación ambiental de 2003<sup>8</sup>), en materia de participación.

## Responsabilidad

Explicar el papel de las instituciones y la tarea que les corresponde para asumir responsabilidades.

1. *Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios de la Junta de Andalucía.* La evolución de la sociedad andaluza y las transformaciones que en el seno de la misma y en su entorno se vienen produciendo, exigen un impor-

7. Objetivo del Programa 18 del PMA.

8. DIRECTIVA 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003 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, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DOUE L 156 de 25.6.2003). El Estado español tiene de plazo hasta el 25 de junio de 2005 para incorporar al derecho interno las disposiciones establecidas en la directiva. Es decir, que aun no existe tal obligación, aunque sería muy deseable que el Estado hiciera un esfuerzo por adelantarse en la aplicación de una normativa sobre participación pública en los planes ambientales, normativa que responde claramente a los dictados de la nueva gobernanza ambiental.

tante proceso de adaptación de sus organismos e instituciones. Este proceso de adaptación parte de la concepción de la Administración como un conjunto de órganos prestatarios de servicios requeridos por la sociedad en su conjunto, y que deben adecuarse continuamente para cumplir con las exigencias de calidad que demanda el ciudadano.

Este compromiso supone un impulso para que las organizaciones públicas adecuen sus resultados de acuerdo con los objetivos previamente definidos y sustituyan, en consecuencia, la tradicional visión del *ciudadano-administrado* por la del *ciudadano-cliente*, que asume una posición activa y participativa frente a la propia organización, como árbitro final de la calidad de los servicios prestados.

En el marco de la Segunda Modernización de Andalucía, el 23 de julio de 2002 se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno el Plan Director de organización para la Calidad de los servicios para el período 2002-2005, cuyo objetivo final es alcanzar el mayor grado de excelencia en los servicios que presta la Administración andaluza. A tal efecto, el Plan Director se configura en torno a cinco estrategias, entre las que se encuentra la elaboración de un Plan de Calidad que englobará los programas de creación de las Cartas de Servicio y la creación de los Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía.

En el seno de la Consejería de Medio Ambiente, podemos mencionar algunas actuaciones que responden a esta autoexigencia, que viene a ser en definitiva, un compromiso de *rendir cuentas* ante los ciudadanos:

**2.** Por un lado los informes de seguimiento periódicos de la ejecución de la política ambiental, así como el establecimiento de indicadores ambientales para apoyar la autoevaluación de las políticas que se van poniendo en marcha, y en función de cuyos resultados, podemos corregir orientaciones o reforzar medidas, cuando los impactos no son los deseados.

**3.** Por otro, la creación del Comité de seguimiento del Plan de Medio Ambiente de Andalucía, y la presentación al máximo órgano de participación, el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, de un informe anual sobre su ejecución y resultados.

### Eficacia y coherencia

Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados perseguidos: la aplicación de las políticas debe ser proporcionada, y las decisiones han de tomarse en un nivel adecuado. Las políticas son cada vez más complejas, y los nuevos retos políticos, como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, superan las barreras competenciales tradicionales, porque se refieren a muchas de las políticas ahora sectoriales (medio ambiente, energía, agricultura, transporte...). Se requiere un enfoque político integrador y coherente para que todas las administraciones, ya sean ambientales o no, ya sean estatales, regionales o locales, trabajen de forma sinérgica para alcanzar un resultado común (Integración de la política ambiental, ampliación de los instrumentos de política ambiental –normativos y de mercado–, mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados).

**1.** *Integración vertical.* Para que el diseño e implantación de la política ambiental sea coherente (y complementaria, cuando sea necesario) es necesario el compromiso y voluntad política de implementar mecanismos de comunicación, consulta y coordinación intergubernamental.

- Hitos en el calendario de la política ambiental andaluza: señalamos dos fechas clave, en las cuales se da coherencia a la política de medio ambiente en nuestra Comunidad Autónoma. En el Año 1994 se produce la concentración de las competencias en materia de medio ambiente en la Consejería de Medio Ambiente (año 1994 – De la Agencia de Medio Ambiente, se crea la Consejería de Medio Ambiente). Año 2004, transferencia de competencias en materia de gestión integral del agua a la Comunidad

Autónoma. El gobierno regional crea la Agencia Andaluza del Agua como organismo autónomo de la Consejería de Medio Ambiente.

- En apoyo al principio de subsidiariedad: refuerzo de la coordinación con las entidades locales en el desarrollo e implementación de sus competencias en materia de medio ambiente, mediante la puesta en marcha del Programa Ciudad 21, que se basa en la participación, colaboración e intercambio de experiencias entre el gobierno regional y los gobiernos locales, así como con los agentes económicos y sociales interesados en el medio ambiente urbano y, sobre todo, en la implicación de los ciudadanos que son, en última instancia, los protagonistas y garantes del Programa.

**2. Integración horizontal: coordinación con las políticas sectoriales.** Esta integración es estratégica. La implementación de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, así como la plena aplicación del Plan de Medio ambiente, serán los instrumentos fundamentales que deberán propiciar un compromiso global del gobierno andaluz en su conjunto a favor de la sostenibilidad. En este sentido, consideramos que la mejor forma de trabajar por el medio ambiente es trabajar por su transversalidad, y quizá este sea el reto más importante al que las administraciones regionales nos encontramos enfrentadas en estos momentos. Integrar consideraciones medioambientales en todas las políticas sectoriales.

**3. Mejores normativas y mejores resultados en materia de medio ambiente.** La Unión Europea está realizando un esfuerzo a través del Plan de Acción de Medio Ambiente *Simplificar y mejorar el marco regulador*<sup>9</sup>, para lograr una mejor preparación, y posterior aplicación, de la política de medio ambiente mediante la mejora de los procedimientos vigentes de consulta y evaluación del impacto, la ampliación del alcance de diferentes instrumentos políticos, la limitación de las propuestas a los elementos esenciales y el lanzamiento de un programa sobre simplificación de la legislación comunitaria.

La Consejería de Medio Ambiente también es consciente de que es necesario realizar un esfuerzo por clarificar (estructu-

rar y simplificar) la normativa medioambiental. En Andalucía, al igual que en otros entornos, el desarrollo normativo orientado a la prevención, protección y calidad del medio ambiente se ha caracterizado por su diversificación y escasa integración en un marco unificador de referencia como un todo coherente. En el momento de creación de la Agencia Andaluza de Medio Ambiente (1984) se constata la necesidad de realizar un esfuerzo por clarificar y unificar la normativa relativa al medio ambiente. El primer y más significativo resultado se materializa en la elaboración y aprobación de la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía<sup>10</sup>, pionera en su época, la cual sirvió para unificar los procedimientos en materia de calidad ambiental.

Para unificar e integrar la normativa relativa a la conservación de la biodiversidad y geodiversidad en Andalucía, más recientemente (2003) se aprueba la Ley de flora y fauna silvestres<sup>11</sup>.

A pesar de los avances conseguidos en materia de integración normativa, aún existen déficits no cubiertos a los que tratará de dar respuesta la elaboración de la futura Ley de Medio Ambiente de Andalucía.

**4. Complementar la actividad normativa con otros instrumentos como vía para lograr una aplicación más eficiente de la legislación ambiental y una corresponsabilización en el logro de los objetivos de la política de medio ambiente.** El Libro Blanco recomienda entre sus líneas directrices de actuación la de promocionar una corresponsabilización de los agentes en el desarrollo y aplicación de normativa ambiental.

- Los Acuerdos voluntarios constituyen un instrumento –no normativo– adecuado para la consecución tanto de los

9. COM (2002) 278

10. Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental. BOJA 79/1994, de 31 de mayo; BOE 156/1994, de 1 de julio.

11. Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres. BOJA 218/2003, de 12 de noviembre.

objetivos de la política ambiental como los que imponen la eficiencia en el desarrollo y aplicación de la normativa en materia de medio ambiente, basados en la firma de acuerdos de colaboración entre la Administración ambiental y las empresas, con el objetivo de conseguir mayores niveles de calidad que los exigibles legalmente, o bien alcanzar los objetivos en un menor plazo que el marcado por la ley (Ver en Anexo II los Acuerdos voluntarios en Andalucía).

- Apoyo técnico-económico a las empresas para su adecuación ambiental. Para mejorar la calidad, corresponsabilización y los resultados esperados en la aplicación de la normativa ambiental, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía está desarrollando un importante esfuerzo orientado a facilitar la adecuación ambiental de la industria andaluza en lo que respecta, especialmente, a su adaptación a los requerimientos impuestos por la Directiva IPPC y la Ley 6/2001 de prevención y control integrado de la contaminación. La Directiva IPPC afectará en torno a 700 instalaciones industriales en nuestra Comunidades Autónomas (este dato nos sitúa en la tercera Comunidad, después de Cataluña y Valencia, en el número de centros industriales afectados).

La Consejería de Medio Ambiente ha tratado de anticiparse a la aplicación de la Directiva iniciando en el año 2001 un Plan de Evaluación de las industrias afectadas, al objeto de estimar las necesidades concretas de adaptación del grueso del tejido industrial andaluz. Desde esta fecha se han inspeccionado más de 200 instalaciones otorgándoles asesoramiento técnico y financiero para acometer las inversiones necesarias para reducir sus emisiones contaminantes.

Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cinco principios orientadores de la actuación de las administraciones públicas. Cinco compromisos con la sociedad. Una nueva etapa en las relaciones administración-ciudadano: un ciudadano más informado y corresponsable de las decisiones; una administración abierta, responsable y eficaz.

Un reto de todos, y una oportunidad para compartir el camino hacia la sostenibilidad, es decir, hacia nuestro futuro.

## Anexo I

### **Administración electrónica. Procedimientos administrativos tramitables a través de nuestra web**

#### **Caza y pesca**

- Licencias de caza y pesca continental.
- Planes técnicos de caza.
- Solicitud de nueva tarjeta de cazador y/o pescador.

#### **Residuos peligrosos**

- Declaración anual de productores de Residuos Peligrosos.
- Memoria anual de gestores de Residuos Peligrosos.
- Presentación de documentos de control y seguimiento de Residuos Peligrosos (Remitentes).
- Validación de documentos de control y seguimiento de Residuos Peligrosos (Destinatarios).
- Inscripción de pequeños productores en el Registro de Productores de Residuos Peligrosos.
- Presentación de la hoja de control de la recogida de aceites (documento A) .
- Presentación de control y seguimiento de aceites usados (documento B).
- Presentación de la hoja de control de recogida de Residuos Peligrosos (pequeñas cantidades).

#### **Ayudas forestales**

- Ayudas para la prevención y lucha contra los incendios forestales.
- Ayudas para el desarrollo y la gestión sostenible de los recursos forestales.

#### **Servicios de información y atención al ciudadano**

- Servicio de información sobre Caza y Pesca Continental a través de correo electrónico.
- Consulta de situación de contratos.
- Consulta en línea de datos meteorológicos en forma tabular y/o gráfica.
- Consulta de datos Actualización en el Registro de

#### **Cazadores y Pescadores .**

- Encuesta sobre árboles y arboledas singulares de Andalucía
- Suscripciones a revistas y boletines electrónicos.
- Consulta en línea de la base de datos de la Biblioteca de la Consejería de Medio Ambiente.
- Consulta de información cartográfica ambiental, ortofotos e imágenes de satélite de Andalucía.
- Consulta de instalaciones y servicios de uso público en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- Suscripción a nuevos programas de voluntariado y campañas de comunicación social.
- Consulta en línea de analíticas del Corredor Verde del Guadiamar.
- Consulta de documentos sometidos a exposición pública.

## Anexo II

### Los Acuerdos Voluntarios en la Consejería de Medio Ambiente

#### Acuerdos Voluntarios firmados en el marco del Plan de Calidad Ambiental de Huelva

- Atlantic Copper: 24/2/2003.
- ENCE: 9/6/2004.
- En negociación, CEPSA Refinería La Rábida.

#### Acuerdos Voluntarios en negociación en el marco del Plan de Calidad del Campo de Gibraltar

- Acerinox.
- CEPSA Refinería.
- Interquisa.

#### Otros Acuerdos Voluntarios con empresas

- DSM Deretil.

#### Acuerdos Sectoriales firmados a la fecha

Acuerdos Voluntarios con fabricantes de cemento en Andalucía para la adopción de medidas tendentes a la adaptación ambiental de sus instalaciones:

- Holcim Torredonjimeno: 4/12/2002
- Holcim Jerez: 4/12/2002
- Cementos Atlántico: 4/12/2002
- Lafarge Asland Niebla: 4/12/2002
- Lafarge Asland Córdoba: 4/12/2002
- Sociedad Financiera y Minera: 4/12/2002
- Holcim Gádor: 4/12/2002
- Holcim Carboneras: 4/12/2002

#### Acuerdos Sectoriales en negociación

- CEPSA Estaciones de Servicio.
- Cedipsa.

# La participación de las empresas en la elaboración de la normativa ambiental

**Cristina García-Orcoyen**

Directora Gerente  
Fundación Entorno

Estas jornadas tienen lugar en un momento clave de la historia de la construcción europea, marcada por dos hitos de gran importancia: la incorporación el pasado uno de mayo de diez nuevos Estados miembros a la Unión Europea, completando así la mayor ampliación jamás realizada, y la firma por los veinticinco Estados miembros de una Constitución Europea el pasado mes de octubre en Roma, que será sometida a referéndum en España el próximo día 20 de febrero. Son pues buenos momentos para esta reflexión sobre gobernanza y desarrollo sostenible.

Mi tesis al respecto coincide con la recientemente formulada por un estudio del Wuppertal Institute sobre la materia, que afirma que la gobernanza del desarrollo sostenible va más allá de la política tradicional estatal, ya que se orienta a producir cambios proactivos en el comportamiento de actores privados a diferentes niveles. Necesariamente este enfoque implica tanto a los niveles inferiores de las decisiones políticas, como a las actividades de individuos y colectivos privados, en la formulación de las políticas y en su puesta en escena.

En este contexto, la innovación genera externalidades positivas, que permiten que los actores corporativos, es decir, las empresas, jueguen un papel público a la vez que continúan haciendo negocio en mercados competitivos. Motivados por el interés propio y por incentivos apropiados, los actores corpo-

rativos transforman áreas de negocio en mercados para el desarrollo sostenible. Sin embargo, el Estado retiene la responsabilidad de crear las condiciones estructurales y una regulación/legislación inductora de la innovación.

Si aceptamos esta tesis nos tendremos que preguntar: ¿Cuál es exactamente la función de las redes y de la regulación? ¿cuáles han de ser las características de un sistema que desarrolla sinergias entre la gobernanza política y la gobernanza corporativa? y, si los actores corporativos pueden jugar un papel público, ¿qué conclusiones habrán de sacar los políticos?

Los mercados están acreditados en su dinamismo y en su poder, pero no son perfectos, tienen errores y fracasos, igual que los gobiernos. En consecuencia, la existencia de estructuras de cooperación entre los actores públicos y privados puede representar una forma de corregir ambos tipos de fracasos.

En esta línea, la posesión de conocimiento por parte de actores públicos y privados puede ser vista como la razón primordial para la existencia de redes para el desarrollo de políticas y para un modo de gobernanza. Esta forma de gobernanza no se corresponde con ninguna de las tradicionales, a saber, la del mercado y la jerárquica.

El desarrollo de estas redes de cooperación entre lo público y lo privado es fundamental en función de coordinar y movilizar los recursos necesarios para llevar a cabo un profundo cambio. Por otro lado, es la excusa para abrir un proceso de aprendizaje, clave para cualquier mejora en términos de sostenibilidad.

El enfoque que se le dé a esas redes marcará su carácter. Éstas deben fomentar el desarrollo del mercado, llevando a la actividad económica por el camino del desarrollo sostenible. En tales redes la política pública actúa como participante, pero no como el centro del control jerárquico. Puede proveer de información interna sobre posibles regulaciones, tanto en la Unión Europea como en el Estado miembro, con vistas a disminuir los costes de transacción. En este sentido, la dicotomía tradicional entre el mercado y el gobierno, o entre el dejar hacer y el intervencionismo, pierde importancia. El mercado y el gobierno realizan funciones complementarias y mantienen el sistema en funcionamiento.

¿Cómo encaja el principio de maximización de beneficios con el enfoque de aprendizaje colectivo antes mencionado? La sombra de la ley puede sin duda ser un acicate, pero más importante aún, vemos el número creciente de casos en los que el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos productos y servicios de alto beneficio económico redundan en mejoras ambientales.

Datos recibidos recientemente de la Comisión Europea ponen de manifiesto la contribución de la política ambiental a la competitividad: en 2002, el sector de la eco-industria en Francia creció un 6,2%, mientras que el de la manufactura sólo un 4% y la economía en general un 3,1%. Ese mismo año en Alemania la eco-industria crea el 3,8% de los empleos, cifra superior a la de la industria de la alimentación.

Una parte importante del contexto de mercado lo constituyen, sin duda, las normas y políticas que las administraciones públicas aprueban e impulsan en el ejercicio de sus competencias. Los procesos de desarrollo legislativo del hoy marcarán la

agenda de la empresa y del resto de agentes del mercado en un futuro más o menos próximo, de ahí la idoneidad de conocer las tendencias, y de iniciar un ejercicio de comunicación con las instituciones que las están desarrollando, en aras de conseguir una legislación de mayor calidad, mayor aplicabilidad y que respete al máximo los intereses de todos los agentes.

Parte de responsabilidad en esta creciente implicación de empresas y resto de agentes por los futuros desarrollos normativos la ha tenido el activo papel dinamizador de la Unión Europea. Las empresas conocen muy bien su actividad, de ahí que su participación primero con las instituciones europeas para la definición de los criterios básicos, y luego con las autoridades nacionales para transponerlos sea, como ya he señalado, un proceso muy útil.

¿Cómo creo yo y creemos desde la Fundación Entorno que ha de ser la participación de las empresas? Creemos que ha de hacerse desde la internalización de los principios del desarrollo sostenible al máximo nivel de dirección de las empresas. Lo que implica a su vez una participación proactiva y no reactiva; guiada por el concepto de mejora continua, de aplicación de las mejores tecnologías disponibles en un contexto de innovación y desarrollo de nuevas formas de producir bienes y servicios; y atendiendo al enfoque de la llamada *triple cuenta de resultados* y no sólo al beneficio económico.

En términos generales, no puede decirse, al menos hasta el periodo más reciente, que la participación de la mayoría de las empresas haya sido proactiva. Se ve clara la diferencia entre una masa de empresas reactivas, de tecnologías menos avanzadas, y un selecto grupo de cabeza de empresas tecnológicamente avanzadas, que identifican los principios del desarrollo sostenible y la correspondiente legislación, y apuestan por la adopción de herramientas voluntarias como oportunidad de aumentar su competitividad y sus beneficios.

Por todo ello, y pese a que como señalé anteriormente, cada día la empresa es más consciente de su capacidad, de la importancia, y de la labor enriquecedora que puede aportar

su participación en estos procesos, aún queda bastante por avanzar.

En primer lugar, es necesario que conozca las prioridades legislativas de la Unión Europea, o lo que es lo mismo, los elementos que guiarán la actuación de ésta en los próximos meses para poder influir en ellos.

Especial importancia tiene este apartado por el hecho de que cuanto antes se comience la participación en el proceso legislativo, mejores serán los resultados que se puedan obtener. Me gustaría detenerme en este punto, en el hecho de que la empresa española ha limitado tradicionalmente su participación a la última parte del proceso de desarrollo legislativo, las labores de transposición de la normativa europea.

Los casos de participación en etapas previas o de definición de la normativa en las propias instituciones europeas son todavía escasos. Sin embargo, la empresa española puede y debe implicarse en ellos siendo los mecanismos para ello variados.

Tampoco quisiera terminar mi exposición sin apuntar los riesgos que se han señalado, desde algunos medios, a esta interlocución de empresas con los responsables del establecimiento de políticas y legislaciones. En ese sentido, con mucha frecuencia se ha alertado de que esta labor ha de ser convenientemente regulada. Así, el Observatorio de Corporaciones en Europa señalaba en su último informe *Explorando el paraíso del lobby corporativo*, su preocupación por los impactos que el control corporativo sobre la política europea y la calidad de la legislación social y medioambiental podría conllevar.

En este caso es indispensable discernir que la participación de la empresa, u otros grupos, no tiene por qué conllevar necesariamente el menoscabo del interés general en beneficio de necesidades particulares.

La participación puede ser constructiva, y en esa línea el desarrollo de los criterios sobre gobernanza en la Unión

Europea, actualmente en proceso, tendrá mucho que aportar.

En resumen, es preciso que la empresa se informe y conozca los cauces señalados. Además, esta participación ha de abordarse desde una fase más temprana de la que tradicionalmente se ha hecho.

La gobernanza, en su aplicación a la consecución del desarrollo sostenible, alcanza su mayor fuerza a la hora de perseguir estrategias innovadoras a largo plazo, estrategias que requieren nuevas alianzas y la formulación de nuevas reglas del juego.

Algunas áreas de aplicación serían, por ejemplo, las políticas de cambio climático (más allá de la gestión de impactos específicos a corto y medio plazo), las políticas de ecoeficiencia o de agua, entre otras. En contraposición a otros enfoques, el marco conceptual de aprendizaje colectivo que les expongo aglutina los intereses de las empresas. El interés propio de las corporaciones hará que éstas se muevan hacia delante, adaptándose a las exigencias de un mercado en evolución. En Europa son ya varios países los que han entrado en esta dinámica. Holanda, Alemania o Suecia proporcionan experiencias que pueden servir de ejemplo a países como España.

La empresa española ha de acudir a Bruselas, o al menos estar bien representada por patronales europeas, para colaborar en la redacción de una legislación, como ya he señalado en varias ocasiones, de mayor calidad. Las instituciones europeas han de facilitar además este camino, informando a las empresas y empapándolas de esta filosofía de participación, cuestión a mi modo de ver, crítica.

Pitágoras solía decir que no debían hacerse leyes para el pueblo, sino hacer un pueblo de ley. Un pueblo de ley será aquel que se sienta implicado en el proceso de toma de decisiones, que se le permita participar y formular recomendaciones y que en definitiva sienta como suya esa ley. Un pueblo, y en este caso un sector empresarial así, estará siempre más conforme con el resultado final que se alcance. Por ello, la mayor calidad de una ley redundará, siempre, en su mejor aplicación.

# El control de la aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente por parte de la Comisión Europea

**José María Ramos**

Dirección General de Medio Ambiente

Unidad de Aplicación del Derecho Comunitario, Comisión Europea<sup>1</sup>

A lo largo de los próximos minutos y, posteriormente, en el debate que se abra tras las ponencias de este bloque, intentaré exponerles cuál es el papel que juega la Comisión Europea en su función de control de la aplicación del Derecho Comunitario, en este caso de medio ambiente, que realizan los Estados miembros. Ese será el objetivo de mi ponencia. Evidentemente, se tratará de una exposición somera en la que sólo podremos mencionar las ideas fundamentales, pues necesitaríamos mucho más tiempo para analizar con detalle esta tarea, no siempre bien conocida, de la Comisión.

## La Comisión Europea como “Guardiana del Tratado”

El proceso de integración europea constituye un fenómeno original y peculiar en muchas de sus manifestaciones y características. Así, desde un punto de vista jurídico, vemos como el Derecho Comunitario tiene unos rasgos propios que lo sitúan a medio camino entre el Derecho interno y el Derecho internacional. De manera progresiva y con la inestimable colaboración de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha ido consolidando un

ordenamiento jurídico comunitario, una verdadera Comunidad de Derecho junto a los avances económicos, políticos y de toda índole.

Desde el punto de sus instituciones, también nos encontramos con una estructura institucional *sui generis*. En efecto, el esquema comunitario no responde fielmente al sistema de división de poderes que enunciara Montesquieu y que se refleja, con diversas variantes, en los Estados democráticos contemporáneos. Tan sólo en el poder judicial podemos encontrar cierto paralelismo personificado en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo (TJCE). Sin embargo, los poderes legislativo y ejecutivo se encuentran repartidos en ese triángulo institucional, lleno de contrapesos y controles mutuos, constituido por el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión.

En la actualidad, son cinco las instituciones europeas que ostentan ese rango si hablamos con rigor jurídico. A las cuatro antes mencionadas hay que añadirle el Tribunal de Cuentas, al que el Tratado de Maastricht de 1992 elevó al rango de institución.

Vamos a centrarnos en **la Comisión** y en su tarea objeto de esta ponencia. Antes, conviene recordar que sus distintos cometidos pueden resumirse en **cuatro grandes funciones**:

<sup>1</sup>. El contenido de esta conferencia no refleja sino la opinión de su autor, y en ningún caso representa la postura oficial ni vincula en modo alguno a la Comisión Europea.

- *Función normativa.* La Comisión tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, lo cual le atribuye un papel fundamental en el devenir del Derecho Comunitario.
- *Función ejecutiva.* Con ciertos matices, podemos decir que la Comisión es el Ejecutivo Comunitario. A ella le corresponde desarrollar y ejecutar las distintas políticas comunitarias. A la Comisión pertenece el grueso de la Función Pública Comunitaria, unos 24.000 funcionarios.
- *Función internacional.* Por un lado, la Comisión negocia los tratados y acuerdos internacionales en nombre de la Comunidad Europea. Por otro lado, la Comisión representa a la Unión Europea en las 128 Delegaciones en el exterior, repartidas por todo el mundo, ante terceros países y algunas organizaciones internacionales.
- *Función de control.* En efecto, a la Comisión le corresponde vigilar que se cumplen los Tratados europeos y el Derecho Comunitario.

Es a esta última función, denominada con la rimbombante frase de “*La Comisión como Guardiana de los Tratados*” a la que voy a dedicar mi exposición. Se trata de una tarea exclusiva de la Comisión, como decía, no siempre bien conocida por los ciudadanos.

Es el actual **artículo 211** del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) el que consagra a la Comisión como *guardiana*, al establecer que: *La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud del mismo.*

La Comisión, por lo tanto, no sólo se ocupa de concebir y proponer la legislación medioambiental y elaborar y desarrollar la política comunitaria de medio ambiente, sino que está igualmente encargada, como *Guardiana del Tratado*, de verificar que las medidas adoptadas sean respetadas en la forma y en la práctica por los Estados miembros.

Podemos encontrar informaciones detalladas sobre esta actividad de la Comisión a través del Servidor Europa por internet. Por ejemplo, en la página web de la Secretaría

General de la Comisión dedicada a las *Infracciones*. Hay que destacar en este sentido la Comunicación de la Comisión *Sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario*, de 11 de diciembre de 2002, documento COM (2002) 725 final.

Podemos preguntarnos: ¿cómo cumple la Comisión con sus obligaciones bajo el artículo 211 TCE? La respuesta sería que usando todos los medios que tiene a su disposición, incluyendo: contactos formales e informales con las autoridades de los Estados miembros, desarrollando medidas de prevención para evitar infracciones y mediante los procedimientos de infracción establecidos en los artículos 226 y 228 TCE.

La Comunicación de la Comisión antes citada, que describe la situación actual en este tema y propone una serie de acciones para mejorarla, intenta poner el acento en la medidas de carácter pro-activo, de colaboración con los Estados miembros, aunque sin abandonar el método actual de control y represión, con la eventual utilización del *recurso de incumplimiento* ante el Tribunal de Justicia.

## Algunas nociones importantes

Antes de explicar en qué consiste el procedimiento de infracción por incumplimiento del Derecho Comunitario, conviene dejar claras una serie de nociones importantes para comprender de qué estamos hablando y en qué marco se desarrolla esta tarea de la Comisión. Hay que señalar que estas ideas son comunes al control de la aplicación de todo el Derecho Comunitario, aunque, obviamente, nos centraremos y pondremos ejemplos relativos al Derecho Comunitario de medio ambiente.

En efecto, a pesar de que algunos piensen lo contrario, la Comisión Europea no es omnipotente, no puede intervenir en todo caso ni tiene un poder ilimitado, sino que sus funciones se circunscriben a las **competencias** que le han sido atribuidas.

Muchas de estas cuestiones aparecen recogidas en la nota informativa incorporada al *Formulario de queja* adoptado por la Comisión, cuyo uso, como veremos un poco más adelante, no es obligatorio aunque sí aconsejable por parte de los denunciantes.

Cada Estado miembro es responsable de la aplicación del Derecho Comunitario en su ordenamiento jurídico interno. Por incumplimiento se entenderá la violación por los Estados miembros de sus obligaciones derivadas del **Derecho Comunitario**. Este incumplimiento puede consistir en un acto positivo o en una omisión.

En el marco del procedimiento de infracción del artículo 226 TCE, la Comisión sólo puede actuar contra los Estados miembros, es decir, contra los **poderes públicos** entendidos en un sentido amplio. Aquí entraría tanto el poder legislativo como el ejecutivo e incluso el judicial. En la práctica, la mayor parte de los casos se refieren al poder ejecutivo, a los Gobiernos o Administraciones Públicas encargados de aplicar el Derecho Comunitario.

Por lo tanto, a diferencia de otros ámbitos del Derecho Comunitario, como por ejemplo el Derecho de la Competencia aplicable al sector privado, la Comisión no puede intervenir contra empresas o particulares. Por ejemplo, si una empresa realiza unos vertidos incontrolados que contaminan un río, la Comisión no puede expedientarla o sancionarla. Lo que podrá hacer la Comisión, siempre que haya Derecho Comunitario de por medio, es actuar contra las autoridades públicas nacionales que no hacen lo necesario para hacer cumplir una normativa que regula o impide dichos vertidos contaminantes.

También es importante destacar que el interlocutor de la Comisión en este marco del procedimiento de infracción, entendido en un sentido amplio, es siempre el **Estado miembro** de que se trate. Ello tiene dos consecuencias importantes.

En primer lugar, el incumplimiento puede provenir de cualquier autoridad pública, sea a nivel central, regional o local. De acuerdo con el principio de autonomía institucional, cada Estado miembro puede organizarse internamente como crea oportuno, también para aplicar el Derecho Comunitario, lo cual vendrá determinado por su Derecho Constitucional y Administrativo. Ahora bien, el responsable ante la Unión Europea será siempre el Estado miembro como tal. En nuestro caso el Reino de España, aunque muchas de las actuaciones en materia de medio ambiente sean ya competencia de las Comunidades Autónomas o incluso de las entidades locales.

En segundo lugar, las *partes* en el procedimiento de infracción son únicamente la Comisión Europea y el Reino de España. Aunque dicho procedimiento se haya iniciado a raíz de una queja, el denunciante no es parte en este procedimiento. Esto conviene tenerlo claro y huir de posibles paralelismos con procedimientos administrativos a escala nacional.

Un principio que preside todo el desarrollo del procedimiento de infracción es el llamado principio de lealtad comunitaria o **deber mutuo de cooperación**, que aparece consagrado en el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea. Este principio, que rige tanto para los Estados miembros como para la Comisión, tiene su vertiente positiva y negativa. Ambas partes deben colaborar prestándose auxilio y también deben abstenerse de poner obstáculos al ejercicio de las funciones de la otra parte.

Una idea muy importante en el tema que nos ocupa es que, tal como ha reconocido una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Comisión goza de un **poder discrecional** para iniciar procedimientos de infracción contra los Estados miembros por presunto incumplimiento del Derecho Comunitario, así como para interponer recursos de incumplimiento ante el Tribunal. No debemos olvidar que la Comisión no es un órgano jurisdiccional sino administrativo y político. Esta facultad otorga al Colegio de Comisarios un amplio margen de actuación a la hora de realizar su función de *Guardiana del Tratado*. Ahora bien,

es importante señalar que esta facultad discrecional no es sinónimo de arbitrariedad. Las decisiones de la Comisión, tras el correspondiente debate interno, serán siempre motivadas y, en la práctica, están presididas por el *principio de igualdad de trato* a todos los Estados miembros.

Por otra parte, en este tema nos encontramos con **un procedimiento de infracción reglado**, contradictorio, con diferentes etapas y requisitos para respetar el derecho de defensa del Estado miembro en cuestión. La escasa regulación en el Tratado sobre esta materia se ha visto suplida por la jurisprudencia del TJCE y por una práctica, ya consolidada tras décadas de utilización de este mecanismo fundamental para garantizar que los Estados miembros cumplen con las obligaciones resultantes del Derecho Comunitario y constatar que nos encontramos en una auténtica Comunidad de Derecho, que tiene como culminación la decisión del Tribunal de Justicia europeo. Un poco más adelante explicaremos cuáles son las fases de este procedimiento de infracción y sus consecuencias.

Otra idea fundamental que hay que tener siempre en mente es que este recurso a la queja ante la Comisión Europea, y la eventual intervención de la misma mediante un procedimiento de infracción, en ningún caso sustituye a las **vías nacionales de recurso**.

En el formulario de queja adoptado por la Comisión se dice expresamente que se invita a toda persona que considere que una medida (legislativa, reglamentaria o administrativa) o práctica administrativa es contraria al Derecho comunitario, a que, previa o paralelamente a la presentación de una denuncia ante la Comisión, se dirija a los órganos administrativos o jurisdiccionales nacionales (incluidos el Defensor del Pueblo, nacional o regional, y los procedimientos de arbitraje y conciliación disponibles). La Comisión aconseja utilizar estas vías de recurso administrativas, jurisdiccionales u otras, existentes en el Derecho nacional, antes de presentar una

denuncia ante ella, dadas las ventajas que ello puede implicar para el denunciante.

Para evitar falsas expectativas, la Comisión advierte que al recurrir a las vías de recurso disponibles en el plano nacional, el denunciante debería poder hacer valer, en general, su derecho de manera más directa y personalizada (conminación a la Administración, anulación de una decisión nacional, daños y perjuicios) que a través de un procedimiento de infracción iniciado con éxito por la Comisión, que a veces podrá llevar un cierto tiempo antes de llegar a término. En efecto, como ya se ha indicado, antes de acudir al Tribunal de Justicia, la Comisión está obligada a seguir una fase de contactos con el Estado miembro en cuestión para intentar lograr la regularización de la infracción.

Por lo demás, la eventual sentencia dictada por el TJCE, que reconozca el incumplimiento, no afectará a los derechos del denunciante, ya que no tiene por consecuencia resolver una situación individual, sino que se limita a obligar al Estado miembro a cumplir con el Derecho comunitario. Para cualquier petición de reparación individual, el denunciante deberá dirigirse a los órganos jurisdiccionales nacionales.

Hemos visto que el posible incumplimiento del Derecho Comunitario puede deberse a diversas causas, tanto a un acto positivo como a una omisión del Estado miembro, tanto por la violación del Derecho Primario como del Derecho Derivado. En este sentido, es importante destacar que la **Directiva** es el instrumento normativo por excelencia en materia de medio ambiente. Aunque, de vez en cuando, nos encontramos con algún Reglamento o Decisión. El Derecho Comunitario de medio ambiente es una realidad compleja, existen diversos sectores: naturaleza, impacto ambiental, aguas, residuos, aire, acceso a la información, instalaciones industriales, productos químicos, biotecnología, cambio climático, etc. En total, existen unas doscientas Directivas vigentes aunque, evidentemente, no todas tienen la

misma importancia ni son tan frecuentes en su aplicación o en su utilización como base jurídica de procedimientos de infracción.

## Supuestos de incumplimiento

El objetivo de esta ponencia no es profundizar en ninguno de esos sectores ni en ninguna Directiva concreta, sino explicar qué hace la Comisión para velar por su cumplimiento.

A efectos sistemáticos, les diré que puede haber tres tipos de incumplimientos del Derecho Comunitario.

El primero es lo que nosotros llamamos **casos de no comunicación**. La Directiva establece unas obligaciones de resultado, dejando a los Estados miembros la elección de los medios para conseguirlo. Esto nos lleva a la figura de la *transposición* de la Directiva al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro.

Por lo tanto, se produce un incumplimiento del Derecho Comunitario si la Directiva no se transpone y no se comunican a la Comisión las medidas nacionales de transposición dentro del plazo previsto, que normalmente es de dos años. Ello es causa suficiente para la incoación del oportuno expediente de infracción del Derecho Comunitario, procedimiento que se inicia de oficio por iniciativa de la propia Comisión.

Aquí la actuación de la Comisión es fundamental y casi insustituible. En efecto, si no fuera por la intervención de la Comisión, los Estados miembros no se sentirían presionados para transponer al Derecho interno las Directivas que ellos mismos aprobaron en su día en el Consejo, normalmente hoy día en codecisión con el Parlamento Europeo. Si la Comisión no actuara persiguiendo a estos Estados miembros remolones, tan sólo nos quedaría el voluntarismo de éstos para cumplir y el excepcional recurso de los particulares a las teorías consa-

gradas por el TJCE del efecto directo de las Directivas y la posible responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Por lo tanto, el no respetar los plazos de transposición de las Directivas constituye un incumplimiento claro y como el TJCE ha dejado bien claro, no caben excusas de orden interno para justificar este retraso.

Podemos poner el ejemplo de la 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. Pues bien, el plazo de transposición de esta importante Directiva al Derecho interno vence el próximo 14 de febrero de 2005, el día de los enamorados, una fecha muy apropiada para ilustrar esas amorosas relaciones que deberían regir entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, al menos en materia medioambiental. A fecha de hoy, 20 de enero de 2005, de los veinticinco Estados miembros, sólo cinco han comunicado a la Comisión sus medidas nacionales de transposición y dos la han transpuesto parcialmente en parte de su territorio. España aún no ha transpuesto la Directiva. Una vez que venza el plazo, en las semanas siguientes, la Comisión iniciará el correspondiente procedimiento de infracción contra los Estados miembros que no hayan comunicado aún sus normas de transposición.

Un segundo tipo de incumplimiento son los llamados **casos de no conformidad**. Se trata de casos en que la Directiva se transpone de manera deficiente, incompleta o incorrecta. De poco sirve transponer una Directiva al Derecho interno si no se recogen fielmente todas sus obligaciones. Es el caso, por ejemplo, de la norma nacional que incluye condiciones más laxas que las de la Directiva o permite derogaciones no previstas por ésta.

En estos casos de no conformidad se trata de un análisis eminentemente jurídico que la Comisión acomete de oficio tras recibir las medidas nacionales de transposición, aunque también pueden resultar de gran ayuda las denuncias recibidas al respecto.

Podemos citar un ejemplo del mismo sector. La Directiva 90/313/CEE fue transpuesta en España mediante la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. La Comisión, tras detectar diversas carencias en esta transposición, abrió un procedimiento de infracción contra el Reino de España, en el marco del cual llegó incluso a interponer un recurso de incumplimiento ante el TJCE. Para conformarse con el Derecho Comunitario, la Ley 38/1995 fue modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre. Como consecuencia de lo anterior, la Comisión decidió posteriormente desistirse de su recurso ante el Tribunal.

Por último, tenemos un tercer tipo de incumplimiento, los **casos de incorrecta aplicación** en la práctica, es decir, supuestos concretos en los que la Directiva no se aplica correctamente. De nada sirve, en definitiva, una perfecta transposición si en la práctica no se controla el efectivo respeto al Derecho Comunitario, ahora ya Derecho Nacional. ¿De qué nos sirve la norma si las aves son maltratadas en zonas protegidas, si los vertidos al medio acuático se producen sin ningún control o si los valores límite de emisión a la atmósfera de determinados agentes contaminantes no son respetados? Y, especialmente, si no se toman las medidas oportunas para evitar estos abusos.

Dentro de este grupo, puede tratarse de grandes obligaciones secundarias derivadas de las Directivas como, por ejemplo, la designación de autoridades competentes, la adopción de programas o planes nacionales, la remisión de informes a la Comisión, la designación de zonas sensibles en materia de aguas residuales (Directiva 91/271/CEE) o la designación de Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPA) (Directiva 79/409/CEE). En estos casos, en los que la Directiva establece un calendario, la Comisión suele actuar de oficio.

También podemos encontrarnos con casos puntuales de mala aplicación. En estas ocasiones, el papel de las quejas resulta fundamental para poner en conocimiento de la Comisión esos presuntos incumplimientos del Derecho Comunitario.

En una importante sentencia, el TJCE refutó el argumento de un Estado miembro que pretendía que la Comisión no debía intervenir sino en los casos de no comunicación o no conformidad, pero en ningún caso en los de mala aplicación en la práctica del Derecho Comunitario. Se trataba de un caso de aplicación de la Directiva 85/337/CEE, sentencia de 11 de agosto de 1995 en el asunto C-431/92, Comisión / Alemania, “Großkrotzenburg”.

Está claro que los procedimientos de no comunicación y de no conformidad constituyen un aspecto prioritario y fundamental ya que, en un mundo ideal, deberían bastar para conseguir una aplicación correcta de la Directiva por parte de las autoridades competentes y, si no, para eso están los jueces y los tribunales nacionales. Sin embargo, estos casos de mala aplicación, que suponen la mayoría de los expedientes, también existen y son tratados por la Comisión, a pesar de que no siempre resulta fácil.

## El procedimiento de infracción de los artículos 226 y 228 TCE

Así pues, la obligación inicial de todo Estado miembro es que la Directiva sea transpuesta al ordenamiento jurídico interno dentro de plazo. Dicha transposición deberá ser conforme con las obligaciones resultantes de la Directiva. Además, el Estado miembro deberá asegurar la correcta aplicación de la Directiva en la práctica.

El mecanismo formal que tiene la Comisión para realizar su función de *Guardiana del Tratado* es el procedimiento de infracción establecido en el artículo 226 TCE, y posteriormente en el artículo 228 TCE, relativo ya a la posible no ejecución por un Estado miembro de una sentencia condenatoria. Explicaré ahora sus características principales.

El **artículo 226 TCE** dispone que *si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un*

*dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia.*

Las **fases formales** del procedimiento de infracción son tres: La carta de emplazamiento –que es una solicitud formal de observaciones–, el dictamen motivado –que es un requerimiento de conformidad– y el recurso de incumplimiento ante el TJCE.

Estas tres fases necesitan las correspondientes decisiones de la Comisión, es decir del Colegio de Comisarios, a propuesta de la Dirección General competente, en nuestro caso la Dirección General de Medio Ambiente.

Hay que señalar que suele haber una **correspondencia previa** entre los servicios de la Comisión y las autoridades nacionales, en nuestro caso las autoridades españolas. Sólo esta solicitud *informal* de informaciones previa a la carta de emplazamiento queda fuera de este esquema que requiere decisiones formales de la Comisión.

Como hemos visto, en toda esta correspondencia entre la Comisión y el Estado miembro el interlocutor es el Gobierno central, que es el responsable y el que coordina la respuesta española. Así, las *cartas al Embajador* o *cartas pre-226* procedentes de la Dirección General, así como las cartas de emplazamiento y dictámenes motivados firmados por el Comisario y decididos por la Comisión, se dirigen a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (la REPER) que lo canalizará, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, a la autoridad competente, que para hacer llegar su respuesta a los servicios de la Comisión deberá seguir el mismo canal de comunicación a la inversa.

La apertura del procedimiento de infracción propiamente dicho se produce con la notificación de la **carta de emplazamiento**. Se trata de una solicitud formal de observaciones, otorgando un plazo de respuesta que

normalmente es de dos meses. La carta de emplazamiento debe contener el objeto del litigio, delimitarlo en detalle, pues la jurisprudencia del TJCE ha determinado que no se pueden incluir nuevas bases jurídicas ni pedimentos en el dictamen motivado o en el recurso ante el Tribunal, es decir, debe respetarse una especie de principio de congruencia, en aras también del derecho de defensa del Estado miembro.

Si la respuesta no se produce dentro del plazo otorgado o si esta respuesta es considerada insatisfactoria, la Comisión puede decidir continuar con el procedimiento de infracción, notificando el correspondiente **dictamen motivado**. En esta etapa, la Comisión constata la infracción que, en su opinión, se ha producido, concediendo un plazo al Estado miembro, normalmente de dos meses, para que tome las medidas necesarias para ajustarse al Derecho Comunitario. Con el dictamen motivado finaliza la conocida como fase precontenciosa del procedimiento de infracción.

Si el Estado miembro no adopta dichas medidas, la Comisión puede decidir someter el asunto al Tribunal de Justicia. En este marco del procedimiento de infracción, si el Estado miembro no se atiene a razones, la Comisión lo único que puede hacer al final es presentar el **recurso de incumplimiento ante el TJCE** que será el que tenga la última palabra. Para bien o para mal, según se mire, ese es el poder con el que cuenta la Comisión. Es curioso observar como sucede a la inversa que en otros ámbitos del Derecho Comunitario, por ejemplo las ayudas de Estado, donde la Comisión puede tomar una Decisión sancionadora y será el Estado miembro afectado, si no está de acuerdo, el que deba recurrirla ante el TJCE.

Hay que señalar que este procedimiento de infracción puede durar perfectamente varios años, produciéndose diversos intercambios de información y contactos entre los servicios de la Comisión y las autoridades nacionales, si bien, a partir del dictamen motivado, dichos contactos deberán ser autorizados por la Comisión.

Son frecuentes las **reuniones *ad hoc***, normalmente en Bruselas, para aclarar los expedientes más complejos e intentar llegar a soluciones satisfactorias que permitan asegurar el cumplimiento del Derecho Comunitario. Asimismo, cabe destacar las llamadas **reuniones paquete** que se celebran en la capital del Estado miembro para discutir un conjunto de expedientes de quejas o incluso de procedimientos de infracción, entre los servicios de la Comisión y las diferentes autoridades españolas competentes. En el caso español, suelen celebrarse dos reuniones paquete cada año, en Madrid, coordinadas por los Ministerios de Asuntos Exteriores y Medio Ambiente.

Si al final el asunto llega al **Tribunal de Justicia**, se desarrollará el procedimiento jurisdiccional ante el mismo, tal como prevé su Reglamento de Procedimiento, con una fase escrita (compuesta de los escritos de demanda, contestación a la demanda, y, en su caso, de réplica y dúplica) así como, eventualmente, de una fase oral con una vista en Luxemburgo ante el Tribunal. Tras las oportunas Conclusiones Motivadas del Abogado General, el Tribunal de Justicia dictará su sentencia, estimando o desestimando la pretensión de la Comisión. Así, como indica el artículo 228 TCE, el Tribunal podrá declarar el incumplimiento por el Estado miembro de las obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario, quedando obligado dicho Estado a adoptar las medidas necesarias para ajustarse y conformarse a la sentencia emitida por el Tribunal.

Corresponde a la Comisión velar por la ejecución de la sentencia condenatoria del Tribunal. Si el Estado miembro no adopta las medidas necesarias, la Comisión abrirá un nuevo procedimiento, fundado en el **artículo 228 TCE**, que es idéntico al que se ha descrito y que podrá culminar con una nueva demanda ante el TJCE, en la que la Comisión está obligada a solicitar del Tribunal la imposición de una sanción económica. El objeto ahora se limita a comprobar la ejecución de la sentencia previa del TJCE. El cálculo de la multa coercitiva solicitada por la Comisión responde a una serie de criterios y cálculos que no tenemos ahora tiempo de explicar. Baste decir que esta posibilidad, introducida por el Tratado de

Maastricht en 1992, se ha mostrado muy efectiva. Sus efectos disuasorios han hecho posible que las sentencias del TJCE sean tomadas mucho más en serio por los Estados miembros. Podemos apuntar, por último, que los dos únicos casos que se han producido en la historia de condenas basadas en el artículo 228 TCE han tenido lugar en el ámbito del Derecho Comunitario de Medio Ambiente.

## Las quejas y los casos de oficio

Un procedimiento de infracción puede iniciarse a raíz de la instrucción de una queja recibida o también como consecuencia de expedientes abiertos de oficio por la propia Comisión, ya sea a iniciativa propia o a instancias del Parlamento Europeo. Explicaré a continuación brevemente estos supuestos.

Las **quejas** son escritos dirigidos a la Comisión por los ciudadanos, por organizaciones no gubernamentales, instituciones, etc., que plantean supuestos de incumplimiento por los Estados miembros de sus obligaciones bajo el Derecho Comunitario.

Cualquier persona podrá acusar a un Estado miembro mediante la presentación de una denuncia ante la Comisión, denunciando una medida (legislativa, reglamentaria o administrativa) o una práctica imputables a un Estado miembro que considere contrarias a una disposición o a un principio de Derecho comunitario. El denunciante no tendrá que demostrar la existencia de un interés por su parte; tampoco tendrá que probar que tiene un interés principal y directo en la infracción que denuncia.

Estas cuestiones se recogen en el **formulario de queja** adoptado por la Comisión, que intenta informar al potencial denunciante de cuál es el marco en el que se desarrollará esa eventual investigación de la Comisión. Se le recuerda que para que una denuncia sea admisible, es necesario que denuncie una violación del Derecho Comunitario por un Estado miembro. Por otro lado, se le advierte que los servicios de la Comisión

podrán apreciar, a la luz de las normas y prioridades establecidas por la Comisión para el inicio y la continuación de los procedimientos de infracción, si debe o no darse curso a una denuncia.

Como dijimos antes, el denunciante no es parte en el procedimiento, ya que las únicas partes son la Comisión Europea y el Estado miembro de que se trate. Sin embargo, ello no significa que el denunciante no tenga un papel importante y goce de una serie de garantías.

En este sentido, es importante mencionar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del derecho comunitario, documento COM (2002) 141 final.

Así, se han previsto una serie de **garantías administrativas** en favor del denunciante. Se exponen a continuación, comentándolas brevemente:

- Después del registro de la denuncia en la Secretaría General de la Comisión, si la denuncia se considera admisible se le atribuirá un número oficial y acto seguido se enviará al denunciante un acuse de recibo con dicho número, que deberá mencionarse en toda correspondencia. La atribución de un número oficial a una queja no supone necesariamente que se haya de incoar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión.
- En la medida en que los servicios de la Comisión tengan que intervenir ante las autoridades del Estado miembro, lo harán sin revelar la identidad del denunciante, a menos que éste lo autorice, y que sea necesario para poder instruir el expediente.
- La Comisión tratará de adoptar una decisión sobre el fondo del asunto (incoación de un procedimiento de infracción o archivo definitivo del expediente de denuncia) en el plazo de doce meses a partir de la fecha de registro de la queja en su Secretaría General. Hay que señalar que este plazo ideal de un año resulta a veces difícil de respetar en la práctica, debido a la complejidad de algunos asuntos y a la enorme

carga de trabajo de los servicios de la Comisión, en particular, en materia de medio ambiente, especialmente en algunos dossiers como el español.

- El servicio responsable informará al denunciante previamente cuando prevea proponer a la Comisión el archivo del expediente. En esta carta se informa al denunciante de los principales elementos de la instrucción del caso, explicándole las razones de la propuesta de archivo y dándole un plazo de un mes para que emita sus observaciones. Además, los servicios de la Comisión informarán al denunciante acerca del desarrollo del eventual procedimiento de infracción.

Es fácil imaginar que en un campo como el medio ambiente, tan amplio y de tanta sensibilización social, el número de quejas ante la Comisión Europea es muy elevado, sobre todo si lo comparamos con otros ámbitos del Derecho Comunitario. La intervención de las ONG y asociaciones ecologistas es muy importante en este sentido, jugando, en mi opinión, un papel fundamental de colaboración y asistencia a la Comisión. Conviene añadir que la presentación de una queja ante la Comisión y todas las gestiones que ello pueda acarrear tienen un carácter totalmente gratuito para el denunciante.

Por otra parte, además de las quejas, también existen **casos abiertos de oficio** por la Comisión. Aquí podemos encontrar diversas variantes.

Puede haber una investigación abierta por la Comisión de oficio porque ha identificado un problema de conformidad de la legislación del Estado miembro con la Directiva que transpone, o porque ha constatado un incumplimiento de alguna obligación *secundaria* de una Directiva (plantes, programas, designaciones, informes, etc.)

La Comisión abre también investigaciones como consecuencia de preguntas parlamentarias relativas a casos de supuesta aplicación incorrecta del Derecho Comunitario en los Estados miembros, que le plantean los diputados del Parlamento Europeo. También se abren casos de oficio, si procede, cuando

le son trasladadas peticiones recibidas por el Parlamento Europeo que, normalmente, denuncian supuestos de mala aplicación.

El tratamiento de los casos de oficio es similar al de las quejas, aunque aquí no tengamos denunciante propiamente dicho. Tras su instrucción por los servicios de la Comisión, podrán ser archivados por la Comisión o, en su caso, desembocar en la apertura de procedimientos de infracción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 226 TCE.

## Otras cuestiones de interés sobre las infracciones

Hay que señalar que algunos casos, como la ausencia de comunicación de las medidas nacionales de transposición de una Directiva, se convierten directamente en infracciones. Naturalmente, los casos abiertos de oficio o las quejas se convierten en expedientes de infracción desde el momento del envío de la carta de emplazamiento.

La Comisión da **publicidad** a algunas de sus decisiones en materia de infracciones, emitiendo comunicados de prensa. Esto se hace, normalmente, a partir del dictamen motivado. También con las cartas de emplazamientos si se trata de un caso horizontal común a muchos Estados miembros o por infracción del artículo 10 TCE.

Lógicamente, la Comisión tiene una serie de **prioridades** a la hora de perseguir las infracciones: los casos de no comunicación, los casos de no conformidad, los casos *horizontales* –que son aquellos que se refieren a obligaciones secundarias derivadas de la Directiva o que revelan prácticas administrativas incorrectas–. Dentro de los casos individuales, tienen especial importancia aquellos donde exista una posible financiación comunitaria o que evoquen cuestiones de principio. No obstante, los otros casos puntuales también son investigados y se les da curso por los servicios de la Comisión.

Quisiera destacar que el procedimiento formal de infracción no es sino el último y menos deseable de los recursos con los que cuenta la Comisión para asegurarse del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el Derecho Comunitario.

Además, el tiempo que transcurre entre la introducción de una queja o la apertura de un procedimiento de oficio y el *dictum* de la Sentencia del Tribunal de Justicia es mucho. Los plazos son lamentablemente largos, tratándose de un procedimiento donde se extremen las garantías, y desde su inicio a su fin puede fácilmente superar los cuatro años. La Comisión ha adoptado reglas de procedimiento para mejorar esta situación en la parte que le compete.

La citada **Comunicación de la Comisión**, de finales de 2002, para la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario, incide en esta línea. En este documento se propone, en primer lugar, adoptar medidas de prevención para evitar los procedimientos de infracción y, en segundo lugar, controlar la aplicación y emprender acciones frente a las infracciones. Por aquí va el futuro de esta primordial función de la Comisión.

Hay que señalar que esta Comunicación incluye también toda una serie de *buenas prácticas* que ya se estaban aplicando por parte la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión, tanto para mejorar la gestión de las quejas e infracciones como para explorar métodos proactivos y alternativos.

Se pone el acento en una mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en la investigación de las infracciones. En cualquier caso, ello no significa que se abandone la posibilidad de emprender procedimientos de infracción cuando sea necesario. Asimismo, se dice expresamente que se continuará dando cobertura y seguimiento a las quejas que suponen un instrumento importantísimo para el control de la aplicación del Derecho Comunitario. Conviene apuntar que, en la práctica, sólo un pequeño porcentaje de las quejas recibidas llega a convertirse en procedimientos de infracción.

Las medidas enunciadas en la Comunicación se están aplicando en la actualidad y está previsto un seguimiento y evaluación de sus resultados. A título de ejemplo, podemos destacar la utilización generalizada de medios electrónicos, incluida la página web de la Secretaría General, que ha llevado a que la notificación de las medidas nacionales de transposición se realice ahora por vía electrónica. También puede resaltarse la realización de seminarios, jornadas y conferencias con las autoridades nacionales para ilustrarles e intercambiar puntos de vista.

No quisiera terminar mi ponencia sin transmitirles **una serie de datos** que pienso que son interesantes para comprender cuál es la situación actual del control de la aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente por parte de la Comisión.

Los casos de medio ambiente suponen ya en torno a un 30% de todos los expedientes abiertos por la Comisión en este marco del artículo 226 TCE que hemos descrito. Como es fácil imaginar, este elevadísimo porcentaje se debe al gran número de quejas que se reciben en materia de medio ambiente (casi un 40% de todas las de la Comisión), así como al elevado número de casos de oficio, por ejemplo, a raíz de preguntas parlamentarias.

Hay que señalar que dentro de las distintas quejas e infracciones en materia de medio ambiente, el dossier español es el más numeroso. Aunque sería interesante, no tenemos tiempo para entrar ahora a examinar cuáles pueden ser las causas. Digamos que, en principio, ese dato sólo significa que se reciben muchas más quejas que para otros Estados miembros. En efecto, en la actualidad, en torno al 21% de todos los casos que se tratan de medio ambiente son relativos a España. Este porcentaje ha disminuido últimamente como lógica consecuencia de la entrada en la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros.

El número de expedientes principales abiertos en la actualidad, en relación con España, gira en torno a los 300 casos. Además, hay bastantes casos *traités sous*. Hay asuntos de todo tipo, algu-

nos poco conocidos y otros que ocupan habitualmente las páginas de los periódicos. Hay que señalar que estas cifras fluctúan continuamente. La Comisión se reúne periódicamente, cuatro veces al año, para decidir en materia de infracciones. Además, continuamente se están registrando nuevas quejas y casos de oficio.

Los sectores principales en el dossier español de medio ambiente son los siguientes: naturaleza, evaluación de impacto ambiental, residuos, agua, aire y acceso a la información medioambiental. Hay que señalar que el número de infracciones abiertas (a partir de la carta de emplazamiento) es mucho menor. Tradicionalmente el primero, en la actualidad España ha pasado a ser el segundo Estado miembro con mayor número de infracciones tras Italia, lógica consecuencia también de tener muchas más quejas. Conviene añadir que esta posición en el *ranking* va bajando a medida que se avanza en las distintas etapas del procedimiento de infracción, siendo, por ejemplo, el quinto o sexto Estado miembro en número de casos ante el Tribunal de Justicia.

Por último, quisiera transmitirles una reflexión personal sobre los **diversos efectos de las infracciones**, entendidas éstas en un sentido amplio, después de más de cinco años trabajando en esta materia y dedicándome, especialmente, a la fascinante tarea de observar y controlar la aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente por parte del Reino de España. Podemos decir que la intervención de la Comisión en este ámbito tiene un triple efecto.

En primer lugar, un efecto jurídico. Como no podía ser de otra forma, hablando de una Administración Pública y de una consecuencia del Tratado. La presentación de una queja, o la apertura de un caso de oficio, da lugar a un procedimiento administrativo particular que, en su caso, podrá desembocar en la apertura de un procedimiento de infracción, con todas las características que hemos visto, e incluso en una eventual sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenando al Estado miembro.

En segundo lugar, también puede haber un efecto económico. No me refiero aquí sólo a la hipotética sanción económica, hasta ahora una multa coercitiva, que el Tribunal de Justicia puede imponerle a un Estado miembro por la no ejecución de una anterior sentencia condenatoria por incumplimiento del Derecho Comunitario, que como hemos visto es un supuesto excepcional en la práctica. Me refiero, sobre todo, a las consecuencias que la apertura de un procedimiento de infracción puede tener para la posible financiación comunitaria solicitada para un determinado proyecto. Evidentemente, y así lo dicen los Reglamentos de Fondos, la Comunidad Europea, y por ende la Comisión, no puede financiar proyectos que van en contra del Derecho Comunitario. Ello es especialmente importante para aquellos Estados miembros que son habituales receptores de grandes cantidades de fondos europeos. Les puedo asegurar que esta consecuencia, más inmediata y directa que una hipotética condena del TJCE, resulta muy efectiva en la práctica para que las autoridades nacionales hagan todo aquello que sea necesario para ajustarse al Derecho Comunitario y satisfacer las preocupaciones de la Comisión.

En tercer lugar, puede decirse que existe un efecto político o mediático. No se trata de un efecto perseguido ni buscado por la Comisión, pero está ahí. El denunciante, que es libre de hacer lo que crea más oportuno, suele aprovechar la repercusión que, sobre todo en algunos países, tienen las noticias provenientes de Bruselas. Los medios de comunicación suelen hacerse eco de todas estas cuestiones. Los comunicados de prensa de la Comisión son accesibles incluso vía internet.

Estas noticias, a veces más o menos fundadas o exactas, sobre la investigación de la Comisión en un determinado asunto suelen tener un efecto importante en los responsables políticos, haciendo que las autoridades nacionales intervengan con diligencia para resolver los posibles problemas de incumplimiento del Derecho Comunitario, en este caso de medio ambiente. En contraposición, no son pocas las veces en que las autoridades públicas difunden luego, con mayor o

menor rigor en los datos, que la Comisión ha archivado determinado expediente.

En definitiva, todos estos efectos de las infracciones sean bienvenidos si contribuyen a que la Comisión Europea pueda desempeñar con mayor eficacia su papel, no siempre bien conocido ni valorado, de *Guardiana del Tratado*. Todo ello en aras de conseguir una mejor aplicación del Derecho Comunitario de medio ambiente y un desarrollo más sostenible.

En cualquier caso, son las distintas autoridades competentes, las Administraciones Públicas nacionales, las ONG, las empresas y ciudadanos los protagonistas cotidianos de la aplicación de las Directivas comunitarias y del control de su implementación.

La Comisión no pretende sustituir a las autoridades nacionales y a los tribunales de justicia nacionales a la hora de decidir si la Directiva está bien aplicada o no. Simplemente, intenta velar por que las Directivas se transpongan dentro de plazo, que esa transposición se realice de forma correcta y adecuada con los objetivos de la Directiva y que la aplicación cotidiana de la Directiva no se quede en papel mojado. De nada serviría transponerla bien si a la hora de aplicarla en los casos o proyectos concretos no se realiza de manera apropiada.

Espero con esta conferencia haberles transmitido algunas ideas interesantes para comprender cómo participa la Comisión Europea en esta tarea.

# La gobernanza en la sociedad del conocimiento

## **Domingo Jiménez-Beltrán**

Asesor del Presidente del Gobierno

Creo que muchos de los cambios que estamos promoviendo en esta jornada vienen determinados por el entorno en el que nos encontramos, lo que se llama la sociedad de la información. Creo que es importante no confundir sociedad de la informatización, o sociedad informatizada, con sociedad informada y tampoco confundir sociedad informada con sociedad bien informada, y desde luego no confundirlo con sociedad del conocimiento.

Y digo esto porque creo que se está produciendo en este momento una inflación tremenda en información; por esto Lynda Warren decía al final de su presentación *la gente tiene mucho miedo de que todo esto que estamos montando sea una enorme carga adicional a todo el enorme trabajo que ya se tiene las entidades públicas...*

Yo creo que hay que hacer a veces un símil con cosas que ya tenemos aprendidas, por ejemplo en el tema de la alimentación; hoy sabemos que en el mundo se dan datos extremos, una sociedad sobrealimentada, no bien alimentada y una sociedad subalimentada, que a veces desde un punto de vista por lo menos de calidad puede ser que esté mejor alimentada. Estamos sufriendo estos síndromes y yo creo que también la sociedad de la información. En la sociedad de la información hay una parte que está cada vez más informada, y otra parte que relativamente tiene

menos información, lo que se llama en inglés los *half* y los *half not*. Y lo que es más curioso es que dentro de esta sociedad de la afluencia en la información, cada vez estamos más avasallados por toda esa cantidad de información, lo cual, en ocasiones, no nos permite estar bien informados. Así que tenemos que ser en este momento, como dicen en inglés, *smart*; ser suficientemente astutos y espabilados como para aprovechar las oportunidades y que no se conviertan, una vez más, en un elemento que afecte a la cohesión social y sobre todo en un elemento que nos entretiene y nos tiene haciendo las cosas mal.

Digo todo esto porque voy a incidir mucho sobre el tema de la buena información y sobre todo la información relevante. Todos sabemos que el que gana dinero en bolsa no es el que se lee todos los días el Wall Street Journal o el Financial Times, sino el que recibe tres *tips* por los cuales ha pagado una cantidad sustanciosa y los utiliza.

En la Agencia Europea del Medio Ambiente tuvimos esto claro. Teníamos que producir información relevante, y yo me he arriesgado siempre a decir que había que dar una información tal que se diera al mismo tiempo al estamento político y al público. Creo que el recurrir a la información relevante es un tema crucial. Decía un periodista americano que todas las cuestiones complejas tienen una respuesta simple, que nor-

malmente siempre está equivocada, pero la siguiente frase es que a lo mejor funciona, porque nos pasamos el tiempo con cosas simples que funcionan, como el producto interior bruto, el más simple de los indicadores.

Voy a tratar de simplificar un poco la situación y, aunque no sea exacta esa descripción, ver dónde nos podemos agarrar. Voy a incidir en lo de información relevante porque creo que es el elemento fundamental, la condición *sine qua non* para los dos elementos del binomio que aquí se está hablando: gobernanza, entendiéndola como forma de hacer política, y sostenibilidad como política.

Me ha llamado la atención la cita de la señora Cecilia Gañán sobre las diferentes definiciones de gobernanza y es cierto, la gobernanza entendida en términos de OCDE, es una gobernanza para un fin que ellos consideran adecuado; la gobernanza en los términos de la Comisión es la forma de gobierno adecuada a lo que la sociedad quiere y está claro que, o queremos distintas cosas o algunas de las formas de gobierno funcionan distintamente en Estados Unidos que en la Unión Europea porque, aparentemente, en dos formas de gobierno que están en democracia tenemos modelos a los que aspiramos completamente distintos.

Por lo tanto, es importante señalar que la gobernanza, en principio, es una forma instrumental que es condición *sine qua non* para desarrollar o aplicar eficazmente una política de desarrollo sostenible. Yo voy insistir en eso y, estando en la Oficina de la Comisión Europea en España, que nadie se extrañe ya que soy paneuropeísta y en algún momento hay que confesarlo.

Que tenemos que repensar la situación está claro y algunos me habréis oído decir que el mundo no evolucionará, no superará su situación normal de crisis, usando la misma forma de pensar que creó la situación. O como decía Rosa Montero, *el mundo está obviamente fatal y urge que lo repensemos por completo*. Creo que estamos ante una nueva lógica y ésta, como nos decía la señora Gañán, no sólo viene derivada o no sólo hay

que aplicarla a la información que tenemos, la informática; probablemente hay que aplicarla a las formas de gobierno. Ese es un tema clave sobre el que voy a incidir. No se puede gobernar con las mismas formas de hace veinte, treinta años, dentro de la sociedad informada o informatizada.

¿Cuáles son las claves? El desarrollo sostenible es, sobre todo, un desarrollo basado en el conocimiento, bien informado, y además refleja los cinco principios del buen gobierno. El desarrollo sostenible tiene que ser políticas coherentes; creo que el mayor fallo que hemos cometido a nivel comunitario es la falta de coherencia entre política de transporte, energía, etc., eficaces y eficientes, transparentes. La idea es que el desarrollo sostenible es un concepto y marco básico y el buen gobierno es un instrumento o una condición indispensable. Lo mismo que, como dice la reciente Premio Nobel, *sin democracia no hay medio ambiente*, yo creo que nos debemos atrever a decir que también sin gobernanza y no estoy cualificando la gobernanza, estoy entendiéndola como capacidades institucionales establecidas que se pueden usar de una forma u otra.

Sin gobernanza, sin capacidades institucionales, sin normas, sin procesos bien definidos, es difícil alcanzar el desarrollo sostenible. Decía uno de los vicepresidentes del Banco Mundial que con corrupción no puede haber desarrollo sostenible, muchas veces la corrupción no es más que un síntoma de falta de buen gobierno, o falta de adecuada gobernanza y en esto hay que incidir. Una vez me preguntaron cuál era el papel de los gobiernos en este tema y mi respuesta fue muy simple: gobernar bien, ejecutar lo que se pide dentro de una democracia representativa, y hoy cada vez más dentro de una democracia participativa.

Está muy aceptado el hecho de que en el progreso hacia el desarrollo sostenible el desafío no es técnico. El desafío para el cambio es político y el elemento limitante es la falta de capacidad institucional y, por lo tanto, dicho elemento limitante es la limitación en gobernanza. En un artículo de *The Economist* de octubre de 2002, después de analizar varias

economías y ver cuál era su elemento determinante, llegaban a la conclusión de que el elemento determinante no era tener un buen o mal programa económico, sino la capacidad de ejecutarlo, siendo la capacidad institucional el elemento más significativo.

Por su parte, el Banco Mundial ha aconsejado a los países en desarrollo, en concreto a Latinoamérica, que cuando mire a algún país como ejemplo se fijen en aquellos países que tengan una capacidad institucional más desarrollada, como son los países del norte de Europa.

Está claro que estamos buscando un maridaje indisoluble entre sostenibilidad y buen gobierno, y que todo al final es cuestión de capacidades institucionales y, como ya se ha mencionado, de compromiso político, pero también de arrastrar a la sociedad civil.

¿Qué ha ocurrido en la Unión Europea? Hay que hablar de nuevas políticas, más políticas y sobre todo mejores y más coherentes; también de nuevas formas de hacer política y de revisión de las políticas de una manera participativa, transparente y con responsabilidad exigida, o responsabilidad controlada. Digo esto porque hay siempre que compararse y hay planteamientos distintos; donde Estados Unidos habla normalmente de más mercado, la Unión Europea sigue insistiendo en que, además de más mercado, hay que crear nuevas políticas y nuevas formas de hacer política.

Ya hace tiempo que me resisto a hablar de la definición de desarrollo sostenible, porque está perfectamente definido entre los objetivos de la Unión Europea y en la nueva Constitución y, sobre todo, lo que es importante saber es que el desarrollo sostenible es un objetivo de la Unión Europea ante el cual la unión monetaria, el mercado único, son fundamentalmente instrumentales, puesto que el desarrollo sostenible es el objetivo final de la Unión Europea con respecto al desarrollo en sus respectivos Estados miembros.

También la dimensión exterior está perfectamente establecida en la nueva Constitución, señalando que en las relaciones con el resto del mundo *la Unión afirmará y respetará valores y contribuirá al desarrollo sostenible del planeta*; esto es importante recordarlo, porque hay veces que hacemos huidas hacia delante y nos olvidamos de lo que está perfectamente acordado. En la Unión Europea se están reforzando las condiciones para el cambio. Todo esto que digo de la Unión Europea no significa que la Unión sea un dechado de virtudes, que todo vaya bien; estoy hablando de elementos, que van apareciendo, que son objeto de esperanza.

Hay cambio en el marco político, más política, nuevas políticas, nuevas formas de hacer política, una nueva agenda socio-económica –yo incidiría mucho en esto último porque creo que, progresivamente, se va a convertir en la agenda de la sostenibilidad–, está la estrategia de desarrollo sostenible que en el fondo es una estrategia de sostenibilidad ambiental y, está el proceso integrador de Cardiff, y entre este reforzamiento de las condiciones para el cambio está esta obligación simultánea de los principios de gobernanza o buen gobierno.

Hay un reforzamiento del marco operativo y de interacción de las distintas instancias del Consejo; creo que cuando hablamos de coherencia, no sólo hablamos de coherencia política sino coherencia también de los procesos políticos en los que se revisan estas políticas. Y, por lo tanto, un elemento clave en el hacer comunitario es hacer converger el proceso prioritario de la agenda socioeconómica de Lisboa, con el más innovador de la estrategia de desarrollo sostenible de Gottemburgo y los procesos de integración de política sectoriales. Es lo que muchos seguimos llamando los tres corredores.

Digo todo esto porque, al final, por un lado está el tema de Lisboa; por otro, está el tema de las estrategias sectoriales, energía, transporte, agricultura, etc.; y finalmente, la estrategia de desarrollo sostenible, pero todas ellas confluyen en un sistema de seguimiento único, que es el que termina en lo que

se llama el informe de síntesis, o el informe de primavera, donde están los famosos indicadores estructurales.

Yo creo que esto es uno de los grandes logros de la Unión Europea, haber establecido una cierta disciplina entre las distintas formaciones del Consejo para al final ir al Consejo Europeo. Sin embargo, a veces el sistema se estropea porque aparecen prioridades inmediatas.

Del proceso de Lisboa sólo voy a comentar que el desafío que hay en este momento es la revisión de la estrategia de Lisboa; actualmente nos encontramos con una evaluación de la postura pesimista por un lado, en la que todavía estamos en una situación de miopía política, y por otro lado, tenemos otra menos pesimista en la que se dice que estamos en un proceso en el que las bases están establecidas y que a partir de ahora tenemos que recoger los frutos. Pero hay todavía muchas disyuntivas que se están peleando a nivel comunitario entre crecimiento y estabilidad presupuestaria, el pacto de estabilidad famoso entre empleo y productividad –muchas veces, conseguir mayor empleo se hace a costa de bajar la productividad, cuando deben ser cosas que deben ir juntas–, crecimiento y cohesión social, flexibilidad en particular en el trabajo con respecto a la seguridad, y crecimiento *versus* política ambiental.

También es interesante señalar que en el informe del grupo Cork, la agenda socioeconómica, una de sus conclusiones es aumentar la responsabilidad de los Estados y, por tanto, se trata de alguna forma de trasladar a nivel de los Estados lo que se ha aceptado a nivel comunitario. Es curioso que pocos Estados se han planteado agendas 2010; España en particular lo empieza a considerar para trasladar a nivel nacional la agenda de Lisboa, y probablemente ese sea uno de los logros.

Una tesis que quería trasladarles, porque a este tema personalmente le he estado dando vueltas, es que el sueño europeo se ajusta más, comparado con Estados Unidos, a la nueva etapa del devenir de la humanidad, significando una

fórmula vital más equilibrada que la americana de excesos simétricos en materia de trabajo y de consumo. Ya saben que en Estados Unidos se trabaja un 20% más, la media de horas es un 20% más, así que hay que decidir si el PIB lo queremos aumentar un 20%, trabajando un 20% más de tiempo, o no.

Y sobre todo, un elemento importante es la Unión Europea como emergente estado red, o de referencia a nivel global, con capacidad más ajustada a los nuevos desafíos y oportunidades de la globalización, que superaría los estados-nación en crisis. Es la tesis de Manuel Castell. El estado red, una vez que los estados aportan y comportan la soberanía pero no la transfieren, y cuyo principal desafío sería involucrar a los ciudadanos.

Al final, lo que estamos buscando es un sistema en el cual se pueda ejecutar lo que es un propósito firme, lo que es una visión encuadrada en estos tres desarrollos, en estos tres corredores que he señalado, pero, sobre todo, lo que hay que asegurar es un sentido de la dirección. Es decir, que vamos progresando en el sentido de un desarrollo más sostenible. Y, por tanto, a veces no sabemos cómo es de buena la situación, sino que vamos en el buen camino del progreso y por eso aparecen los indicadores estructurales que les comento a efectos de información. Hay once que son socioeconómicos y tres de sostenibilidad ambiental. En principio fueron cuarenta y dos, pero los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron una reducción a catorce, detrás de estos catorce están estos cuarenta y dos, detrás de estos cuarenta y dos hay más de cien, y se va al tronco común, por ejemplo en la Agencia Europea de Medio Ambiente, sólo en transporte hay más de cuarenta indicadores.

El presidente Rodríguez Zapatero ya señaló en su discurso de investidura que estamos obligados a avanzar en la senda del desarrollo sostenible y lo que es más importante, un compromiso político de este Gobierno, de su programa electoral, era que cualquier cosa que se hiciera en política debería ser evaluable mediante oportunos indicadores elaborados por instancias independientes del Gobierno. Yo

creo que esta es la mayor declaración que se puede hacer de gobernabilidad, porque al final lo que hay que crear son las condiciones para el cambio, por eso se está en este momento creando el Observatorio de la Sostenibilidad, que intentará producir informes anuales sobre la situación, cómo progresamos, o no, en la sostenibilidad; asimismo, se crearán unos bancos de datos suficientes como para que en cualquier momento podamos decir que estamos bien informados y se puedan tomar decisiones en base a información fidedigna, o para que el público también esté informado, así como contar con centros de servicios, etc.

Después de decir lo maravillosos que son los indicadores como pieza de la gobernanza, ya que centran mucho la atención en la información relevante, quisiera terminar señalando que los indicadores se aprueban alegremente, impulsan el desarrollo de capacidades técnicas, se convierten en algo irremplazable para el progreso de la sostenibilidad y del buen gobierno y sobre todo para lo que se llama hoy en día democracia positiva, pero se soportan y se sufren políticamente muchísimo una vez que se han aprobado.

Así que información relevante, información que todo el mundo entienda. Ese es el progreso más importante para avanzar en gobernanza y sostenibilidad.

# La experiencia de una ONG de medio ambiente

## Rita López

Directora del Departamento Jurídico  
WWF/Adena

## Informe de WWF/Adena sobre aplicación y eficacia de la Directiva 90/313/CEE

El primer principio básico de la gobernanza es la *apertura*. Este principio se pone en práctica mediante el acceso a la información, primer pilar del Convenio de Aarhus. Así, para que las ONG de medio ambiente participen en la realización del desarrollo sostenible, el primer paso es el acceso a la información ambiental.

La situación actual en el ejercicio de este derecho ha quedado reflejada en el Informe de WWF/Adena sobre aplicación y eficacia de la *Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de Medio Ambiente*. Según el ejercicio que de este derecho ha realizado WWF/Adena durante el año 2004.

Transcurridos catorce años desde la publicación de la *Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de Medio Ambiente* (23 de junio 1990) y a la vista de la necesidad de adoptar una nueva ley interna española antes del 14 de febrero de 2005, para adaptarse a la nueva *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*, WWF/Adena ha realizado un análisis de su experiencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental durante el último año, analizando un total de sesenta peticiones de información, y, en números, éstas son sus conclusiones.

- En cuanto a **quién** ha realizado WWF/Adena las solicitudes de acceso a la información ambiental, más del setenta por ciento (el 71%) han sido realizadas a la Administración del Estado, el diez por ciento (10,9%) a la Comisión Europea y casi el veinte por ciento (18,18%) a las Comunidades Autónomas.

Dentro del Estado, los Ministerios que han recibido mayores solicitudes han sido: el Ministerio de Medio Ambiente, con el sesenta y cuatro por ciento del total (64%), seguido del de Fomento, con el trece por ciento (12,8%) y el de Ciencia y Tecnología, con el diez por ciento (10,25%).

Dentro del Ministerio de Medio Ambiente, la Dirección General de Costas ha sido la más consultada, con el sesenta y ocho por ciento (68%) de las solicitudes realizadas.

En la Comunidad Europea, ha sido la Comisión y su Dirección General de Medio Ambiente la receptora de más

del ochenta por ciento (83,3%) de las solicitudes de acceso a la información realizadas por WWF/Adena.

En las Comunidades Autónomas, las más solicitadas han sido la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha sido receptora del cincuenta por ciento (50%) de las solicitudes, seguida de la de Islas Baleares, con el veinte por ciento de las solicitudes (20%).

- En relación a **los resultados**, más de la mitad de las solicitudes de acceso a la información ambiental realizadas fueron **concedidas**, al cincuenta y cuatro por ciento (54,54%), porcentaje que se eleva en la Administración del Estado, al sesenta y seis por ciento (66,6%) y se reduce en las Comunidades Autónomas al treinta por ciento (30%).
- En cuanto a las **denegaciones**, una de cada cuatro solicitudes de acceso a la información ambiental es denegada, el veintisiete coma siete por ciento (27,7%), porcentaje que desciende en la Administración del Estado al veinte coma cinco por ciento (20,5%) y en las Comunidades Autónomas al veinte por ciento (20%).
- En relación a la **falta de respuesta**, una de cada tres solicitudes no es contestada; el treinta y dos por ciento (32,72%) de las solicitudes de acceso a la información ambiental realizadas no obtuvieron respuesta, porcentaje que se eleva en la Administración del Estado al treinta y tres por ciento (33,3%) y aún más en las Comunidades Autónomas, al cincuenta por ciento (50%). En la Comisión Europea el cien por cien de las solicitudes realizadas son contestadas.
- En relación al estricto **cumplimiento de la Directiva**, esto es, obtención de la información ambiental en el plazo de dos meses, en más del sesenta y cinco por ciento de las solicitudes (65,46%) no se cumple la Directiva. Sólo son atendidas en plazo el treinta y cuatro coma cincuenta y cuatro (34,54%) de las solicitudes, porcentaje que se eleva en la Administración del Estado al cuarenta y uno coma seis

(41,6%) y se reduce en las Comunidades Autónomas al treinta por ciento (30%); en las Comunidades Autónomas sólo una de cada tres solicitudes de acceso a la información son atendidas en plazo. En la Comisión Europea el cien por cien de las solicitudes concedidas lo son en plazo.

- Un dato interesante es el número de **solicitudes que nunca obtuvieron respuesta**. Casi una de cada cinco solicitudes de acceso a la información ambiental realizadas nunca obtuvieron respuesta, el dieciocho coma dieciocho por ciento (18,18%), porcentaje que disminuye en la Administración del Estado al doce coma ocho por ciento (12,8%) y que aumenta en las Comunidades Autónomas al cincuenta por ciento (50%); una de cada dos solicitudes de acceso a la información ambiental realizada a una Comunidades Autónomas no obtiene contestación nunca. Como comentamos, en la Comisión Europea el cien por cien de las solicitudes realizadas son contestadas en plazo.
- También es revelador el número de **recursos** por falta de obtención de la información ambiental. WWF/Adena para conseguir la información ha tenido que interponer recurso en más de la mitad de las solicitudes realizadas, el cincuenta y dos coma siete por ciento (52,7%), esto es, una de cada dos solicitudes, ha de ser recurrida para obtener la información. Este porcentaje sube escandalosamente en la Administración del Estado, al sesenta y tres coma ocho por ciento (63,8%), y en las Comunidades Autónomas, dónde WWF/Adena optó por recurrir el cincuenta por ciento de las solicitudes realizadas.
- En cuanto a la **eficacia de los recursos**, varía mucho según nos movamos en la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas. En la primera uno de cada dos recursos (el 50%) sirvió para obtener la información ambiental solicitada, el cuarenta por ciento (40%) de los recursos no obtuvieron respuesta y sólo un diez por ciento (10%) fueron denegados. En las Comunidades Autónomas, durante el ejercicio 2004, el cien por cien (100%) de los recursos interpuestos no obtuvieron respuesta.

Como notas positivas, el premio se lo lleva la Estación Biológica de Doñana del Centro Superior de Investigaciones Científicas, dónde el cien por cien de las solicitudes de información ambiental realizadas fueron concedidas y en plazo, seguido del Instituto Español de Oceanografía, en la misma situación, pero con menor número de solicitudes.

La Administración que contestó en periodo más corto a una solicitud de acceso a la información ambiental fue la Dirección General de Recursos Pesqueros, en doce días, igualada, en otra ocasión, por la Estación Biológica de Doñana.

La Administración más recurrida ha sido la Dirección General de Costas, una de cada tres solicitudes ha tenido que ser recurrida, y en la mitad de los casos no se llegó a obtener la información (47,1%).

La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, satisfizo todas las solicitudes de información y no ha necesitado recurso en ninguna de ellas. En igual situación se encuentran la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, hoy Biodiversidad, y el Parque Nacional de Doñana.

La solicitud que se dilató más en ser satisfecha fue en la Dirección General de Costas, que tardó seis meses en atender la solicitud realizada por WWF/Adena sobre un informe elaborado a propósito del proyecto *Nuevo puerto en el litoral del polígono industrial de Granadilla. Fase I*, de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife.

Pero más criticable es la actuación del Ministerio de Fomento (Secretaría General de Transportes), ya que va para seis meses la solicitud de un informe sobre el puerto de A Coruña; denegada fue recurrida y, a día de hoy, no ha obtenido respuesta.

Lo mismo ha sucedido con dos recursos de alzada interpuestos, el 7 de julio de 2004, por denegación de acceso a la información ambiental, a propósito de los proyectos: *Nuevo puerto en el litoral del polígono industrial de Granadilla. Fase I*, de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, y *Actuaciones*

*de mejora en accesos marítimos al puerto de Sevilla*, de la Autoridad Portuaria de Sevilla.

A día de hoy, siete meses después, no han obtenido respuesta, cuando el plazo para resolver el recurso de alzada es de tres meses.

WWF/Adena concluye que suspende a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental porque en más del sesenta y cinco por ciento de las solicitudes realizadas (65,46%) no se contestó en plazo (58,4% en la Administración del Estado y 70% en las Comunidades Autónomas); y, casi la cuarta parte de las solicitudes de acceso a la información ambiental realizadas fueron denegadas.

Pero, para WWF/Adena, el principal escollo en la aplicación de la *Directiva 90/313/CEE relativa a la libertad de acceso a la información en materia de Medio Ambiente*, es la costumbre de las administraciones públicas de no contestar. Una de cada cinco solicitudes de acceso a la información ambiental realizadas, no obstante ser recurridas, nunca obtuvieron respuesta; este hecho, además de suponer un incumplimiento de la Directiva, deja al solicitante en la más absoluta indefensión.

Esperamos que parte de estos problemas queden solucionados con la nueva norma de transposición de la *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*, que debe entrar en vigor antes del 14 de febrero de 2005.

## Las quejas de WWF/Adena ante la Comisión Europea

WWF/Adena en el ejercicio de su derecho de acceso a la información ambiental ha encontrado problemas que han motivado dos quejas ante la Dirección General XI de la

Comisión Europea, una de la cuales a día de hoy está pendiente de solución.

### Queja N° 2002/4204, SG(2002) A/1912

La primera queja fue interpuesta el seis de febrero de 2002; el motivo fue el incumplimiento de la *Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*, con ocasión de varias solicitudes.

Un grupo de solicitudes se refería a unas peticiones realizadas ante la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, sobre unos títulos de concesión en dominio público marítimo-terrestre, en la provincia de Huelva, y un expediente de caducidad abierto por el incumplimiento de las condiciones impuestas en los títulos de concesión. Como las solicitudes no fueron atendidas, se entendían denegadas por silencio administrativo y, recurridas, los plazos quedaban sobrepasados, así que WWF/Adena presentó queja en Bruselas.

Simultáneamente a la queja, WWF/Adena realizó un recurso ante el Ministerio de Administraciones Públicas, por incumplimiento del *Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, Administraciones Públicas, por el que se regulan los servicios de información, administración y atención al ciudadano*. Con él y la presión de la Comisión, finalmente, conseguimos los títulos solicitados y la queja, en esta parte, fue cerrada.

El otro motivo fue las solicitudes de información realizadas a la Viceconsejería de Medio Ambiente y el Área de Puertos de la Consejería de Obras Públicas, ambos del Gobierno de las Islas Canarias, con motivo del proyecto puerto deportivo Marina del Rubicón, sito en Playa Blanca, Lanzarote.

También en esta ocasión, y simultáneamente a la denuncia ante la Comisión, WWF/Adena interpuso una queja ante el Defensor del Pueblo, por mal funcionamiento de las Administraciones Públicas. El recurso al Defensor del Pueblo

fue estimado y, fruto de éste y los requerimientos de la Comisión, WWF/Adena recibió la información solicitada.

La queja se cerró al año y medio de su interposición, el 25 de agosto de 2003, comunicado a WWF/Adena el 11 de septiembre. WWF/Adena obtuvo la información ambiental pero no se cumplió la Directiva.

### Queja N° 2003/5067, SG (2003) A/9973

La segunda queja que WWF/Adena interpuso por incumplimiento de la normativa sobre acceso a la información ambiental, *Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*, estuvo motivada por la defectuosa aplicación de la Directiva: por denegación de la información ambiental basada en un motivo no previsto en la Directiva; y por denegación de la información ambiental por resolución presunta no motivada. Fue presentada el 11 de septiembre de 2003.

- WWF/Adena vio vulnerada su libertad de acceso a la información sobre medio ambiente cuando, al pedir un Informe ambiental a la Administración autora del mismo, le fue denegado con la excusa de que dicha administración lo había elaborado a solicitud de una segunda Administración, y, solicitado que fue a ésta, también le fue denegado, por ser la segunda Administración *instrumental* y estar el Informe en poder de una tercera Administración *sustantiva*. Entendiendo que estas excepciones no se recogían en la *Directiva 90/313/CEE*, WWF/Adena interpuso su queja.

El relato pormenorizado del caso sufrido por WWF/Adena es el siguiente: a raíz de la publicación por la Secretaría General de Medio Ambiente de la Declaración de Impacto Ambiental favorable al proyecto *Nuevo puerto en el litoral del polígono industrial de Granadilla. Fase I*, de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, WWF/Adena comenzó a solicitar a aquellas Administraciones autoras de los

informes, favorables según la citada Declaración de Impacto, una copia de los mismos.

Una de las solicitudes se dirigió, con fecha 4 de marzo de 2003, a la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, que respondió: *lamento comunicarle que no es posible atender a su petición*. El motivo aludido fue que el Informe se elaboró a instancias del Ministerio de Medio Ambiente y forma parte de su expediente, por lo que debe pedirse al citado Ministerio.

WWF/Adena, a vuelta de correo, emprendió dos vías. Por un lado, siguiendo la sugerencia de la Secretaría General de Pesca, se dirigió a la Secretaría General de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente, autora de la Declaración de Impacto Ambiental, y volvió a pedir el acceso al Informe. Por otro, y entendiendo que esta excepción no estaba recogida en la Directiva, recurrió la Resolución negativa de la Secretaría General de Pesca Marítima.

La primera vía obtuvo una respuesta negativa; con fecha 26 de mayo de 2003, WWF/Adena recibió Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente denegándole el acceso a la información ambiental. El motivo: a la Secretaría General de Medio Ambiente le corresponde realizar las evaluaciones, procedimiento administrativo que había motivado la realización del Informe, pero la competencia sustantiva, aun radicando en su misma Administración, la del Estado, correspondía a otra Administración, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, y siendo el Informe acto de trámite, es *al órgano con competencia sustantiva para la aprobación del proyecto... al que corresponde facilitar cualquier información relativa al mismo* (Si bien tuvo el detalle de remitir, ella misma, nuestra solicitud a la Administración competente).

Respuesta más complicada no cabe, se habla de procedimiento principal y procedimiento instrumental, competencia sustantiva y procedimental, actos decisorios y de mero

trámite..., y todo para denegar la información ambiental por una excepción que, además de rebuscada, no está recogida en la Directiva que habla de que debe entregar la información la administración que la tenga es su poder. En este sentido, y probablemente para solucionar los problemas surgidos, es muy explícita la nueva *Directiva 2003/4/CE* que dice: **Información que obre en poder de las autoridades públicas: Información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas.**

WWF/Adena recurrió ante la Dirección General XI de la Comisión Europea las dos denegaciones porque la Directiva no hace distinciones entre administración autora, tramitadora y competente; el artículo 3.2 de la *Directiva 90/313/CEE* no recoge estas excepciones; y no caben interpretaciones restrictivas de la libertad de acceso a la información ambiental, ni, coherentemente, interpretaciones extensivas de las excepciones, pues el principio es acceso a la información ambiental y la excepción, la denegación, por lo que sólo por los motivos *numerus clausus* recogidos en la Directiva se puede denegar.

Por fin, con fecha 19 de junio de 2003, WWF/Adena obtuvo el tan reclamado Informe, fue la Secretaría de Pesca, quien, estimando el recurso, dio traslado del mismo.

Esta misma excepción fue también invocada por la Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con motivo de la solicitud del informe emitido a propósito del proyecto *El-1-E-139 Autopista de peaje Toledo-Ciudad Real-Autovía de Andalucía*, promovido por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento. WWF/Adena recurrió, obtuvo respuesta fuera de plazo y denegatoria con fundamento en el mismo motivo, no era administración competente, por lo que con fecha 10 de diciembre de 2004 se amplió la queja a este nuevo caso.

- El otro supuesto en que WWF/Adena vio vulnerada su libertad de acceso a la información sobre medio ambiente fue cuando, al pedir un Informe ambiental, éste no obtuvo

respuesta en dos meses y realizada la solicitud de silencio ésta tampoco obtuvo respuesta.

La situación se planteó como consecuencia de la antedicha Declaración de Impacto Ambiental, de la Secretaría General de Medio Ambiente, favorable al proyecto *Nuevo puerto en el litoral del polígono industrial de Granadilla. Fase I*, de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, cuando WWF/Adena solicitó a la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente copia del Informe emitido por esa Administración a propósito del proyecto.

Ante la falta de respuesta en el plazo de dos meses, WWF/Adena realizó solicitud de silencio, y, ante la falta de contestación de éste, interpuso recurso de alzada.

El caso fue que realizada la solicitud de información ambiental el 4 de marzo de 2003, el 6 de septiembre de 2003, más de seis meses después, WWF/Adena no había recibido respuesta alguna, ni tenía el informe, ni sabía por qué, cuando la *Directiva 90/313/CEE* impone el deber de contestar y motivar antes de dos meses.

La falta de respuesta deja a WWF/Adena en una situación de absoluta indefensión; desconociendo los motivos de la denegación no sabe como removerlos, como combatirlos.

Esta misma situación se repetía con otros dos casos más en la Administración del Estado, que también se acompañaron a la queja.

Más tarde, el 3 de junio de 2004, la queja fue ampliada con un caso idéntico ante la Administración autonómica, la Comissio Balear de Medi Ambient, en una solicitud de información sobre los Estudios de reconocimiento de la zona después de las extracciones de arena y la afección a la pradera de Posidonia (*Posidonia oceánica*) en la zona de Banyalbufar, realizado por la Universitat de Les Illes Balears, en la que más de catorce meses después de la solicitud ini-

cial de información ambiental, WWF/Adena no ha obtenido respuesta alguna.

En la actualidad, enero de 2005, esta queja está en tramitación.

## Comparación del Informe de WWF/Adena con el Informe elaborado por el Gobierno español

Recientemente WWF/Adena ha tenido acceso al Informe elaborado por la Administración del Estado en cumplimiento del artículo 8, de la antigua *Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*. Dicha Directiva disponía que, cuatro años después del plazo fijado para la transposición, que vencía el 31 de diciembre de 1992, los Estados miembros estaban obligados a presentar a la Comisión un informe sobre la experiencia en la aplicación de esta innovadora normativa, el cual debía servir para elaborar las propuestas de revisión.

El Secretario General Técnico del Ministerio de Medio Ambiente, para cumplir con esta disposición, recabó información de las Direcciones Generales y Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Medio Ambiente; de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Industria y Energía, de Sanidad y Consumo y de Interior; de los órganos de las Comunidades Autónomas con funciones en materia de medio ambiente, así como de las principales organizaciones ecologistas, que debían responder a un cuestionario, y elaboró un Informe con la experiencia adquirida, cada uno en su respectivo ámbito de competencia, hasta final del año 1996. El Informe enviado por el Gobierno español data de 10 de marzo de 1997.

Tras su análisis, WWF/Adena discrepa de sus conclusiones. De estas divergencias señalaremos cuatro cuestiones que, a día de hoy, no están solucionadas.

## En general

En el Informe elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, a la pregunta *¿Han planteado dificultades de aplicación especiales las definiciones dadas en el artículo 2 de la Directiva?*, se responde: *La mayoría de las Direcciones Generales y Organismos Autónomos del Departamento y de los servicios competentes de las Comunidades Autónomas, que han contestado, han manifestado que no se tiene conocimiento de dificultades de este tipo.*

Esta afirmación, que *no se tiene conocimiento de dificultades* en la aplicación de la Directiva –página 2 del Informe– no podemos admitirla. Es difícil que en 1997, menos de dos años después de la entrada en vigor de la Ley 38/1995, no hubiera ningún problema cuando a día de hoy, casi diez años después, se plantean. La experiencia de WWF/Adena es que el cuarenta y seis por ciento (46%) de las solicitudes de acceso a la información ambiental no fueron satisfechas, lo que demuestra que hay divergencia entre la aplicación de los conceptos del artículo 2 que hacen las administraciones públicas y la interpretación de las ONG. Luego sí hay dificultades en la aplicación de los conceptos del artículo 2.

Correlativamente a esta falta de problemas, a las preguntas *¿Qué disposiciones prácticas se han adoptado para determinar las normas de acceso a la información? ¿Han planteado algunas de ellas dificultades de aplicación especiales?*, se responde: *La mayoría de los órganos y entes públicos consultados manifiestan que la aplicación de las Disposiciones Legales Vigentes (Ley 38/1995) y Ley 30/1992) no han planteado dificultades especiales de aplicación, no siendo, en consecuencia, necesario la publicación de disposiciones prácticas complementarias.*

Para el Gobierno todo va bien, pero para WWF/Adena, como hemos visto en el Informe de contraste, más de la mitad de las solicitudes de acceso a la información realizadas tuvieron que ser recurridas, concretamente, en la Administración del Estado el sesenta y tres coma ocho por ciento (63,8%). Por lo que sí ha habido dificultades en la aplicación y sí deberían haberse dictado disposiciones prácticas para solucionarlas.

## Sobre los plazos

En el Informe elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, a la pregunta 4. Plazos (apartado 4 del artículo 3): *¿Plantea problemas especiales el Plazo establecido en el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva (2 meses)?*, se responde: *La mayoría de los Centros Directivos, Organismos Autónomos y Servicios de las Comunidades Autónomas han manifestado que no existen problemas en relación con el plazo establecido para facilitar la información solicitada. En algunos casos se destaca que el plazo de contestación es bastante rápido y siempre inferior a los 2 meses indicados.*

Con lo que se concluye: *La Secretaría General Técnica estima que no existen problemas de plazo para atender las peticiones de información, en la medida que la misma está fácilmente disponible. En cambio, cuando sea necesario coordinar varias unidades, realizar trabajos preparatorios o realizar inspecciones, investigaciones o similares, puede resultar insuficiente. En tal caso, la legislación vigente ha previsto la posibilidad de ampliar los plazos (art. 42, Ley 30/1992).*

Es decir, que según el Gobierno *no existen problemas de plazo para atender las peticiones de información* –página 5 del informe–, cuando nuestra experiencia es que en más del sesenta y cinco por ciento de las solicitudes (65,46%) no se cumplió el plazo de dos meses exigido por la Directiva. Luego, sí hay problemas en la aplicación del plazo de dos meses.

## Sobre las excepciones

En el Informe elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, a la pregunta *¿Hay directrices administrativas, como circulares o directrices (orientaciones), que se apliquen al recurso contra las excepciones?*, se contesta: *Las Direcciones Generales y las Comunidades Autónomas consultadas manifiestan que no existen directivas administrativas en la materia, aunque sí que resulta necesario, en algunos casos, aplicar las excepcio-*

nes, especialmente, si las peticiones de información son excesivas o afectan a datos de carácter confidencial.

Como hemos expuesto en nuestro Informe, la aplicación de las excepciones plantea problemas, porque las Administraciones públicas españolas invocan causas de denegación no recogidas en la *Directiva 90/313/CE*. Por ejemplo, al exigir que la legitimación pasiva corresponda únicamente a la administración competente y no a cualquier administración pública que posea la información, como recoge la *Directiva*.

Por lo que debería haber directrices para clarificar la aplicación de las excepciones, que recogiesen que la esencia de la Ley es el principio de libre acceso a la información ambiental, y la denegación la excepción, por lo que sólo son causas de denegación las recogidas en la *Directiva numerus clausus* y han de ser interpretadas restrictivamente.

### El sistema de recursos: la motivación en los casos de denegación

En el Informe elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, a las preguntas 5. *Procedimiento recurso (artículo 4): ¿Cómo funciona en la práctica el mecanismo de recurso creado en aplicación del artículo 4 de la Directiva? ¿Se trata de un recurso administrativo y, si es así, de qué tipo es o se trata de un recurso judicial? ¿Cuáles son los plazos establecidos para que se pronuncien los organismos competentes?*, se contesta: *El artículo 4 de la ley 38/1995, establece que si venciera el plazo de dos meses sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entenderá desestimada (silencio negativo)...Las solicitudes de información recibidas tanto por las direcciones generales como por los servicios de las comunidades autónomas **no han provocado en general ningún tipo de recurso o al menos no se dispone de información al respecto**. Algunas Comunidades Autónomas (Gobierno de Baleares, Junta de Extremadura...) manifiestan expresamente que no han recibido ningún recurso y la*

*Generalitat de Cataluña informa, que, desde la aplicación de la Directiva sólo se tiene constancia de la interposición de dos recursos ordinarios, por entender los interesados que no se le había facilitado la información en toda la extensión solicitada. En ninguno de estos casos se ha llegado a la vía contencioso-administrativa.*

Es decir, que el Informe de la Administración considera adecuado el sistema del silencio negativo porque *permite al administrado acudir directamente a la vía contenciosa* (página 15 del Informe).

Pero este sistema supone un flagrante incumplimiento de la *Directiva 90/313/CEE*, pues tan obligatorio es contestar en plazo como, en caso de denegación, hacerlo dentro de dicho plazo e incluir su motivación, sin que sea necesidad de ulteriores peticiones, tal y como ha declarado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la CE en el asunto C-233/00, considerandos 115 y 118. Por lo que el sistema español del silencio no cumple los requisitos de la *Directiva 90/313/CEE* y menos los de la nueva 2003/4/CE.

115. *Por consiguiente, el artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva exige que la autoridad pública facilite de oficio la motivación de su resolución de denegación de una solicitud de información sobre medio ambiente, sin que el solicitante tenga que presentar una petición a dicho efecto, si bien, en el supuesto de silencio administrativo, dicha motivación puede serle comunicada en una fecha ulterior.*

118. *Por el contrario, hay que considerar que en el supuesto de una denegación presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente, la comunicación de la motivación de dicha denegación debe producirse dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial, habida cuenta de que dicha Comunicación debe, en tal caso, considerarse una “respuesta” en el sentido del artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva.*

## Las ONG en la nueva Directiva 2003/4/CE

Hoy la legislación vigente la constituye la *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*, ya citada.

De los diferentes motivos que han impulsado la Directiva queremos resaltar dos (Considerandos 1 y 11):

- Que un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.
- Que al redactar la nueva Directiva se han tenido en cuenta los problemas planteados al aplicar la *Directiva 90/313/CEE*, muchos de los cuales había conocido la Comisión a través de las quejas interpuestas por las ONG, ante la Dirección General de Medio Ambiente.

Como novedades que presenta la Directiva, y por razones de brevedad, únicamente resaltaremos la legitimación:

- Activa, quiénes pueden solicitar la información (artículo 2). Se sigue la postura del Convenio de Aarhus y define como *público*: una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.
- Pasiva, a quién se puede solicitar la información. Amplía la definición de autoridades públicas para incluir, no sólo al gobierno y a las demás administraciones públicas nacionales, regionales y locales, tengan o no responsabilidades concretas en materia de medio ambiente (según se dice en el Considerando 11), sino también a *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 pública*.

Y ante los tribunales, la Directiva contiene un reconocimiento expreso del derecho de acceso a la justicia, pero, siguiendo la postura sectorial del Convenio de Aarhus, sólo para los supuestos de denegación de la información (artículo 6).

Esta Directiva entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea y lo fue en el DOCE 14 de febrero de 2003 (artículo 12). Pero los Estados miembros no tiene obligación de adaptar su Derecho interno a la Directiva hasta el 14 de febrero de 2005 (artículo 10). En la actualidad todavía no se nos ha pasado a consulta el borrador de proyecto. Esperamos que en la misma se solucionen los problemas aquí planteados.

# Gobernanza europea

## Daniele Franzone

Administrador principal de la Dirección General de Medio Ambiente  
Unidad de Asuntos Jurídicos y Gobernanza, Comisión Europea

Objetivos de la gobernanza europea: responder a determinadas preguntas que se cuestionan las autoridades y los ciudadanos acerca de la capacidad de la Unión Europea para **alcanzar un mayor grado de eficacia en las políticas de la Unión, y acercar las instituciones a los ciudadanos.**

El proceso de gobernanza cuenta con dos paquetes de medidas: aquéllas que tienen como objetivo la preparación y adopción de la legislación comunitaria (*Una mejor legislación*) y las que están dirigidas a mejorar la implantación de esta legislación (*Una mejor implantación*).

El presente esquema está dedicado exclusivamente al apartado *Una mejor legislación* y no tratará las cuestiones que ya se han estudiado en presentaciones anteriores de esta jornada.

## Consulta de los ciudadanos

A finales de 2002 se adoptaron los principios generales y los estándares mínimos exigidos para la consulta de las partes interesadas no institucionales (documento (COM/2002)704 del 11 de diciembre de 2002). Establecen un plazo mínimo de consulta (al menos ocho semanas para recibir las respuestas a las consultas escritas o un aviso previo de veinte días hábiles

en el caso de las reuniones), la obligación de informar sobre los resultados, la obligación de reaccionar adecuadamente a los comentarios recibidos, y el establecimiento de **un único punto de acceso para todas las consultas que los ciudadanos realicen a la Comisión, que será la página web *Tu voz en Europa*.**

En el año 2003, la Comisión organizó sesenta consultas en Internet y elaboró cinco Libros Verdes y ciento cuarenta y dos Comunicaciones.

Merece la pena destacar:

- A la hora de organizar una consulta pública, generalmente se elabora un cuestionario/documento de trabajo específico; en las consultas públicas normalmente se tratan cuestiones específicas. Nos podría surgir la duda de si esta herramienta está más adaptada a los participantes institucionales, los académicos o las ONG que a los ciudadanos individuales. En cualquier caso, en la mayoría de las consultas públicas los ciudadanos individuales pueden dar su opinión.
- Todas las respuestas recibidas están al alcance de todos en la página web, a menos que el encuestado exija su confidencialidad.
- Por lo general, se pueden enviar respuestas en cualquiera de las lenguas oficiales; se publican en la página web en la(s)

lengua(s) en que hayan sido recibidas. Desde el punto de vista práctico, el uso de determinadas lenguas permite una mejor comprensión de la respuesta.

## Gobernanza medioambiental

Independientemente de las normas generales, en el ámbito medioambiental el **Convenio de Aarhus**, del 25 de junio de 1998, proporciona una base jurídica sólida y específica. Este Convenio se fundamenta en tres pilares: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia.

El Convenio de Aarhus conllevará cambios considerables en las prácticas, no sólo para las Instituciones de la Unión Europea, sino también para los Estados miembros, en particular en las relaciones de éstos con sus ciudadanos. Del mismo modo, las autoridades regionales y locales también tendrán que cumplir los requisitos establecidos en este Convenio.

La gobernanza medioambiental es relativamente nueva en comparación con el diálogo social, que tiene a sus espaldas una larga tradición y cuenta con diferentes recursos financieros.

## Responsabilidad Social Corporativa

En su Comunicación 2002, la Comisión define la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como *un concepto según el cual las empresas integran la preocupación por el medioambiente y los temas sociales en sus negocios y en la interacción con terceros de forma voluntaria*. Esta definición incluye tres pilares iguales en importancia: lo social, lo medioambiental y lo económico.

Este tema es relativamente nuevo, pero está adquiriendo cada vez una mayor importancia. Podríamos preguntarnos si se va a establecer debidamente un vínculo entre la gobernanza y la RSC en el futuro inmediato.

Tres observaciones importantes:

- La RSC interesa a las propias empresas porque es una forma de obtener prestigio profesional; la inversión ética suscita un interés cada vez mayor por parte de los inversores y los consumidores.
- Los consumidores/las ONG tienen más poder de lo que creen; utilizando los medios apropiados, los consumidores y las ONG pueden influir sobre las decisiones que las empresas adopten en relación con la RSC.
- Las empresas han subrayado la importancia de los incentivos en la difusión de la RSC. Es importante estudiar este aspecto más detalladamente, en particular en el caso de las pymes.

La gobernanza europea es un proceso continuo. Las posibilidades que se ofrecen en la actualidad deberían ser aprovechadas por el mayor número posible de participantes. Estas posibilidades se pueden mejorar. Por ello, hay que ponerlas a prueba y, si fuera necesario, adaptarlas. La realización de sugerencias concretas puede tener un impacto más fuerte. La gobernanza implica responsabilidad a diferentes niveles. Por este motivo, los ciudadanos tienen que aprovechar las oportunidades que se les ofrece a nivel nacional y regional. En algunos casos, la mejor opción no es dirigir directamente una petición a la Comisión Europea sin que ésta pase por las autoridades nacionales o regionales.

Algunas autoridades públicas pueden considerar la gobernanza como una carga. Para superar este riesgo es necesario realizar un perfecto equilibrio entre los diferentes objetivos.

## Conclusiones del taller previo a la jornada

### Moderadora

- *Ana Barreira*. Presidenta del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente.

### Participantes españoles

- *Santos Cuadros*. Director de Medio Ambiente, Consejo Superior de Cámaras de Comercio y Navegación.
- *Cecilia Gañán*. Directora General de Participación e Información Ambiental, Junta de Andalucía.
- *Cristina García-Orcóyen*. Directora Gerente, Fundación Entorno.
- *Rita Rodríguez*. Directora del Departamento Jurídico, WWF/Adena.
- *Joaquín Nieto*. Secretario Confederal de Medio Ambiente, CC.OO.

### Participantes británicos

- *Felix Dodds*. Director, Stakeholder Forum for Sustainable Future.
- *Adam Faruk*. Director Adjunto, Ashridge Centre for Business and Society.
- *Lynda Warren*. Miembro del Consejo de Administración, Agencia de Medio Ambiente de Gales y Profesora de Derecho Ambiental, Universidad de Gales Aberystwyth.
- *David Wilkinson*. Senior Fellow, Institute of European Environment Policy (IIEP).

### Representantes de la Comisión Europea

- *José María Ramos*. Unidad de Aplicación del Derecho Comunitario, Dirección General de Medio Ambiente.
- *Daniele Franzone*. Unidad de Asuntos Jurídicos y Gobernanza, Dirección General de Medio Ambiente.

### Otros asistentes

- *Ludwig Kraemer*. Ex-funcionario de la Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente.

Tal y como indicábamos en el Informe sobre la Gobernanza para el Desarrollo Sostenible, el Libro Blanco de la Gobernanza en Europa proponía una serie de reformas en cuatro bloques clave de actuación. El diálogo que se desarrolló en el taller del día 19 de enero de 2005 giró en torno a esos cuatro bloques. A continuación presentamos las principales conclusiones, recogidas en base a los cuatro bloques:

## Mayor participación de los agentes sociales

La participación pública en la toma de decisiones fue uno de los temas que más debate suscitó. Todos los presentes coincidieron en que la participación debe ser entendida como uno de los instrumentos para gobernar mejor. Asimismo, el Convenio de Aarhus se señaló como una herramienta esencial para fomentar una participación real, no obstante, es necesario aprovechar todo el potencial que ofrece para que este Convenio sea realmente efectivo.

Los participantes en el taller indicaban que la participación de la sociedad civil tiene dos cauces. Por un lado, la participación formal o institucional, que debe estar reglada para que sea efectiva y no esté sometida a la voluntad de los que dominan los procesos participativos. Por otro, encontramos la participación no institucional o no reglada, como es el caso de las consultas. Ambos tipos de participación son necesarios para lograr una buena gobernanza ambiental, porque de ellos depende que los intereses de la sociedad estén representados y se les proporcione canales para ser oídos.

La participación institucional está actualmente contemplada en diferentes órganos, como el Comité Económico y Social Europeo y su homólogo español. Sin embargo, si bien estas instituciones son indispensables para la participación, se dejó constancia de un desequilibrio de la participación en éstos de los intereses ambientales en la mayoría de los países de la Unión Europea. Una de las causas posibles se debe a una cierta deficiencia de organización de las entidades que se dedican al medio ambiente, frente a otras más influyentes y consolidadas, como los sindicatos y el sector empresarial.

Además, al contrario de lo que ocurre en estas organizaciones con mayor tradición de cooperación entre ellas, las organizaciones ambientales no suelen estar integradas en redes, lo que dificulta aún más su trabajo. Se destacó también que los trabajos de algunos Comités en los que sí está contemplada la

participación de los intereses ambientales, son ignorados por los Gobiernos cuando van en contra de sus intereses.

Se destacó la necesidad de que aquellos que participan en procesos institucionales lo hagan de manera responsable, informen de los resultados a los miembros de la organización a la que representan y reflejen los intereses comunes de éstas.

A nivel comunitario, la experiencia demuestra que el sector empresarial y los sindicatos tienen mucha influencia en los procesos de toma de decisiones. Esto se debe a que cuentan con los medios necesarios para poder participar, como son las ayudas económicas que reciben de las instituciones comunitarias y nacionales. Se ha detectado que, en la mayoría de los casos, los procesos de participación se articulan cuando una medida propuesta de tipo ambiental afecta a los intereses económicos; por ejemplo, el Protocolo de Kyoto. Sin embargo, cuando la medida no afecta a estos intereses entonces no se produce un proceso muy participativo. Un ejemplo destacado de proceso participativo fue el abierto con la Directiva Marco del Agua y su Estrategia de Aplicación Común, en el que se permitió la participación de muchas ONG.

Todos los participantes estaban de acuerdo en el destacado papel que está desempeñando Internet para mejorar los procesos de información y de participación. Sin embargo, el uso de Internet debe ser entendido como una herramienta más y no como una única respuesta. Por otro lado, se destacaron algunas iniciativas Comunitarias para la participación de la sociedad civil, así como para acercar las instituciones europeas a los ciudadanos.

En el seno de la Unión Europea, se apuntaron las dificultades que supone la existencia de diferentes idiomas. Dado que la mayor parte de las consultas se efectúan en inglés, muchas personas quedan excluidas de esas consultas al no dominar dicho idioma. Por ello, se indicó la necesidad de que todos los países de la Unión Europea tienen que esforzarse para que sus nacionales aprendan este idioma que domina el proceso comunitario. Se recordó que existen iniciativas destinadas fundamental-

mente a los jóvenes, en las que se intenta promover el conocimiento de otras lenguas y la identidad europea.

En el ámbito nacional, se compartió la experiencia de España y del Reino Unido. En ambos países existen órganos consultivos en los que está representada la sociedad civil que, por regla general, formula recomendaciones de carácter no vinculante. Sin embargo, se comentó que en ocasiones las recomendaciones de estos órganos de consulta no son tenidas en cuenta, probablemente fruto de la falta de los recursos necesarios en la Administración para tratar todas las aportaciones.

En el Reino Unido, la experiencia a nivel regional es muy positiva. Así, en ocasiones se convocan procesos participativos a través de la prensa. En España, la Junta de Andalucía creó en 2004 la Dirección General de Participación e Información Ambiental, que actualmente se dedica al fortalecimiento del sistema de información como primer paso que permita en el futuro promover la participación.

Sin embargo, se señalaron ciertos obstáculos para que la participación pública sea una realidad. El más importante es la falta de voluntad política, que conlleva el escaso deseo de compartir poder. De este obstáculo se derivan otros, como la falta de transparencia y de acceso a la información. Otro factor esencial que limita la participación pública, es la falta de recursos destinados a este fin en las instituciones competentes, en particular en los departamentos ministeriales de los Estados miembros y en la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

En cuanto al papel de las ONG, se destacó su rol esencial para conseguir una mayor actuación de los agentes sociales dado que, generalmente, el público ve mejor representados sus intereses ambientales a través de estas organizaciones. Se dejó constancia de la escasez de recursos financieros con los que cuentan frente a otros grupos más poderosos, así como la dependencia de las ONG respecto de sus financiadores. Algunos participantes coincidieron en destacar que se ha detectado una escasa formación de las ONG, en particular

respecto al funcionamiento del sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

Por último, se indicó que los ciudadanos tienen un desconocimiento generalizado sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre los mecanismos de participación que tienen a su disposición tanto a nivel nacional como europeo. En ocasiones también se ha detectado una falta de motivación por parte del público en utilizar los mecanismos de participación existentes, quizá por falta de información o por desconfianza. Se destacó también que la participación del público no debe estar limitada a actitudes reactivas, sino que el público debe también participar presentando alternativas y propuestas a las situaciones frente a las que se reacciona.

Los participantes estaban de acuerdo en que los plazos para la participación son por lo general cortos. Se puso de manifiesto la dificultad a la que se enfrentan las organizaciones de defensa ambiental, a la hora de tratar de influenciar las consultas relativas al proceso de integración abierto con el proceso de Cardiff. Se corre el peligro de que el proceso de integración no sea tal, ya que de alguna forma el pilar ambiental se está relegando a un segundo plano haciéndose más énfasis en los pilares económico y social que recogía la Estrategia de Lisboa, la cual hacía hincapié en la competitividad de la Comunidad Europea.

## Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados

Se indicó el papel esencial que puede desempeñar la participación pública en la elaboración y aplicación de la legislación ambiental. La participación pública debería asegurarse en el proceso de elaboración de las normas ambientales; por ejemplo, potenciando en los parlamentos nacionales la existencia de un mecanismo independiente que permita seleccionar y presentar proyectos de ley por grupos independientes. Un ejemplo a destacar es la oportunidad que el Gobierno del Reino Unido ofrece a la sociedad civil británica

de participar en los procesos de elaboración de las Directivas comunitarias, es decir, cuando estas están siendo negociadas en Bruselas y todavía se trata tan sólo de una propuesta. En el Reino Unido se hace una consulta a los sectores que podrán verse afectados en el futuro, en caso que se apruebe una propuesta.

Relacionado con lo anterior, se destacó que una de las vías para fomentar una participación más fructífera sería la existencia de leyes ambientales más sencillas dado que, en la actualidad, las pequeñas entidades como las pymes encuentran serias dificultades en la comprensión y aplicación de estas normas. En este punto no todos los participantes estaban de acuerdo. También se comentó que debe alcanzarse un equilibrio entre las normas ambientales y sus posibilidades de cumplimiento, dado que de poco sirven las leyes ambientales si éstas no pueden cumplirse.

Se destacó que los Estados miembros, y en especial España, no suelen cumplir con los plazos de transposición de las Directivas ambientales, a pesar de que es el Consejo, donde hay una representación ministerial de alto nivel, el encargado junto con el Parlamento Europeo de aprobar la propuesta de la Comisión. Se indicó que uno de los problemas, a los que puede deberse esta transposición fuera del plazo previsto, es que debe a que los departamentos encargados de la transposición no cuentan con los perfiles necesarios, como son juristas especializados en Derecho ambiental y Derecho comunitario.

Se destacó que sería útil que las ONG pudieran revisar los informes de aplicación de las Directivas que presentan los Estados miembros a la Comisión Europea. Uno de los participantes propuso que los textos de las Directivas deberían contener una obligación dirigida a los Estados miembros, para que hagan público ese informe de aplicación.

Esto redundaría en beneficio de una transposición en el plazo concedido y de una transposición correcta.

Un participante comentó la práctica existente en el Parlamento holandés, mediante la cual, para evitar la transposición fuera de plazo, somete semestralmente al Gobierno a una sesión de control en la que éste informa a los grupos políticos sobre los trabajos que ha emprendido para transponer las Directivas comunitarias.

Respecto a la participación de las autoridades regionales en el proceso de elaboración de las Directivas comunitarias, cabe destacar la iniciativa del Gobierno español de incluir en la delegación que asiste a las reuniones del Consejo a aquellas Comunidades más afectadas por las medidas comunitarias que se están debatiendo o se van a votar.

### **La evaluación del impacto económico, social y ambiental de las iniciativas políticas**

La Evaluación del Impacto (EI) de iniciativas políticas es un instrumento diferente a la clásica Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos. La Evaluación del Impacto es un instrumento que la Comisión proponía en su Libro Blanco para conocer todos los impactos de una iniciativa política y para hacer el proceso de toma de decisiones más abierto. Sin embargo, la puesta en práctica de este instrumento en el ámbito comunitario muestra muchas deficiencias de tipo metodológico, técnico y político. La determinación de los impactos es uno de los principales problemas.

Además, hay que tener en cuenta que este instrumento ha sido muy utilizado en el mundo anglosajón con unos objetivos muy claros, dirigidos a realizar el análisis coste-beneficio de una iniciativa. Hasta ahora, las evaluaciones de la Comisión muestran que se ha hecho más hincapié en los aspectos económicos y sociales. Para que la Evaluación de Impacto sea efectiva, se necesita un firme compromiso político al más alto nivel y la

dedicación de los medios necesarios, para pasar del simbolismo a la práctica aplicación.

Desde hace varias décadas, se viene aplicando en el Reino Unido un sistema de Evaluación del Impacto de la regulación. En España no se cuenta con un instrumento de estas características, si bien existe una propuesta del Ministro de Administraciones Públicas para la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas. Esta propuesta se centra en medir los impactos económicos y sociales de cada política, pero deja de lado el pilar ambiental.

También se apuntó que la realización de Evaluaciones de Impacto debería extenderse a todas las decisiones políticas y más a aquellas de gran envergadura.

## La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial

La cuestión de cómo Europa se debe enfrentar a su papel en el mundo es fundamental. Se destacó que el papel de la Unión Europea debe ser el de impulsar un modelo de desarrollo sostenible, y para ello es necesario que, en un primer término, se definan posturas comunes, firmes e independientes de otras fuerzas mundiales, frente a los principales cuestiones globales. Algunos de los participantes destacaron el papel de liderazgo que la Unión Europea ha desempeñado en la firma y cumplimiento del Protocolo de Kyoto. Sin embargo, también se indicó que la Unión Europea debería dedicar mayores esfuerzos para ejercer y extender el modelo social europeo en otras regiones.

Uno de los principales problemas para una fructífera contribución a la gobernanza ambiental es el peso que tienen las políticas comerciales en las políticas internacionales, destacando el papel de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, no existe por el momento una organización mundial que se encargue de velar por las cuestiones ambientales y esté al mismo nivel que la OMC, contando con mecanismos para la

resolución de conflictos independientes, como ocurre en el seno de la OMC.

Se indicó, asimismo, el papel destacado de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). A este respecto, se apuntó que junto con una reforma institucional a nivel mundial, la reforma de la empresa a través de la RSC es una de las claves para la mejora de la gobernanza a nivel mundial y, por tanto, se deberían dedicar mayores incentivos y recursos. Algunos participantes sugirieron que la RSC debería transformarse en un proceso reglado institucionalizado no voluntario.

Finalmente, los participantes fueron unánimes al reconocer que el PIB tiene que dejar de ser el principal indicador de desarrollo. Para lograr un desarrollo sostenible tienen que incluirse indicadores ambientales a la hora de valorar el nivel de desarrollo de un país.

## Centrar las políticas y las instituciones

Si bien el debate sobre las cuestiones ambientales se ha reforzado enormemente durante los últimos años, se destacó que su importancia está aún reflejada de forma insuficiente en la agenda política. Además, la integración del medio ambiente en el resto de las políticas debe producirse de forma efectiva. *Se trata de integrar el medio ambiente en las políticas sectoriales, no de diluirlo en ellas*, declaraba un participante.

Respecto a la reforma institucional, se recordó que en la última década las instituciones comunitarias se han enfrentado a tres procesos de reforma: Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Si la Constitución Europea entra en vigor, las instituciones se someterán de nuevo a otro proceso de reforma. Esto sin duda ha representado dificultades a la hora de coordinar los trabajos de las diferentes instituciones. No obstante, hay que destacar que todos los participantes indicaban la necesidad de que las instituciones sean más abiertas y transparentes.

Se destacó la necesidad de reformar las instituciones a nivel internacional para lograr una verdadera democracia mundial. Se recordó que ahora nos encontramos en un momento óptimo para realizarlas, ya que está abierto el debate para la reforma del sistema de las Naciones Unidas. Estas necesidades de reforma no sólo deberían abarcar el ámbito público, sino también el sector privado, consiguiendo así que las empresas, sean más transparentes y abiertas, rindan cuentas y sean responsables ante la comunidad que les recibe y apoya.

Finalmente, se destacó que el actual sistema de mercado tiene algunas deficiencias que dificultan el proceso de desarrollo sostenible. Si bien el mercado es una herramienta fundamental para la creación del empleo, es necesario introducir reformas en el actual sistema de mercado que hagan énfasis en la necesidad de cumplir la legislación ambiental y de avanzar hacia actitudes más sostenibles y transparentes. Se puntualizó también que el consumidor tiene una importante responsabilidad en el comportamiento responsable y sostenible de las empresas. El consumidor tiene el poder de interactuar con la empresa y de orientarla a comportamientos más (o menos) sostenibles.

Fomentar el debate sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible, profundizando en su pilar ambiental y en las implicaciones derivadas del texto de la Constitución Europea, así como difundir y acercar a la ciudadanía las implicaciones de la gobernanza en el ámbito medioambiental, fueron los principales objetivos de la Jornada organizada por el British Council y la Fundación Santander Central Hispano con el fin de intercambiar y difundir experiencias entre los principales actores de la gobernanza en España y el Reino Unido y representantes de la Comisión Europea. Esta iniciativa puso de manifiesto la necesidad de una mayor participación de los actores sociales y de las autoridades regionales y locales, de mejores normativas y mejor aplicación, y de centrar las políticas y las instituciones.

Las intervenciones de esta Jornada, así como expertos que se celebró previamente, número de Cuadernos de Natural.

las conclusiones del Taller de se recogen en este séptimo Sostenibilidad y Patrimonio

# SOSTENIBILIDAD

ISBN 84-89913-64-1



9 788489 913646