

INDICADORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL EN ESPAÑA



España es un Estado social y democrático de derecho, comprometido con los valores constitucionales de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, constituyendo un deber de los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

(Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto)



Dedicatoria

SEO/BirdLife dedica este informe a Javier Ruiz-Tomás, especialista en derecho ambiental europeo y durante muchos años abogado de la Comisión Europea, que falleció el pasado marzo. Su labor incansable de defensa ambiental ayudó a sentar jurisprudencia muy influyente y siempre estaba dispuesto a ayudar a las ONG en España. Javier fue un gran amigo de la naturaleza, el medio ambiente y la sociedad civil. Estés donde estés, las aves siempre te acompañarán y te agradecerán, querido Javier.

©SEO/BirdLife, 2018.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción a la gobernanza ambiental.....	4
1.1. ¿Qué es la gobernanza ambiental?.....	4
1.2. El caso de España.....	6
1.3. SEO/BirdLife y la gobernanza ambiental.....	10
2. Tendencias en el diseño de indicadores ambientales	12
2.1. Indicadores de gobernanza ambiental	12
2.2. EPI/EDI "Environmental Performance Index" y "Environmental Democracy Index")	12
2.3. OCDE/SGI "Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico" y "Sustainable Governance Index"	13
2.4. Situación en España	13
3. Características, criterios de selección y propuesta inicial de indicadores de gobernanza ambiental para España	16
3.1. Características	16
3.2. Criterios de selección	17
3.3. Indicadores seleccionados	17
4. Detalle de indicadores desarrollados para este informe	20
4.1. Marcos legales y estratégicos	20
Estrategias de desarrollo sostenible	20
Derecho internacional. Mecanismos de cumplimiento	22
4.2. Marcos institucionales	24
Conflictividad constitucional.....	24
Actividad parlamentaria	25
4.3. Procesos de participación.....	29
Existencia y actividad de órganos consultivos	29
4.4. Otros procesos.....	37
Fiscalidad ambiental.....	37
5. Conclusiones, recomendaciones y pasos siguientes.....	40
5.1. Conclusiones y recomendaciones generales	40
5.2. Conclusiones específicas sobre los indicadores	41
5.3. Pasos siguientes.....	43
5.4. Observación final	44

1

INTRODUCCIÓN A LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ESPAÑA

1.1 ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA AMBIENTAL?

Antes de explorar la gobernanza ambiental y su interés para la calidad democrática y ambiental y el bienestar humano, conviene primero abordar el propio concepto de "Gobernanza". Una definición consensuada de la misma podría ser la siguiente:

La gobernanza, como concepto, pertenece al ámbito de las decisiones políticas, por cuanto está vinculada con el reparto del poder, los procesos de toma de decisiones y el derecho que tienen los ciudadanos a participar en los gobiernos y estar informados. Se diferencia de otros conceptos tales como gobierno o gobernabilidad porque conlleva implícita la necesidad de

generar un desarrollo participativo y reflejar los intereses sociales en la forma en que se toman las decisiones en los distintos ámbitos. Por lo tanto, contempla los mecanismos y procesos a través de los cuales los ciudadanos logran articular sus intereses, ejercer sus derechos legales y cumplir sus deberes. Se trata de una noción más amplia que gobierno, puesto que no está referida a estructuras específicas, sino a una serie de procedimientos y prácticas. Asimismo, involucra a una amplia gama de actores y redes.¹

Por lo tanto, más allá del gobierno como el acto de gobernar, el concepto de *gobernanza* introduce un matiz importante, relacionado con las inquietudes, derechos y deberes de la ciudadanía. La gobernanza incorpora dentro del concepto del buen funcionamiento de los gobiernos la necesidad de fomentar y aceptar la participación, la implicación, la vigilancia y hasta la crítica de la sociedad en los procesos gubernamentales y parlamentarios, de facilitar los cauces adecuados y de no solo escuchar, sino también de actuar en consecuencia.

Como veremos más adelante, esto implica necesariamente el acceso ciudadano a la información y los procesos de toma de decisiones, desde los mínimos de la transparencia (poder informarse sobre qué está pasando, por qué, qué decisiones se han tomado y cómo y qué implicaciones tienen para los intereses particulares y generales) a los máximos de la participación e implicación,



© JOSE MANUEL ARCOS

con el ciudadano como agente activo invitado a, e involucrado en, los procesos de debate, diseño y aprobación de las políticas y normas y su posterior seguimiento, valoración y revisión.

Garantizar el derecho al acceso a la justicia es otro elemento imprescindible en este marco general.

En términos de definición, se ha abordado el concepto de “gobernanza ambiental” de varias maneras. Por ejemplo, se puede definir como:

“el conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc);²

o bien:

“el conjunto de procesos e instituciones legales y políticos que, incluyendo normas valores, comportamientos y modalidades organizativas, permite que los ciudadanos, las organizaciones y movimientos sociales y los diversos grupos de interés, articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones en relación al acceso y usos de los recursos naturales”³

Como antecedentes de este esfuerzo de definición, se encuentran los pronunciamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴ (‘PNUMA’) de 2000 y de 2002 cuando la gobernanza ambiental fue reconocida tanto en el propio seno de las Naciones Unidas como un elemento a valorar para enjuiciar la calidad democrática de las naciones. Este avance se enmarcó en los trabajos preparatorios de la Conferencia Río más 10⁵. Uno de los principios contenidos en la declaración final de la conferencia, (el numero 10) fue relativo a la gobernanza ambiental, y se expresaba del modo siguiente:



© DAVID ACOSTA ALLEY / SHUTTERSTOCK

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Este principio se encuentra de plano comprendido en lo que hoy se conocen como los ‘Principios Aarhus’⁶, es decir, *información, participación y acceso a la justicia*. Como veremos más adelante, este hecho ha determinado la selección de indicadores de gobernanza ambiental existentes hasta la fecha, al ser los más asentados en el ámbito internacional.

¹ Gobernanza ambiental: mensajes desde la periferia, Instituto de Ecología Política, Bernardo Reyes y Daniela Jara, Chile, 2009.

² Fontaine, Guillaume, “Verde y negro, ecologismo y conflictos por el petróleo en Ecuador” por G. Fontaine, G van Viet, R. Pasquis (coord.) en “Políticas ambientales y gobernabilidad en América latina” Quito, FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007.

³ Ojeda, L; “Gobernabilidad en la Conservación de los Recursos Naturales” Red ECOUF, Universidad de la Florida, 2005.

⁴ Resolución 53/242 de 28 de Julio de 1999; Decisión 21/21 sobre Gobernanza ambiental y Resolución 55/200 de la Asamblea general de 20 de diciembre de 2000.

⁵ Johannesburgo, 2002.

⁶ Del Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 1998: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528

1.2 EL CASO DE ESPAÑA

Los problemas de la gobernanza ambiental en España no son constitucionales; la Constitución Española de 1978⁷ incluye disposiciones que, en su conjunto, permitirían a la sociedad disfrutar de un medio ambiente sano; a los poderes públicos se encomienda la protección ambiental, y existen herramientas destinadas a garantizar la participación pública, el respeto a la ley, y la colaboración con la justicia, y la coordinación de las administraciones públicas.

Sin embargo, en los últimos años, distintos actores a nivel internacional, europeo y estatal han publicado informes que identifican la necesidad de llevar a cabo mejoras importantes en la calidad de la gobernanza ambiental en España. Entre ellos figuran la OCDE: *Análisis de los resultados medioambientales de la OCDE: España 2015*⁸; la Comisión

Europea: *Informe sobre la aplicación de la política medioambiental - España*⁹; la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ('AEVAL'): por ejemplo sus informes sobre la gestión de la costa, el agua y las energías renovables¹⁰; y el trabajo del Defensor del Pueblo en muchos frentes relevantes para la gobernanza ambiental¹¹.

Influyen aquí un conjunto complejo de cuestiones históricas y culturales importantes, de muy distinta índole y en constante evolución. Entre las más destacables detectadas en el trabajo de SEO/BirdLife a lo largo de los años, figuran las siguientes:

- Valores sociales, políticos y empresariales que en general, no perciben la calidad ambiental como una de las prioridades para lograr progreso y bienestar;



© EDUARDO BLANCO MENDIZÁBAL

- Un modelo económico y una cultura política estrechamente ligados a intereses de sectores específicos, como los de banca, construcción, energía, industria primaria y pesada, y pesca y agricultura intensivas. Ese modelo económico y esa cultura deriva en la llamada ‘política de hechos consumados’, que consiste en favorecer los proyectos de las empresas potentes de estos sectores, incluso a veces en contra de la ley, con graves consecuencias para la calidad ambiental, la confianza ciudadana en las empresas y las instituciones, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el verdadero interés general;



© JOSÉ GORDILLO CABALLERO

- La corrupción en la toma de decisiones y en el uso de los fondos públicos, asociada a una dejadez en la aplicación de la normativa ambiental, con numerosos incumplimientos asociados;
- Una ‘hiperproducción’ y excesiva complejidad legislativa, que especialmente en los últimos años, viene siendo, además, acompañada de una técnica normativa deficiente, que redundaba también en la imagen ciudadana de la Ley y en su falta de control y cumplimiento.
- Escasa cultura de promoción de la implicación activa de la sociedad en el buen funcionamiento y vigilancia de las instancias públicas, asociada a un grado de civismo generalmente poco desarrollado y una Administración inmovilista, caracterizada por el ‘conservadurismo corporativo’ del funcionario y los partidos políticos;
- Las deficiencias en el acceso a la justicia de las ONG y de la sociedad civil impiden fiscalizar la actividad de los diferentes poderes públicos y exigir responsabilidades cuando su actividad no se ajusta a Derecho. La ausencia de una justicia gratuita para las organizaciones de interés público, con las consiguientes peticiones de tasas, fianzas o riesgos de pago

de las costas judiciales, o la falta de reconocimiento legal de las ONG como acusación particular y parte interesada en los procesos legales, impiden garantizar el cumplimiento ambiental.

- El derecho internacional ambiental carece de mecanismos de control del cumplimiento. Algunos acuerdos multilaterales recientes incluyen en su articulado la obligación de adoptar procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de sus disposiciones y el tratamiento que haya de darse a las Partes que no hayan cumplido dichas disposiciones. Sin embargo, esos procedimientos y mecanismos no se están poniendo en marcha.
- Existe una deficiencia en la información de las administraciones públicas españolas entre sí, así como a sus socios y a las instituciones europeas e internacionales. Son numerosas las obligaciones legales que obligan a enviar informes sobre el cumplimiento y aplicación de las normativas y de las políticas ambientales que en muchos casos no se están atendiendo por las administraciones nacional y regionales, con una carencia de coordinación y colaboración interna que agrava la situación.

- Una débil tradición de evaluación y de rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones públicas, por ejemplo en relación con estrategias y planes sin objetivos claros de resultado o medidas e indicadores asociados;
- Una ausencia de análisis autocrítico, que hace que no se reconozca la conveniencia de hacer cambios, por ejemplo impulsar las reformas institucionales necesarias para adaptar estructuras y procesos a nuevos retos y a nuevos requerimientos legales;

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

⁸ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/analisis-de-los-resultados-medioambientales-de-la-ocde-espana-2015_9789264250383-es#page158

⁹ Comisión Europea. 2017 http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf

¹⁰ Véanse los informes anuales y monográficos del Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas, ‘AEVAL’: http://www.aeval.es/es/productos_y_servicios/informes/informes_evaluacion_politicas/

¹¹ Véanse los informes anuales y monográficos del Defensor del Pueblo, disponibles en: <https://www.defensordelpueblo.es/informes/>

- Carencias importantes en materia de transparencia y participación pública en los procesos de toma de decisiones por parte de las administraciones públicas;
- Una falta de información actualizada y fácilmente accesible y entendible en tres campos: sobre el estado del medio natural, las acciones necesarias o en marcha para restaurar o mantener la calidad ambiental, y el grado de éxito de las mismas; y
- Deficiencias de coordinación entre administraciones competentes, tanto internamente, entre y dentro de los distintos departamentos de Ministerios y Consejerías; como entre los niveles central y autonómico.

Como se ha demostrado con la agenda del 'Semestre Europeo'¹², un informe reciente del Consejo de Europa sobre la corrupción en España¹³ y el informe del Índice de Justicia Social en la UE, del Instituto Bertelsmann¹⁴, estos problemas no son exclusivos a la gobernanza ambiental, sino más bien transversales.

Hasta hace relativamente poco, no existían procesos estandarizados y/o transparentes para examinar, debatir o implementar las recomendaciones presentadas en informes de este tipo. En la actualidad, y en parte como respuesta a las recomendaciones de la OCDE en sus evaluaciones de 2013¹⁵ y 2016¹⁶, se ha iniciado un programa de trabajo dirigido a mejorar la transparencia en la gobernanza, mediante la adhesión de España a la iniciativa internacional de 'Gobierno Abierto'¹⁷. Ya en su tercer programa de trabajo, en el periodo 2017-2019¹⁸ se pretende avanzar -se supone que de forma transversal en todo el gobierno central- en cinco ejes de trabajo con la sociedad civil: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de cuentas y Formación. A principios de 2018, se estaba avanzando en un eje de trabajo potencialmente interesante sobre protocolos de investigación, diagnóstico y evaluación de la participación



© DIMAS SERNEGUET BELDA

ciudadana en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. Este trabajo se organiza en torno a cuatro elementos: 'Consejos Consultivos', 'Trámite Pre normativo', 'Canales Digitales' y 'Planes y Programas Públicos'¹⁹.

Además, en 2012 el gobierno de España estableció la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, 'CORA'²⁰, concebido como una gran radiografía de la administración pública española, con el objetivo de detectar disfunciones en su funcionamiento, en especial las que conlleven gastos considerados superfluos. Este programa ha sido objeto de numerosas críticas, entre las que cabe mencio-

nar las que más afectan al medio ambiente, entre las que podemos citar:

- La traslación de un concepto empresarial, como es el evitar a toda costa la "redundancia o duplicación" a la actividad de la administración. En realidad, en muchos ámbitos y concretamente en temas ambientales pueden darse esas redundancias o duplicaciones con éxito en la gestión puesto que lo "redundante" es el ámbito y no la medida de gestión concreta. Más que el acento en evitar la duplicación, debería mejorarse la coordinación de las distintas administraciones cuando

ejercen sus competencias en un mismo ámbito. Y el Informe CORA no se ha ocupado de la coordinación, antes bien, ha recortado sus posibilidades²¹.

- La escasa atención prestada al problema de la contratación pública. Sorprende, cuando menos, que el informe CORA, que pretende una optimización de treinta y siete mil millones de euros, haya prestado muy escasa atención a la materia de contratos públicos que, por sí, implica una gestión del entorno del 17 por ciento del PIB y, lo que es más importante, es el escenario principal donde están aflorando todos los problemas de corrupción -y una buena parte de los ambientales- en España.²²

- La falta de garantías procedimentales que se está aplicando a muchos procedimientos autorizatorios (evaluaciones de impacto ambiental, autorizaciones ambientales integradas) que hoy se sustituyen, en aras a la simplificación administrativa, por “declaraciones responsables”. Esta figura casa mal con un ordenamiento prolijo y casuístico como el nuestro, y en la práctica, elimina filtros preventivos de control, imprescindibles en asuntos ambientales.

- La falta de participación de las CCAA. CORA tiene una composición exclusivamente estatal, sin participación de las Comunidades Autónomas. Se pretende que las Comunidades actúen y adopten decisiones relevantes como la supresión de sus propios órganos²³ o se incide directamente en su situación financiera a través de la retención de recursos del sistema de financiación para aplicarlos a los planes de pagos a proveedores sin que las Comunidades hayan participado en el proceso de evaluación, análisis y propuesta.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha realizado una evaluación de la agenda de reforma de la CORA²⁴, indicando que debe transformarse en *un proceso de mejora continua* que identifique en permanencia tanto las carencias e ineficiencias, como las oportunidades de mejora y señalando que “... *sería deseable en este ámbito que se revisaran y mejoraran los mecanismos para controlar el flujo de regulaciones y desarrollar una cultura de mejora regulatoria*²⁵ *en todas las administraciones públicas*”



© JORGE ZORRILLA

¹² Comisión Europea. 2017. Recomendaciones específicas para España en el marco del Semestre Europeo: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-spain_en

¹³ Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) 2018. Informe intermedio de cumplimiento del cuarto ciclo de evaluación: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

¹⁴ Véase http://www.sgi-network.org/docs/studies/Social_Justice_in_the_EU_2017.pdf

¹⁵ Véase resumen http://www.sefp.minhacp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/informes-ocde/ocde/PGR-SPain-Resumen-Ejecutivo.pdf

¹⁶ Informe en inglés: http://www.sefp.minhacp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/informes-ocde/ocde/PGR_Progress_Spain.pdf

¹⁷ Véase <https://www.opengovpartnership.org/>

¹⁸ Véase http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:74d66aee-760c-4962-983e-0b250fb583b8/2017_Junio_Spain_III_Plan_GA_OGP_vf.pdf

¹⁹ Véase www.cepc.gob.es/investigacion/encuentros-cientificos/participacion-ciudadana

²⁰ Véase http://www.sefp.minhacp.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html

²¹ Un ejemplo de esta situación se encuentra en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público Ley 40/15 de régimen jurídico del sector público, de acuerdo a la cual los Grupos de Trabajo de la Conferencia Sectorial solo pueden constituirse a nivel de director general no a los niveles técnicos que serían convenientes.

²² Véase Jose María Gimeno Feliu “El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica” Observatorio de la contratación pública. <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.109/relcategoria.121/reلمenu.3/chk.dff5ee225dc5053dcffa35ee13103a48>

²³ El Informe CORA plantea un total de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan a las CC.AA. y solo 78 exclusivamente a la AGE

²⁴ http://www.seap.minhacp.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/ocde/PGR-SPain-Resumen-Ejecutivo/PGR%20SPain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf

²⁵ Se conoce como “mejora regulatoria” al conjunto de acciones que realiza un gobierno para mejorar la manera en que regula las actividades sociales con el fin de que las normas legales sean claras, sencillas y eficaces.

1.3 SEO/BIRDLIFE Y LA GOBERNANZA AMBIENTAL

SEO/BirdLife siempre se ha interesado por la gobernanza ambiental y ya cuenta con una dilatada trayectoria en la materia. Lleva más de 60 años de acciones legales y campañas a favor de la conservación de espacios protegidos y especies amenazadas, desde su primera campaña en los años 50 para salvar Doñana, hasta las acciones más recientes para parar proyectos ilegales y fomentar la lucha contra el veneno y la caza ilegal²⁶. El trabajo de SEO/BirdLife en materia de indicadores es también muy destacable, con décadas de actividad dedicadas a la observación y el censo de las aves silvestres²⁷, como indicadores del estado del medio y también, en los últimos años, indicadores del bienestar humano.

Mientras el recurso a los Tribunales siempre será, desgraciadamente, una última opción necesaria, la intervención en los procesos de

gobernanza -de diseño de políticas, toma de decisiones o rendición de cuentas, por ejemplo- es otra opción interesante, también muy trabajada por SEO/BirdLife. Pero recurrir a los tribunales después de detectar problemas de conservación o incumplimientos de la ley es, hasta cierto punto, reconocer una gobernanza fallida, sea en la asignación de recursos, en la aprobación de un plan o proyecto, o en el diseño o la aplicación de una medida o una norma. Por lo tanto, trabajar la gobernanza ambiental de una forma sistemática y transversal, mirando con un ojo crítico estructuras, procesos, inercias y costumbres, parece una prioridad cada vez más urgente. En ese sentido, es necesario contar con herramientas diagnósticas, como los indicadores de gobernanza ambiental.

Para avanzar en esta línea, SEO/BirdLife ha iniciado una nueva área estratégica de trabajo, con los siguientes ejes de actividad:



© JOSE PESQUERO GÓMEZ

²⁶ Véase por ejemplo el programa de Denuncia Ambiental: <https://www.seo.org/trabajamos-en/denuncia-ambiental/>. Véase <https://www.seo.org/trabajamos-en/estudio-de-especies/> para más información sobre los programas de estudio y seguimiento de aves silvestres de SEO/BirdLife.

- Identificar las características, causas subyacentes y consecuencias de las deficiencias en la gobernanza ambiental en España, ilustradas con casos de estudio.
- Recopilar, analizar y divulgar experiencias positivas dentro y fuera de España en materia de gobernanza ambiental y en la evaluación y del debate de la misma, sobre todo las experiencias más transferibles o ampliables a los problemas más importantes detectados en España.
- Proponer modelos de gobernanza ambiental en España, que identifiquen los elementos básicos necesarios a niveles estatal y autonómico, así como las principales reformas necesarias para avanzar hacia los modelos propuestos.
- Desarrollar una metodología para evaluar la calidad de la gobernanza ambiental en España con criterios e indicadores para medir y caracterizar el estado actual, el progreso y el estado deseado.
- Participar en foros e iniciativas de gobernanza ambiental a distintos niveles.

En este informe, SEO/BirdLife presenta una primera propuesta de indicadores de gobernanza ambiental, con el fin de fomentar el debate sobre esta cuestión en España y situar el medio ambiente en el centro del interesante trabajo actualmente en marcha para mejorar la calidad de la gobernanza en nuestro país.



© OLEG MIKHAYLOV

2

TENDENCIAS EN EL DISEÑO DE INDICADORES AMBIENTALES

2.1 INDICADORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL

Aunque existen distintas definiciones de indicador, una de las más sencillas y más aceptadas es la realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) que define un indicador ambiental como “el valor observado representativo de un fenómeno a estudiar. Los indicadores cuantifican la información mediante la agregación de diferentes datos y dando lugar a información sintetizada. Los indicadores simplifican la información ayudando a describir y valorar fenómenos más complejos”.

No obstante, los indicadores de gobernanza ambiental han sido los más tardíos en incorporarse al panorama internacional de indicadores ambientales, más avanzados por ejemplo en el estado físico, químico o biológico del medio natural. La razón para ello se encuentra, a su vez, en la relativa juventud del propio concepto de “gobernanza ambiental”, que no puede entenderse asentado hasta más o menos el principio de este Siglo XXI.

2.2 'EPI'/'EDI'

En el marco del EPI (*Environmental Performance Index*)²⁸ y apoyados por un consorcio de centros de investigación y universidades²⁹, se vienen publicando hace más de diez años, los indicadores generales de “desempeño ambiental”, de los que más recientemente se han desgajado los indicadores EDI, (*Environmental Democracy Index*)³⁰, desarrollados por el World Resources Institute, - WRI- de Washington. En la línea de Río +10, EDI mide el grado en que los setenta estados que cubre han establecido normas que garantizan la recogida y puesta a disposición pública de la información ambiental, la participación ciudadana en un amplio campo de toma de decisiones y la posibilidad real de acceso a la revisión judicial de las decisiones administrativas.

Además de las antes citadas resoluciones del PNUMA y la propia Declaración de Río+10, el WRI desarrolló su conjunto de indicadores basándose



se en las Directrices de Bali de 2010, elaboradas por el PNUMA recogiendo el acervo anterior ya elaborado³¹. Las Directrices de Bali a este respecto son veintiséis sugerencias organizadas también en torno a los tres pilares de Aarhus (información, participación y acceso a la justicia) y constituyen la primera aproximación metodológica de un organismo de la ONU para el establecimiento de indicadores de gobernanza ambiental. Y ello porque EDI, considerando excesivamente limitado el acercamiento exclusivo a estos tres elementos, incluyó otros temas que completaban el diseño y son los siguientes:

- Las normas sobre contaminación, evaluación de impacto ambiental, protección de biodiversidad, industria extractiva y bosques³².
- Los principales hitos legislativos relativos a gestión ambiental.
- Las técnicas de creación legislativa en lo referente al consenso y a la participación, tanto del público como interinstitucional
- Los pronunciamientos sobre medio ambiente de los Tribunales Supremos de Justicia

La selección que contiene este documento se basa, principalmente, en estos criterios del EPI.

2.3 'OCDE'/'SGI'

El SGI (*Sustainable Governance Index*) es una plataforma o red de expertos que trabaja identificando las reformas precisas para la mejora de los sistemas democráticos de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Su función es el análisis de los mejores sistemas de funcionamiento democrático para la sostenibilidad. Además, tratan de impulsar el intercambio de las mejores prácticas detectadas y su extensión y sobre todo, se han convertido en una referencia en el manejo y diseño de indicado-



© JUAN JOSÉ NAVARRO DEL ALAR

res de Gobernanza democrática y de Gobernanza para la sostenibilidad.

La selección que contiene este documento se inspira en el sistema OCDE/SGI en lo referente a la metodología de selección y asignación de valor. Existen otros bloques de sistemas de indicadores³³ que han sido examinados pero que no se han incorporado a este diseño.

2.4 Situación en España

Desde la Administración General del Estado, el entonces Ministerio de Medio Ambiente sentó en 1996 las bases del *Sistema Español de Indicadores ambientales*, con la publicación de la monografía *"Indicadores Ambientales. Una propuesta para España"*, basado en el modelo seguido por la OCDE. Posteriormente, se desarrolló el *Banco Público de Indicadores* y basado en ellos, se viene publicando desde 2004 el informe anual denominado *"Perfil Ambiental de España"*³⁴.

El Banco Público de Indicadores Ambientales (BPIA) es un proyecto de elaboración y difusión de la información ambiental del Ministerio de Transición Ecológica, accesible a través de su Web. Los 68 indicadores ambientales se estructuran dentro de un sistema dividido en 14 áreas: Aire, Agua, Suelo, Naturaleza y

²⁸ *Environmental Performance Index*; Universidad de Yale.

²⁹ Yale Center for Environmental Law and Policy - YCELP - Yale University, Center for International Earth Science Information Network - CIESIN - Columbia University, and World Economic Forum - WEF. 2014. 2014 Environmental Performance Index (EPI). Palisades, NY: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC). <http://dx.doi.org/10.7927/H4416V05>

³⁰ EDI: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/>

³¹ Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters (Bali Guidelines) at the 11th Special Session of UNEP's Governing Council/ Global Ministerial Environmental Forum in Bali, Indonesia, in 2010.

³² No fueron incluidos, debido a las dificultades de determinación de su ámbito las normas sobre mares y costas, pesquerías, distribución y producción de energía y publicidad y evaluación de las leyes.

³³ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (International Institute for Sustainable Development - IISD); Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA) iniciativa del *Global Leaders for Tomorrow Environmental Task Force* del World Economic Forum, desarrollado por el *Yale Centre for Environmental Law and Policy* y el *Centre for International Earth Science Information Network* de la Universidad de Columbia; Indicadores de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (EUROSTAT y AEMA).

³⁴ Los informes anuales 2004-2016 están disponibles en http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/indice_perfil_ambiental.aspx



Biodiversidad, Residuos, Agricultura, Energía, Industria, Pesca, Turismo, Transporte, Hogares, Medio Urbano y Desastres Naturales y Tecnológicos. La selección de los indicadores ha sido realizada en el contexto de la Red EIONET³⁵.

El Banco no se ha ocupado de aspectos de gobernanza, pero sí de algunos elementos que pueden considerarse incluidos en este ámbito, y que directamente se han recogido en esta propuesta, tales como la fiscalidad³⁶. El Banco refiere parte de sus datos al Instituto Nacional de Estadística (INE) que también comenzó hace años a calcular y publicar algunos indicadores (agua, residuos y gasto en protección ambiental) que expresan sintéticamente la situación del medio ambiente. No obstante, en ninguno de los dos casos mencionados se utilizan indicadores de gobernanza ambiental y no profundizan en las causas de las tendencias ambientales identificadas en términos de la calidad de la gobernanza.

Por su parte, desde el año 2005 el Observatorio de la Sostenibilidad ('OSE') en España ha venido presentando una serie de informes e indicadores que analizan los distintos requisitos para un desarrollo sostenible y la valoración de su situación en España. Con el impulso del trabajo asociado a la preparación de un estrategia de desarrollo sostenible en España (véase el próximo capítulo), este trabajo fue especialmente intenso entre los años 2007-2011³⁷.

No obstante, con la excepción de algunas cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ley y los delitos investigados por la fiscalía ambiental, en general los informes del OSE en este periodo no profundizaron en indicadores relativos a la gobernanza ambiental, centrándose más bien en datos sobre el estado del medio ambiente y tendencias en otras cuestiones socioeconómicas. La misma pauta, mantenida en los informes más recientes del OSE, también se encuentra en los informes de sostenibilidad en España 2017. Cambio de rumbo, tiempo de acción. http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/7d5ba832ae988e9a8e1aa9ef-32cbc840.pdf

³⁵ Véase <https://www.eea.europa.eu/es/about-us/countries-and-eionet>

³⁶ Véase http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/BPIA_2013_Economia-verde-impuestos-ambientales_tcm7-341510.pdf

³⁷ <http://www.observatoriosostenibilidad.com/2018/04/09/sostenibilidad-en-espana-2018/>; <http://www.observatoriosostenibilidad.com/2017/06/23/presentacion-del-informe-sostenibilidad-espana-2017-nota-prensa/>

³⁸ Por ejemplo, informe sobre sostenibilidad en España 2017. Cambio de rumbo, tiempo de acción. http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/7d5ba832ae988e9a8e1aa9ef-32cbc840.pdf

nibilidad de la Fundación Alternativas³⁸. Por su parte, la extensiva recopilación del Observatorio de Políticas Ambientales, publicada anualmente desde el año 1978³⁹ trata únicamente sobre novedades de carácter legal, no político.

Por otro lado, una serie de informes en 2017 ha analizado en bastante detalle el progreso en la aplicación en España de los ODS de la ONU,^{40, 41, 42}. Estos documentos coinciden en identificar los objetivos relacionados con el medio ambiente entre los retos más importantes, pero solo uno, el de Unicef Comité español, WWF España e Intermon Oxfam, analiza la gobernanza. El estudio identifica varios indicadores y elementos de gobernanza considerados necesarios para orientar las prioridades de la política en la aplicación de los ODS en España, pero se centra en el marco global, y no entra en indicadores de gobernanza ambiental para los objetivos individuales.

Asimismo, otras entidades en España han llevado a cabo trabajos sobre la gobernanza ambiental o la gobernanza en general que son de interés para el presente informe. A modo de ejemplo, destacan las investiga-

ciones, evaluaciones e índices de Civio⁴³ Transparencia Internacional España⁴⁴, Access Info Europe⁴⁵ y la Fundación Hay Derecho⁴⁶ sobre transparencia, acceso a la información y corrupción; el informe de FUHEM *El metabolismo económico regional español 1996-2010*⁴⁷; o la labor del proyecto *Polétika*⁴⁸ que hace un seguimiento y valoración continua de la actuación del gobierno en las políticas sociales.

Otros trabajos a nivel estatal, europeo y mundial sobre la percepción social de determinados aspectos de la gobernanza y el medio ambiente también son muy interesantes a tener en cuenta para entender mejor los factores que más influyen en la participación ciudadana activa (p.ej. activismo, asociacionismo, civismo) o en la transparencia e imparcialidad en la toma de decisiones^{49, 50, 51, 52, 53, 54}.

Por último, señalar que en ninguna de las Comunidades Autónomas en que se ha procedido al diseño, elaboración y empleo de indicadores ambientales que se adecuen a las características propias y los recursos disponibles se han diseñado ni seleccionado indicadores relativos a gobernanza ambiental.



© NATURAHD FILMS RED NATURA 2000 / RAS BAIXAS PONTEVEDRA

³⁹ Índice disponible aquí: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/>

⁴⁰ Red Española para el Desarrollo Sostenible: <http://reds-sdsn.es/presentacion-del-indice-ods-2017>

⁴¹ UNICEF Comité español, WWF España y Intermon Oxfam: https://d80g3k8vowjyp.cloudfront.net/downloads/Agenda_2030_Oxfam_Unicef_WWF.pdf

⁴² Observatorio de la Sostenibilidad en España: https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2017/06/28/_resume-ninformeos_4a0147a3.pdf

⁴³ Véase <https://civio.es/>

⁴⁴ Véanse <https://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/> y <https://transparencia.org.es/indices-de-corruption-internacional/>

⁴⁵ Véase <https://www.access-info.org/es/>

⁴⁶ Véanse <https://hayderecho.com/estudios/> y https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Informe1704_def.pdf

⁴⁷ Véase <http://www.fuhem.es/ecosocial/Default.aspx?v=426>

⁴⁸ Véase <http://poletika.org/>

⁴⁹ Las encuestas del Consejo de Investigaciones Sociológicas <http://www.cis.es/cis/openems/ES/index.html>

⁵⁰ El Eurobarómetro <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>

⁵¹ La Encuesta Social Europea <http://www.europeansocialsurvey.org/>

⁵² El Instituto de la Calidad de Gobierno https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1679/1679869_2018_1_charron_lapunte.pdf

⁵³ El Proyecto Mundial de la Justicia <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>

⁵⁴ La Encuesta Mundial de Gallup <http://www.gallup.com/analytics/213704/world-poll.aspx>

3

CARACTERÍSTICAS, CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PROPUESTA DE INDICADORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL PARA ESPAÑA

3.1 CARACTERÍSTICAS



Para diseñar estos indicadores se ha contado con una dificultad de partida, que es precisamente la “definición previa del indicador”. La literatura al respecto aconseja “partir de indicadores que ya estén definidos y con experiencia de uso a escala europea y nacional” Pero tal como hemos visto, tales indicadores no existen a esas escalas, por lo que se ha procedido a su elección discrecional, teniendo muy en cuenta el sistema EDI⁵⁵, y los sistemas de la agencia europea de estadística, EUROSTAT⁵⁶.

Todas las fuentes sobre “teoría de indicadores”⁵⁷ coinciden en lo sustancial al señalar las siguientes características como propias de los indicadores:

- a) Validez científica: los indicadores deben estar basados en el conocimiento científico, siendo su significado claro e inequívoco.
- b) Disponibilidad y fiabilidad de los datos: los datos necesarios para el diseño de los indicadores deben ser accesibles y estar basados en estadísticas fiables.
- c) Representatividad: los indicadores deben estar fuertemente asociados a las propiedades que ellos mismos describen y argumentan.
- d) Sensibilidad a cambios: el indicador debe responder a los cambios que se producen en el medio, reflejando las tendencias y posibilitando la predicción de situaciones futuras.

- e) Sencillez: los indicadores deben ser medibles y cuantificables con relativa facilidad. A su vez, tienen que ser claros, simples y específicos, facilitando su comprensión por parte de los no especialistas que vayan a hacer uso de los mismos.
- f) Relevancia y utilidad: los indicadores no sólo tienen que ser relevantes desde el punto de vista científico y técnico, sino también desde el punto de vista político, ya que deben ser útiles en la toma de decisiones.
- g) Comparabilidad: la información que aporten los indicadores debe permitir la comparación a distintas escalas territoriales y temporales.
- h) Pertinencia: que el indicador represente situaciones ambientales prioritarias en relación con los componentes básicos del medio ambiente natural y su impacto en el medio ambiente.
- i) Relación coste/beneficio razonable: el coste de obtención de información debe estar compensado con la utilidad de la información obtenida.

⁵⁵ “Environmental Democracy Index”, véase apartado 2.2.

⁵⁶ Véase apartado 3.3.

⁵⁷ CDS. Report on the aggregation of indicators of sustainable development. Division for Sustainable Development. United Nations. 2001. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd9-aisd-bp.pdf>

3.2 CRITERIOS DE SELECCIÓN

Teniendo en cuenta las características anteriores, a su vez, los criterios que deben emplearse para llevar a cabo la selección son;

Pertinencia: que el indicador represente situaciones y problemáticas ambientales prioritarias, en relación con los elementos de la política ambiental y su impacto.

Descripción de la realidad: selección o elaboración de aquellos indicadores que permitan describir y realizar un seguimiento de los principales problemas y aspectos ambientales sobre gobernanza ambiental.

Calidad del dato: que los datos básicos sobre los que se construya un indicador provengan de fuentes de información fiable, oficiales y con una validación técnica preliminar.

Disponibilidad del dato: que existan y estén disponibles los datos necesarios para poder realizar los cálculos definidos en los indicadores.

Accesibilidad de la información: que se disponga de la información de forma sistemática y periódica, en lo posible, con series históricas, que permitan evaluar tendencias.



© SKAPUKA

3.3 INDICADORES SELECCIONADOS

Partiendo de la base de los cinco criterios de selección señalados y las características aconsejables, a continuación se propone una lista preliminar de indicadores de gobernanza ambiental cuyo desarrollo se va a abordar en este informe:

Marcos legales y estratégicos

- Estrategias de sostenibilidad o de desarrollo sostenible.
- Derecho comunitario: transposición y cumplimiento.

Marcos institucionales

- Grado de conflictividad constitucional en torno a normas ambientales.
- Actividad parlamentaria.

Procesos de participación y transparencia

- Existencia y actividad de órganos consultivos.

Otros procesos

- Fiscalidad ambiental.

Esta lista preliminar es una manera de empezar el trabajo y de hacerlo por la vía más sencilla, empleando los indicadores cuyas fuentes están disponibles y son estables. Pero es intención de SEO/BirdLife continuar este trabajo, y avanzar en la concreción de indicadores para por ejemplo, *cumplimiento del derecho nacional o evaluación de las normas* entre los “Marcos legales” o *existencia y actividad de mecanismos administrativos concertadores de consensos* entre los “Marcos institucionales” o *participación en procesos de evaluación o autorización* en el marco de los procesos de participación.

Una vez establecido el conjunto de indicadores de los que partiremos, aun se debe resolver el tema relativo al formato de su expresión. Ese formato, en esta fase de actividad recoge también los *Valores de referencia/objetivo* y la asignación de la *Tendencia deseable*.

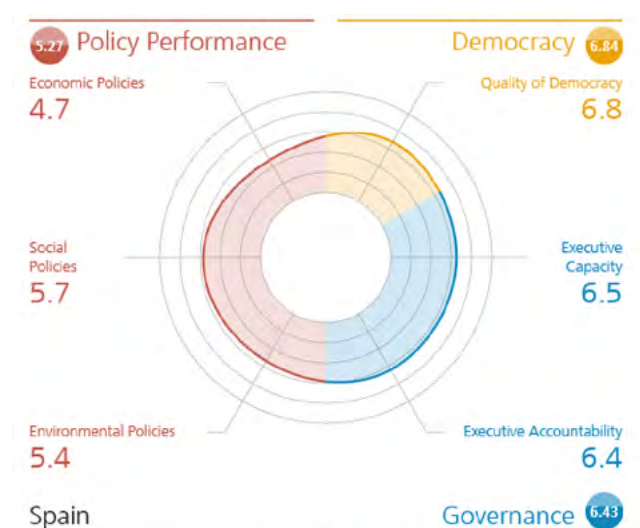
Formato de presentación de resultados: La expresión de la representación del indicador se deberá realizar mediante un gráfico, un diagrama o una unidad numérica, o un sistema mixto entre estas tres opciones. A continuación podemos ver algunos ejemplos:



Representación del sistema de indicadores de EUROSTAT. Contiene referencias de la serie temporal a que se refiere y responde a una cifra, disponible en unidad numérica en las fichas disponibles para cada indicador.



Indicadores de expresión -ahora muy empleados-, que popularizó en sus primeros informes sobre "Señales ambientales" la AEMA. Se adscriben de manera discrecional y no se refieren a unidades numéricas.



Indicadores del SGI-OCDE sobre Gobernanza en España, 2014. Unidades numéricas gráficamente presentadas en "telas de araña"

En la valoración de los indicadores en el siguiente capítulo, se utiliza el siguiente esquema, que comunica el mensaje deseado correctamente y es sencillo y directo:

	Claramente favorable
	Moderadamente favorable
	Moderadamente desfavorable
	Claramente desfavorable
	Sin información



4

DETALLE DE INDICADORES DESARROLLADOS PARA ESTE INFORME

4.1 MARCOS LEGALES Y ESTRATÉGICOS

► ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Contexto: Un marco estratégico o legal para la aplicación de los principios del desarrollo sostenible es un elemento fundamental para la gobernanza ambiental, sobre todo a la hora de integrar las políticas ambientales, sociales y económicas y garantizar una adecuada implicación de la sociedad civil. Desde la Cumbre de la Tierra de la ONU en el año 1992, los instrumentos legales y estratégicos para el desarrollo sostenible han recibido varios impulsos a niveles internacional y europeo, siguiendo básicamente las cumbres posteriores de desarrollo sostenible, de 'Río+10' (Johannesburgo, 2002) y 'Río+20' (Río de Janeiro, 2012).

España publicó una estrategia de desarrollo sostenible a finales de 2007⁵⁸, después de un proceso algo acelerado, para cumplir con el compromiso europeo en ese momento. No obstante, los objetivos planteados no se relacionaban claramente con los indicadores propuestos, y, a pesar del compromiso de publicar informes de seguimiento, ninguno se publicó. Desde entonces, aunque en algunas comunidades autónomas ha habido algo de actividad de interés en la materia, a nivel estatal España no tiene ninguna estrategia 'activa' que establezca un marco para avanzar en el desarrollo sostenible.

En 2012 en la cumbre de 'Río+20' el entonces Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, anunció la intención de poner en marcha un proce-

so de seguimiento de la aplicación del acuerdo de la cumbre, 'El Futuro que Queremos',⁵⁹ dentro de España. Tres años después, se aprobaron la Agenda 2030 de la ONU y los ODS⁶⁰ y, en 2017, el gobierno de España se comprometió a preparar para julio de 2018 una evaluación del grado de cumplimiento en España para la Asamblea de la ONU⁶¹. Los trabajos preliminares asociados se están avanzando a la fecha de publicación del presente informe, pero de momento no hay compromiso firme sobre una nueva estrategia de desarrollo sostenible a nivel estatal. Mientras en algunas comunidades autónomas se ha avanzado en esta línea, los ejemplos son aislados y sin coordinar con el gobierno central.

Datos de partida: Existencia de una estrategia de sostenibilidad o de desarrollo sostenible vigente y con indicaciones claras de actividad reciente que oriente la acción estratégica del gobierno.

Fuentes: Páginas web de los gobiernos central y autonómicos; la Red Española para el Desarrollo Sostenible⁶²; la Comisión Europea⁶³; la Red Europea de Consejos Asesores de Medio Ambiente⁶⁴; y la ONU⁶⁵.

Valoración:

Estrategias de desarrollo sostenible
Claramente desfavorable



⁵⁸ Véase <http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/>

⁵⁹ 'El futuro que queremos': <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

⁶⁰ Véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

⁶¹ En 2017 se estableció el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 encargado con la tarea de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 y preparar el informe de evaluación de España para el Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC, de la ONU, en julio de 2018 <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/27/pdfs/BOE-A-2017-12294.pdf>

⁶² Véase <http://reds-sdsn.es/>

⁶³ Véase http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/index_en.htm

⁶⁴ Véase <http://eeac.eu/>

⁶⁵ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/nsds/nationalreports>





© JOSE MARIA GIMON

► DERECHO COMUNITARIO TRANSPOSICIÓN Y CUMPLIMIENTO

Contexto: El derecho europeo ha supuesto un avance enorme en las políticas ambientales en España y en otros países de la Unión Europea. El ‘acervo comunitario’ de derecho ambiental ofrece una gama muy amplia de directivas, reglamentos y decisiones orientados a la protección y mejora del medio ambiente, respaldados por los tratados de la UE y las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia.

Evaluaciones recientes por el Tribunal Europeo de Cuentas y la Comisión Europea⁶⁶ identifican varios problemas de coherencia entre el diseño y planeamiento de las políticas europeas

a nivel UE para garantizar la calidad ambiental, y su aplicación por los Estados miembros. En casos de incumplimiento del derecho comunitario de uno o varios Estados miembros, la Comisión Europea, bien a iniciativa propia o bien a propuesta de terceros, puede abrir un expediente de infracción⁶⁷ contra el país en cuestión.

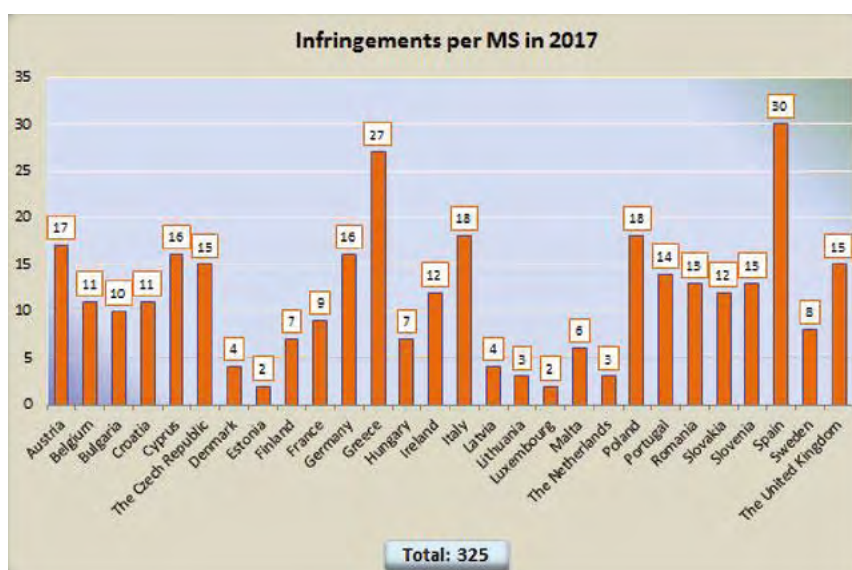
Año tras año España aparece como el Estado miembro más incumplidor, si nos fijamos en el número de casos abiertos a final de año en el marco del Recurso por Incumplimiento, incluyendo tanto la fase pre contenciosa como la que se desenvuelve ante el Tribunal de Justicia. Esta gráfica⁶⁸ muestra los casos abiertos por incumplimiento de la normativa ambiental europea a final del año 2017.

De acuerdo con estos datos, resulta que de los 325 procedimientos de infracción abiertos a finales de 2017, el 9.2% corresponde a España, una cifra casi tres veces superior que la media teórica (3.5%) que correspondería a nuestro país al considerar 28 Estados miembros.

Datos de partida: El estado de transposición y cumplimiento en 2017, a través de:

- Los procedimientos de infracción abiertos ese año
- Los casos pendientes desde años anteriores y aun abiertos.

Fuentes: Informes anuales de la Comisión de la UE sobre “Control de la aplicación del Derecho de la Unión”⁶⁹ actualizados cada año y las páginas de la Comisión sobre procedimientos abiertos o en curso⁷⁰.



Casos abiertos por incumplimiento de la normativa ambiental europea a finales del año 2017.

CASOS ABIERTOS CONTRA ESPAÑA CADA AÑO DESDE 2011:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2	9	14	9	7	6	10

CASOS QUE SE MANTIENEN ABIERTOS CONTRA ESPAÑA CADA AÑO DESDE 2011:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
36	39	46	49	40	36	38

Valoración:

Cumplimiento del derecho comunitario
Claramente desfavorable



© XAVIER MASFERRA

⁶⁶ Por ejemplo, la política agraria y las políticas ambientales de la UE, en el documento informativo del Tribunal Europeo de Cuentas (2018): https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf o la política de biodiversidad y las políticas sectoriales, en el proceso del 'Fitness Check' de las Directivas de Hábitats y Aves, llevado a cabo por la Comisión Europea entre 2015 y 2017: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

⁶⁷ Para más información sobre las infracciones ambientales, véase: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm>

⁶⁸ Consultado en: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

⁶⁹ Véase https://ec.europa.eu/info/publications/2016-commission-report-monitoring-application-eu-law-34th_en para el informe global de la Comisión Europea para la UE en 2016 y https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/national_factsheet_spain_2016_en_0.pdf para el resumen nacional para España

⁷⁰ Véase http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=ES&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2014&decision_date_to=01%2F01%2F2016&EM=ES&DG=ENVI&title=&d_type=1&submit=Buscar



© KOO

4.2 MARCOS INSTITUCIONALES

► CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Contexto: Según el Informe SGI para España de 2015⁷¹.

En nuestro país no existe tradición de coordinación interadministrativa. El papel de altos funcionarios (en particular subdirectores generales) es crucial en la preparación de las propuestas legislativas pero su subsecuente coordinación con otros ministerios es muy limitada.

De hecho y como consecuencia de la fortísima "departamentación" cada ministro tiende a actuar en sus estrictas áreas competenciales evitando incluso formular propuestas que pudiesen implicar a otros ministerios. Aunque existen muchísimos comités interadministrativos formalmente en la práctica esos comités no se coordinan durante la fase de preparación de los borradores legislativos o políticos. No trabajan eficientemente y han fallado en su tarea de facilitar sencillamente el intercambio de información o tratar de evitar conflictos jurisdiccionales de competencias.

La conflictividad constitucional se da tanto a nivel estatal (por ejemplo entre partidos políticos de la Oposición y el Gobierno, como el caso de la reforma de la Ley de Costas), entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por ejemplo el caso reciente sobre la Ley de Cambio Climático de Cataluña) y entre Comunidades Autónomas.

Los datos sistematizados y accesibles se refieren actualmente, a la conflictividad entre la Administración General del Estado y las CCAA. En total, en la X legislatura, entre Estado y comunidades se plantearon 213 conflictos, (77 impugnaciones por parte del estado y 136 por parte de las

CCAA) doblando, los 105 que se plantearon en los años 2008 a 2011, durante la IX Legislatura, (en la que las comunidades autónomas plantearon un total de 76 frente a los 29 de Estado). De ese total de 213 conflictos, 39 han sido ambientales, lo que supone el 18,30 % del total.

Desde la perspectiva de la AGE, la media de producción estatal es de 120 leyes anuales. Y la producción legislativa en materia ambiental es de un 8,1% de ese total, así que⁷² tenemos que la conflictividad constitucional ambiental es inusualmente alta. Desde la perspectiva de las CCAA, la producción legislativa en materia ambiental podría estimarse⁷³ en un 11 a 13% del total, lo que sigue suponiendo una notable desproporción en la conflictividad constitucional ambiental.

Datos de partida: Numero de controversias abiertas ante el Tribunal Constitucional sobre temas ambientales en la última legislatura (X legislatura, entre el 22 de diciembre de 2011 hasta el 31 de enero de 2016) en media anual.

Fuentes: Informe sobre conflictividad estado-comunidades autónomas que edita el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para cada legislatura con periodicidad mensual⁷⁴.

Valoración:

Conflictividad constitucional
Claramente desfavorable



⁷¹ Véanse <http://www.sgi-network.org/2016/> y http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Spain.pdf

⁷² En la legislatura se produjeron unas seiscientas normas de las que cuarenta y nueve fueron ambientales: http://www.congreso.es/est_leyes/

⁷³ La información disponible en los parlamentos o asambleas de muchas CCAA se refiere a todas las iniciativas parlamentarias y no solo a normas legales

⁷⁴ Para su última versión, hasta finales de noviembre 2017, véase http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/regimen_juridico/parrafo/i_mensual_conflict/XII_LEGISL_ENERO_2018.pdf

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS)⁷⁵

Contexto: No existe una Comisión específica sobre Medio Ambiente en el Congreso. Las Comisiones, aunque no sería preceptivo, siguen la misma estructura de los departamentos ministeriales, por lo que el Medio Ambiente se aborda en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Además, existe una Comisión específica para el "Estudio del Cambio climático".

Teniendo en cuenta los Plenos, los trabajos de estas dos comisiones, y las ocasiones en que el medio ambiente se ha tratado en otras comisiones (i.e. Industria), las intervenciones sobre medio ambiente han supuesto el 0,44% del total de los temas tratados en el Congreso,⁷⁶ considerando la serie del año 2011 a 2016, ambos incluidos (hasta la fecha), es decir las X, XI y XII legislaturas.⁷⁷ La distribución de temas se muestra en el cuadro de abajo.



Tema	Ocasiones en que se ha abordado
Presupuestos	64
Fondos estructurales y desarrollo Rural	47
Política de aguas	33
Cambio Climático	25
Contaminación y residuos	13
Costas	11
Incendios	11
Espacios Protegidos	11
Biodiversidad	9
Montes	7
Prospecciones de hidrocarburos	5
Cumbres internacionales	4
Despilfarro de alimentos	3
Problemas puntuales o circunscritos a un lugar	3
Inversiones en obras públicas	3
Bienestar animal	3
Energía	3
Caza	2
Transgénicos	2
Agentes forestales o ambientales	2
Acuamed	2

⁷⁵ Los datos de este capítulo se refieren únicamente al Congreso y no al Senado.

⁷⁶ 263 frente a 58.500

⁷⁷ Aunque la base de datos del Congreso arroja un total de 3580 'menciones' al medio ambiente, muchas de estas menciones son solo eso, menciones, al tener que citarse el término 'medio ambiente' al referirse al Ministerio o la Ministra por estar en su denominación, incluso si el tema a abordar es claramente relativo a la agricultura o a la alimentación.

Llama la atención también el escaso tratamiento de los temas de política internacional o comunitaria. En el caso de los temas internacionales ambientales, se ha tratado, en los cinco años estudiados, en un total de 14 veces. En el caso de la política ambiental comunitaria, ha sido tratada en esos mismos años un total de 32 veces, aunque en 29 de estas las intervenciones o debates han versado sobre Fondos europeos, particularmente la PAC, y solo tres sobre otros temas. Se da incluso el caso de que en la Comisión específicamente destinada al estudio de las

políticas comunitarias (Comisión mixta Congreso-Senado sobre la Unión Europea), solo ha tenido lugar un debate sobre medio ambiente.

Según el Informe SGI para España de 2015⁷⁸, *los parlamentarios españoles cuentan con recursos muy limitados para el seguimiento de algunas actividades gubernamentales y no pueden llevar a cabo un control efectivo sobre el conjunto de las políticas públicas. Los miembros del parlamento no cuentan con asistentes y el pequeño grupo de expertos con que cuentan son compartidos con*





otros miembros del mismo partido, y cubren áreas muy distintas.

Por ejemplo, en lo relativo al seguimiento de las políticas comunitarias (un área que puede compararse fácilmente con otros parlamentos), la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea cuenta solo con dos asistentes legales, una biblioteca y tres administrativos. Pese a las crecientes necesidades de una mayor implicación parlamentaria desde que entro en vigor el Tratado de Lisboa, con la introducción de la necesidad de “una temprana atención” a las políticas comunitarias, las restricciones presupuestarias han impedido cualquier cambio. El Parlamento español fue el último de los parlamentos de la Europa de los 27 en abrir una oficina en Bruselas.

En cuanto a control sobre el Gobierno, y aunque el Artículo 110 de la Constitución establece que los miembros del Gobierno están obligados, cuando así se les requiera, a comparecer ante las comisiones del Parlamento, son precisos 70 par-

lamentarios o una quinta parte de los miembros de una comisión para efectuar estas preguntas y lograr las comparecencias. Otra limitación se encuentra en el hecho de que es la Mesa del Congreso y la Junta de portavoces quienes, por mayoría de sus votos, quienes regulan y organizan estas comparecencias lo que incluye los tiempos y los temas.

Las normas internas del Congreso y el Senado, por su parte, establecen que las comisiones parlamentarias pueden requerir la presencia de expertos en los temas que se debatan a fin de asesorar el trabajo de las comisiones. Esta posibilidad no se encuentra limitada pero no es habitual en el Parlamento español....

En términos generales el personal humano y los recursos del Parlamento español están muy restringidos lo que impide un trabajo más sistemático por parte de los legisladores.

Datos de partida: Para el Congreso de los Diputados, el total de reuniones tanto de pleno como de comi-

siones ordinarias y extraordinarias en que se haya tratado algún aspecto ambiental.

Fuentes: Base de datos de la pagina Web del Congreso⁷⁹

Valoración:
Actividad parlamentaria
(Congreso de los Diputados)
Claramente desfavorable



⁷⁸ Véanse: <http://www.sgi-network.org/2016/> y http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Spain.pdf

⁷⁹ Véase: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>



4.3 PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

► EXISTENCIA Y ACTIVIDAD DE ÓRGANOS CONSULTIVOS: CONSEJOS ASESORES DE MEDIO AMBIENTE

Contexto: A nivel estatal en la página web www.miteco.es aparecen “Memorias” sobre la actividad del Consejo Asesor de Medio Ambiente (‘CAMA’), desde 2008 hasta 2014 y resúmenes de actuaciones por legislatura⁸⁰ hasta la décima, que terminó a finales del 2015. Las Memorias anuales son crecientemente breves hasta el punto de que en la última, solo se da cuenta del número de reuniones y de las normas pasadas a estudio, sin más comentarios:

2015. Una reunión, 13 de septiembre. Se revisan siete disposiciones (sin contar con el procedimiento escrito).

2014. Tres reuniones, los días 19 de marzo, 1 de julio y 24 de noviembre. Se revisan 14 disposiciones (sin contar con el procedimiento escrito).

2013. Cuatro reuniones, los días 8 de abril, 13 de junio, 21 de octubre y 18 de diciembre. Se revisan 9 normas (sin contar con el procedimiento escrito).

2012. Tres reuniones, 1 de marzo, 24 de julio y 27 de diciembre de 2012.

2011. Dos reuniones, 13 de enero y 4 de abril.

A partir de 2012 deja de hacerse referencia a los debates y solo se expresan las normas sometidas a revisión. Estas normas, desde ese mismo año son solo las generadas por el departamento de medio ambiente. A su vez, el sistema “escrito” (previsto para casos de urgencia y que no implica reunión presencial) ha ido incrementándose del modo siguiente⁸¹:

En el caso de las Comunidades Autónomas, solo una de ellas, Cataluña, cuenta con un Consejo (Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible) que por su composición, agenda, recursos, frecuencia de reuniones, tareas y accesibilidad de sus trabajos, puede considerarse claramente satisfactorio. Otra (Islas Baleares), carece de consejo asesor.

Algunas, como Madrid, Castilla y León, o Castilla La Mancha, han llegado a ver cuestionado su funcionamiento, bien por no reunirse en años (tres años en el caso de Madrid, caso que llegó a ocupar al Defensor del Pueblo, que solicitó su convocatoria), bien por contar con composición inadecuada (Castilla y León, que ha llegado a tener el caso, por dos veces, en el Tribunal Superior de Justicia, que ha anulado en ambos casos los Decretos de constitución), bien por ambas cosas (Castilla La Mancha, aunque esta Comunidad está mejorando el funcionamiento del Consejo claramente en los últimos años).

ASUNTOS TRATADOS EN EL CAMA ESTATAL PRESENCIALMENTE Y POR ESCRITO

Año	En reunión presencial	Procedimiento escrito
2012	77%	23%
2013	71%	29%
2014	70%	30%
2015	27%	73%
2016	0%	100%
2017	53%	47%

La mayoría parecen reunirse con una periodicidad de dos veces al año, pero sus actas o trabajos no son públicos ni accesibles (Galicia, Andalucía, País Vasco, Extremadura...).

Según el Informe SGI para España de 2015⁸², *La RIA (Regulatory Impact Assessment) como concepto es muy nuevo y en realidad se usa en la actualidad solo en una de sus variables; la simplificación administrativa. Así que las administraciones públicas españolas han fallado en que el proceso legislativo y político implique a los agentes sociales en términos de transparencia, comunicación y colaboración y no existen organismos o entes independientes que ayuden a esa tarea, pese a que este es uno de los más demandados componentes de una correcta RIA.*

Los ministerios tienden aún a consultar, bajo su criterio y de un modo arbitrario a los sectores que para caso consideran más apropiados. Puede ser entes públicos o privados, empresas o asociaciones empresariales o la Iglesia Católica. La extensión y el éxito de esos procesos de consultas dependen así de las buenas relaciones que un determinado sector logre tener con la administración. En algunos casos el intercambio de puntos de vista está institucionalizado a través de órganos asesores y exis-

⁸⁰ Véase <http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/otros-organismos-organizaciones/consejo-asesor-de-medio-ambiente-cama/memorias.aspx>

⁸¹ Véase http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/actuaciones10legislatura_tcm7-412184.pdf

⁸² Véanse <http://www.sgi-network.org/2016/> y http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Spain.pdf



ten áreas que han existido tradicionalmente buenas relaciones con las ONG del sector (véase por ejemplo, la cooperación internacional o de desarrollo), lo que ha determinado también un mejor acceso a apoyo y subvenciones por parte de esas ONG.

Fuentes: Páginas Web del MAGRAMA⁸³ y de las consejerías con competencia en medio ambiente de las Comunidades Autónomas. Donde la página Web no arrojaba la información precisa, cartas conteniendo solicitudes de acceso a la información.

⁸³ Véase <http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/otros-organismos-organizaciones/consejo-asesor-de-medio-ambiente-cama/>

Datos de partida: Existencia y actividad de los Consejos Asesores de Medio Ambiente u órganos asimilables.

VALORACIÓN:

ÁMBITO	SITUACIÓN	DENOMINACIÓN, BASE LEGAL Y OBSERVACIONES
Estatal		Consejo Asesor de Medio Ambiente Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, regula la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, modificado por Real Decreto 776/2012, de 4 de mayo. El CAMA no aborda todas las cuestiones ambientales de relevancia sino solo las que le plantea el MAPAMA. Las actas no se publican. Su tratamiento "escrito" (sin reuniones) llegó en 2015 al 73% de su agenda. No cuenta con grupos de trabajo ni produce informes o dictámenes. No elabora memorias de actividad.
Aragón		Consejo de Protección de la Naturaleza Ley 2/1992, de 13 de marzo. Ley 5/1994, de 30 de julio, lo adscribió al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón. Decreto legislativo 272013 de 3 de diciembre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza. Sus trabajos (informes, dictámenes) se encuentran en la Web y se recogen en las memorias anuales de medio ambiente.
Andalucía		Consejo Andaluz de Medio Ambiente Decreto 139/1982, de 3 de noviembre, y Decreto 57/1995, de 7 de marzo, que deroga el anterior. Reuniones regulares, más o menos dos al año (presenciales). Aunque no publican las actas tienen previsto hacerlo en el futuro. Además existe un Consejo Andaluz de Biodiversidad (Decreto 530/2004, de 16 de noviembre; Decreto 172/2017, de 24 de octubre) Las actas si son públicas, aunque las ultimas disponibles en abril de 2018 eran las de marzo de 2016.
Asturias		Observatorio de la Sostenibilidad Decreto 58/2008, de 26 de junio (BOPA núm. 159, de 9-07-2008), modificado por el Decreto 34/2009, de 29 de abril (BOPA núm. 109, de 13-05-2009). Funciona con un pleno que se reúne dos veces al año y grupos de trabajo temáticos. Sus actas no son públicas. Publica memorias anuales de su actividad aunque a fecha abril de 2018 la última Memoria disponible es de 2010
Canarias		Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, sustituida en esto por Decreto 20/2004, de 2 de marzo, que aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial.

ÁMBITO	SITUACIÓN	DENOMINACIÓN, BASE LEGAL Y OBSERVACIONES
Cantabria		Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria Decreto 159/2011, de 6 de octubre de 2011, por el que se modifica el Decreto 129/2006, de 14 de diciembre Tiene una comisión permanente, y un plenario. Su secretaria técnica es el Centro de Investigación del Medio Ambiente de Cantabria (CIMA). Sí publicaba las actas de ambos hasta 2012, que es la última de su Web; la última Memoria publicada es de 2010. En 2017 se ha producido la baja de algunas entidades de conservación como protesta por su falta de participación en la aprobación de textos legales relevantes y la desaparición en la práctica de las comisiones de trabajo.
Castilla-La Mancha		Consejo Asesor de Medio Ambiente Decreto 141/1994, de 20 de diciembre, luego derogado por el Decreto 30/2005, de 22 de marzo de 2005. Decreto 160/2012 de 20 de diciembre, por el que se establece la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Se convoca el CAMA con periodicidad entre 1-2 veces al año. Tras muchas dificultades, generadas sobre todo por el “recorte” de 2005 y conflictos hasta 2015 relativos a funciones y composición, la situación ha mejorado en los últimos años, con un mayor cuidado hacia la participación. Tiene grupos de trabajo y hay muchos otros órganos de participación. En concreto: Consejo Regional de Caza; Consejo Regional de Pesca; Consejo Asesor Agrario y Consejo del Agua de Castilla-La Mancha. Se propone cambiar a una composición sociedad 40%; administración 60% (sería el único caso autonómico en que habría mayoría de entidades sociales en un Consejo asesor).
Castilla y León		Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León Creado mediante el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre. Se modificó en 2015, pero debido a la desproporción de su composición fue anulado por el TSJCyL. Se sustituye por el Decreto 1/2017 por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, igualmente criticado por las organizaciones de conservación e igualmente anulado por el TSJCyL. Conflictos en Tribunales, incluidos dos recursos ante el TSJCyL contra sus normas de constitución de 2015 y 2017, que se fallaron contra la Junta. Los pleitos se han debido a la composición y reparto de los representantes que tomaban decisiones en dicho órgano, cuyas vocales estaban formadas en mayor proporción por representantes de la Administración pública (funcionarios de libre designación y políticos de cargo) que por representantes de organizaciones sociales (30 miembros de los 41 en total procedentes de la Administración Pública y dos para los representantes de las organizaciones medioambientales).





ÁMBITO	SITUACIÓN	DENOMINACIÓN, BASE LEGAL Y OBSERVACIONES
Cataluña		Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña Decreto 311/1998, de 1 de diciembre, (modificado por el Decreto 256/2000). DECRET 41/2014, d'1 d'abril, del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya. Excelente página Web. Once informes publicados. Áreas específicas de trabajo estable y una sección de gobernanza. Únicos representantes de España en la Red Europea de Consejos asesores de medio ambiente y desarrollo sostenible (EEAC).
Extremadura		Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura Ley 8/1998, de 26 de julio, de Conservación de la Naturaleza y de espacios Naturales de Extremadura. Decreto 1/1999, de 12 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura. Se reúne normalmente dos veces al año al menos. Hay representadas cinco ONGs ambientales. No publica sus actas ni tiene presencia en la Web de la Junta de Extremadura. Otros órganos de participación en Extremadura: • Consejo Asesor del Agua de Extremadura (CONAEX). • Consejo Asesor Forestal de Extremadura.

ÁMBITO	SITUACIÓN	DENOMINACIÓN, BASE LEGAL Y OBSERVACIONES
Galicia		Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Decreto 74/2006, de 30 de marzo, regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con dos modificaciones, el Decreto 137/2006, 27 de julio y Decreto 387/2009, 24 de septiembre. De una a tres reuniones anuales. Actas no disponibles al público. Informan de que se está remodelando su composición.
La Rioja		Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja Ley 5/2002, de 8 de octubre, desarrollada en Decreto 43/2010, de 30 de julio. Ley 6/2017 de Protección del Medio Ambiente de La Rioja. Se está preparando una Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social.
Murcia		Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente Decreto 42/1994, de 8 de abril, reguló la composición y funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, luego modificado por Decreto 98/ 2000, de 14 de julio. Reuniones una o dos veces al año. Organizaciones de conservación vienen denunciando que sus reuniones son escasas y que en realidad se emplea para informar sobre medidas ya adoptadas más que para resolver sobre las mismas. Se publican las actas, aunque la última que figura es de 2016.
Madrid		Consejo de Medio Ambiente Decreto 103/1996, de 4 de julio, regula la creación, composición y funciones del Consejo de Medio Ambiente (modificado por Decreto 93/1998, de 28 de mayo) y Decreto 10/2011, de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 53, de 4 de marzo de 2011). Conflictos que han precisado la intervención del Defensor del Pueblo. No se reunió entre 2011 y 2014. Por esta razón se generó una queja al Defensor del Pueblo en 2014 (Queja número 13033655) que generó una recomendación a la Consejería que fue aceptada formalmente en 24/06/2014, sin que se haya producido una mejora en su funcionamiento. La última acta colgada es de la Sesión del día 22 de diciembre de 2014.
Navarra		Consejo Navarro de Medio Ambiente Ley Foral 1/1993 de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente. Modificado por la Ley Foral 28/2003, de 4 de abril, de modificación de la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente. Organizaciones de defensa ambiental han denunciado que no cumple con la periodicidad prevista de reuniones y usa en exceso la consulta escrita mediante formulario, sin reuniones presenciales.

ÁMBITO	SITUACIÓN	DENOMINACIÓN, BASE LEGAL Y OBSERVACIONES
País Vasco	✓	Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En su desarrollo, el Decreto 199/2000, de 10 de octubre, regula su composición y funcionamiento. Se reúne de dos a tres veces al año. Actas de reuniones no disponibles aunque planean hacerlo. Se publican los órdenes del día, pero el último que aparece en su Web es de mayo de 2016.
Valencia	✗	Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, creó el Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente (modificado por Decreto 2/2004, de 16 de enero) que se sustituye por el Decreto 5/2016, de 22 de enero, del Consell, por el que se regula el Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente. [2016/419] Tras la renovación normativa de 2016 el Consejo ha variado su composición y se reúne de manera periódica. Informan de que está en marcha una mejora, recuperando las funciones recortadas en 2004, aunque de momento no se ha publicado información al respecto.





4.4 OTROS PROCESOS

► FISCALIDAD AMBIENTAL (NIVEL ESTATAL)

Contexto: La fiscalidad ambiental es un instrumento clave a la hora de incentivar o primar aquellos comportamientos beneficiosos para el medio ambiente y desincentivar o penalizar los comportamientos perjudiciales. Mientras ha venido jugando un papel muy limitado en nuestro país, la necesidad de impulsar figuras de fiscalidad ambiental se ha ido haciendo más evidente y España ha recibido recomendaciones explícitas en este sentido. El documento de trabajo de la Comisión Europea “Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de España para 2012”⁸⁴ señala que en España “hay una amplia gama de reducciones y exenciones tributarias, así como de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente”. Por consiguiente,

la Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España⁸⁵ sugiere explícitamente “introducir un sistema tributario (...) reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia (...) las actividades perjudiciales para el medio ambiente”. Esas advertencias se han repetido, casi literalmente, en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión de febrero de 2017.⁸⁶ Dentro de España, las recomendaciones de los expertos publicados en el ‘Informe Lagares’⁸⁷ en materia de fiscalidad verde en 2014, no han sido adoptadas.

La fiscalidad ambiental, además, se ha reducido gradualmente respecto del PIB desde el año 1998, llegando a presentar uno de los porcentajes más bajos de la UE-27 (1,6% del PIB en 2012, muy por debajo de la media de la UE-27, que era del 2,6%).

En 2010 España fue el vigésimo quinto estado miembro de la UE-27 en cuanto a presión fiscal ambiental (porcentaje de impuestos ambientales respecto del PIB). El último dato disponible del INE, un avance para 2016 publicado en Noviembre del 2017, indica una reducción en términos absolutos del 1,7% con respecto al 2015⁸⁸. De la misma manera que en la mayoría de Estados miembros, la fiscalidad ambiental se concentra principalmente en la energía (1,3% del PIB...)

Datos de partida: Instrumentos fiscales estatales existentes, creados a partir de impuestos sobre hidrocarburos, electricidad y vehículos (creados no con fines ambientales sino recaudatorios) deducciones por inversiones medioambientales derivados de la normativa reguladora del impuesto de sociedades⁸⁹ y de

la ley de mecenazgo⁹⁰. Impuestos sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas,⁹¹ e impuesto sobre gases fluorados y modificaciones en otros impuestos existentes.⁹²

Fuentes: Informe *Fiscalidad ambiental e instrumentos de financiación de la economía verde* de la Fundación Forum Ambiental, enero de 2014⁹³ y datos de Eurostat reproducidos en el Perfil Ambiental de España⁹⁴.

Valoración:

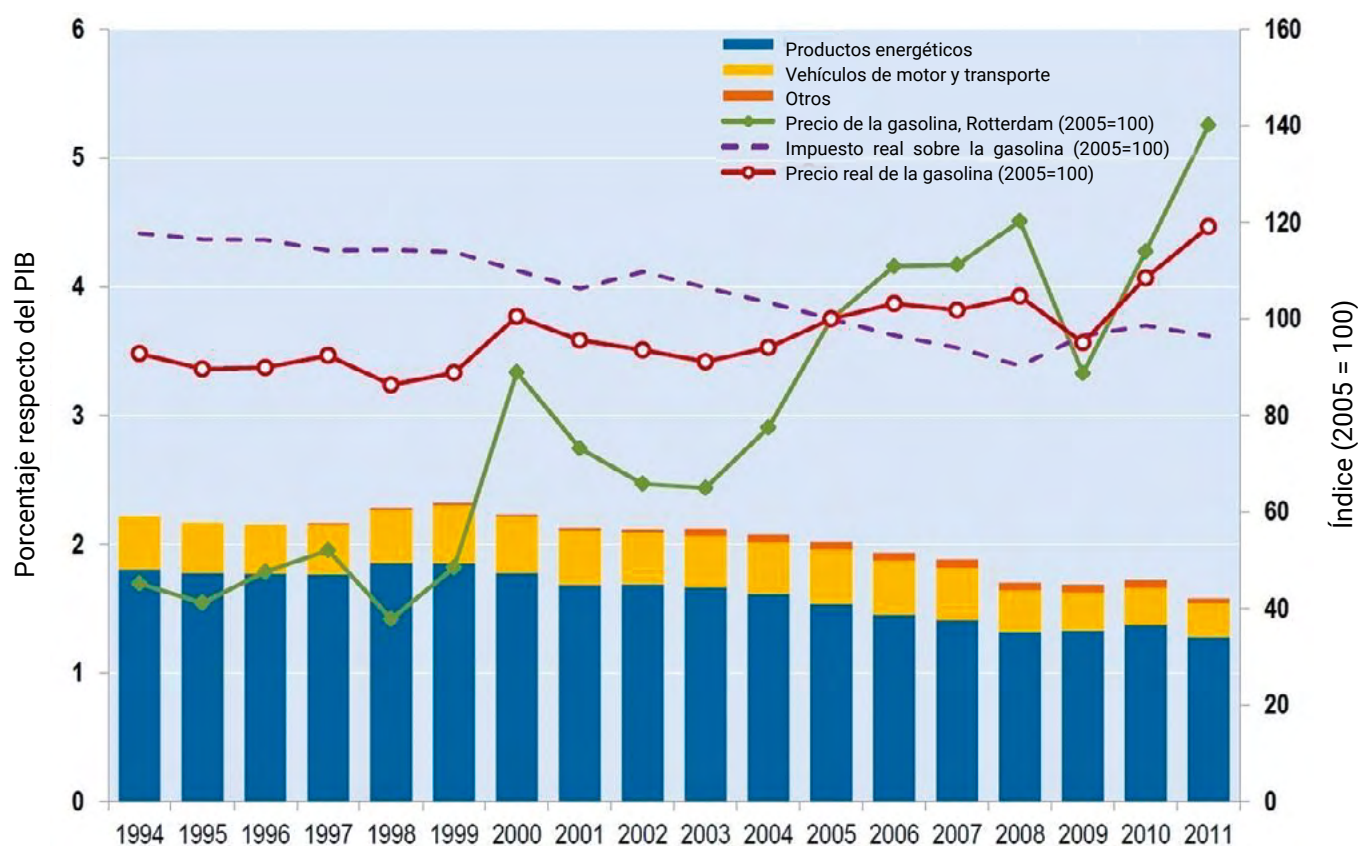
Fiscalidad ambiental (Nivel estatal)
Claramente desfavorable



© DAVID ELIUD GIL SAMANIEGO



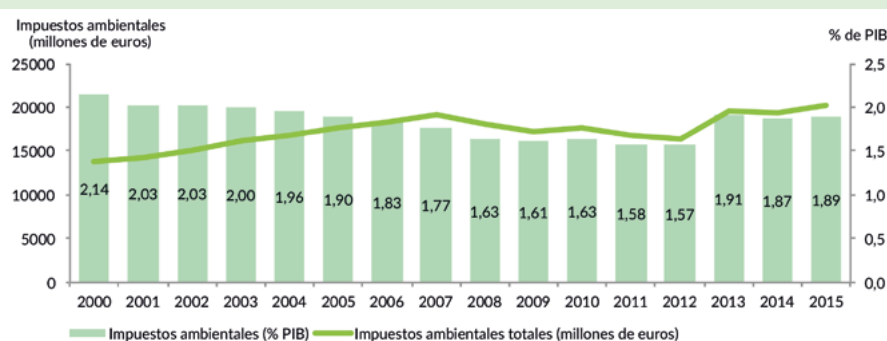
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES EN ESPAÑA, EN CONJUNTO Y POR TIPO, 1994-2011



Ingresos por impuestos medioambientales, 2000-2016: (a) totales en España y como porcentaje del PIB; y (b) como por-

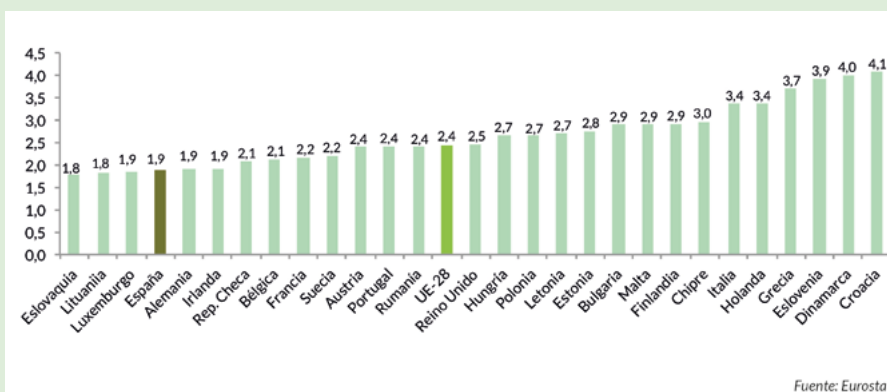
centaje del PIB en relación en resto de la UE. (Datos de Eurostat, reproducidos en Perfil Ambiental de España, 2016).

(a) Impuestos ambientales en España. Total y como % PIB



Fuente: Eurostat

(b) Impuestos ambientales como porcentaje del PIB. Año 2015



Fuente: Eurostat

⁸⁴ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012. (SWD (2012) 310 final), página 15

⁸⁵ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España. (COM (2012) 310 final)

⁸⁶ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de ESPAÑA SWD(2017) 42 final

⁸⁷ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

⁸⁸ Véase http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176942&menu=ultiDatos&ip=1254735976603

⁸⁹ Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades

⁹⁰ Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos fiscales al mecenazgo

⁹¹ Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales para la sostenibilidad energética

⁹² Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establece determinadas Medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras,

⁹³ Flue, F. (2013), reproducido en el Informe de Forum Ambiental.

⁹⁴ Véase http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/02_08_economia_verde_pae2016_tcm30-439399.pdf



5

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PASOS SIGUIENTES

5.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La elaboración de este informe ha servido para plasmar y reunir por primera vez, y en un solo documento, una serie de indicadores diseñados para medir la calidad de la gobernanza ambiental en España. Gracias al largo recorrido conservacionista de SEO/BirdLife, en contacto constante con la Administración y los gobiernos, los parlamentos, la justicia, los partidos políticos, los medios de comunicación, el mundo académico, la ciencia, asociaciones y amplios sectores de la sociedad civil, sabemos que la preocupación sobre el buen gobierno ambiental de este país es compartida.

Los indicadores expuestos en este informe confirman que la gobernanza ambiental en España es claramente insuficiente. Esta realidad,

ya ha sido identificada en diversos informes a nivel estatal, europeo o internacional. Además, resulta preocupante que lejos de mejorar paulatinamente, se detecta una degradación notable a partir de la X legislatura (de diciembre de 2011 a enero de 2016).

De forma horizontal, y en un ejercicio de transparencia y legitimidad democrática, todos los gobiernos deberían contar con un programa de trabajo anual, relacionado con los compromisos electorales e internacionales, obligaciones legales y programas de gobierno asociados. Estos programas deberían incluir objetivos, medidas, presupuestos e indicadores para seguir los avances previstos para el medio ambiente, tanto de proceso como de resultado, y mecanismos de revisión, rendición de cuentas e implicación de la sociedad civil.

Aquí cobra particular relevancia la siempre postergada tarea de revisión de la función pública, que debería ser una de las prioridades del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (establecido dentro del Ministerio de Hacienda y Función Pública por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio⁹⁵), en estrecha coordinación con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

En lo que se refiere al Parlamento, este debería dotarse de una estructura estable y especializada que permitiese abordar con los recursos suficientes un seguimiento efectivo de la política ambiental.





© ANDRÉ MIGUEL DOMÍNGUEZ

5.2 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS SOBRE LOS INDICADORES

► ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La incorporación de los ODS y la Agenda 2030 de la ONU en la gobernanza en España se presenta como una magnífica oportunidad para demostrar un salto cualitativo de compromiso en todos los frentes identificados en este informe. Por supuesto, la gobernanza del proceso en sí será clave, tanto en la preparación de los informes sobre el cumplimiento de los ODS como en su desarrollo y seguimiento posterior. Una forma muy interesante de garantizar el cumplimiento de los ODS en España sería mediante la aprobación y puesta en marcha de estrategias de desarrollo sostenible duraderas a nivel estatal y autonómico.

► CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

España parece tener un problema sistémico con el incumplimiento del derecho ambiental comunita-

rio. Es importante que las distintas administraciones (europeas, nacionales y autonómicas) trabajen en la detección temprana y reducción del riesgo de incumplimientos, mediante la identificación y corrección de las causas encontradas. Teniendo en cuenta que el grueso de las infracciones se da por incumplimiento del ordenamiento comunitario, existen tres elementos básicos (identificados por la Comisión a principios de año⁹⁵) que ayudarían a revertir esta situación:

- La promoción del cumplimiento, para ayudar a los responsables a cumplir a través de medios como la orientación, preguntas frecuentes y servicios de asistencia.
- El control del cumplimiento para identificar y caracterizar la conducta de los responsables, y detectar y evaluar las infracciones mediante inspecciones medioambientales y otras comprobaciones.

⁹⁵ Véase <http://www.boe.es/boe/dias/2017/07/29/pdfs/BOE-A-2017-9012.pdf>

⁹⁶ Véase <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5485-2018-INIT/es/pdf>

- La imposición del cumplimiento, de conformidad con las normas de derecho administrativo, penal y civil con el fin de detener, disuadir, sancionar y exigir compensaciones por conductas no conformes y de fomentar el cumplimiento.

► CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL.

Los conflictos constitucionales en materia ambiental apuntan a fallos de gobernanza por parte de legisladores y ejecutivos, concretamente en los procesos de negociación y de toma de decisiones. Con frecuencia, reflejan diferencias políticas que aparecen como imposibles de resolver fuera de los tribunales y por tanto, resulta imprescindible afinar y mejorar los mecanismos e instituciones de consenso. Un posible modelo a seguir para evitar conflictos constitucionales en países descentralizados se encuentra en el Estatuto de Escocia ('The Scotland Act 1998'), que cuenta con varios mecanismos para prevenir conflictos competenciales entre el Parlamento británico y el escocés⁹⁷

► ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

El Congreso de los Diputados necesita de una Comisión específicamente dedicada a Medio Ambiente, que ejerza una labor que pueda considerarse como continuada, independientemente de las diversas adscripciones competenciales de los temas ambientales a diferentes departamentos. Esa Comisión debería crear un acervo de conocimiento parlamentario ambiental, asegurar que los diputados/as cuenten con una base sólida para su toma de decisiones y constituir un referente para el avance de la política y la gobernanza ambiental.

► PROCESOS DE PARTICIPACIÓN.

En este campo, el informe se ha centrado en la actividad de los CAMA (Consejos Asesores de Medio Ambiente). Estos Consejos, tanto a nivel estatal como en algunas comunidades autónomas, se han tornado órganos exclusivamente vinculados a la actividad del departamento ministerial o consejería que tiene adscritas legalmente el grueso de las ac-

tividades de gobernanza ambiental. Sin embargo, el sentido de su instauración tenía que ver con asesorar las políticas ambientales, no a los órganos concretos que se autotitulen ambientales. Por tanto, deben ejercer su actividad en todos los aspectos que incidan en el medio ambiente (p.ej. consumo, educación, agricultura, industria o energía), estén o no incorporados a los órganos institucionalmente denominados ambientales.

A corto plazo, además, deberían adoptarse medidas que garanticen el completo y correcto funcionamiento de estos órganos de participación. Tanto en lo relativo a las convocatorias, como a las pautas de trabajo. En este sentido, se deberían celebrar, y con la periodicidad prevista, las reuniones establecidas en dichos órganos; así como mejorar sustancialmente la dinámica de las mismas. De manera que, más allá de la típica 'exposición-respuesta', se pudiera hacer un seguimiento claro de los resultados y toma en consideración de los temas tratados, de las resoluciones o dictámenes adoptados y de la creación de grupos de trabajo específicos que se tomen en consideración.

► FISCALIDAD AMBIENTAL

Es preciso poner en marcha, en toda su amplitud las recomendaciones de la UE al respecto. La Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España⁹⁸ sugiere explícitamente "introducir un sistema tributario (...) reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia (...) las actividades perjudiciales para el medio ambiente". Esas advertencias se han repetido, casi literalmente, en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea de febrero de 2017.⁹⁹ Deben seguirse, así como las recomendaciones en esta materia publicadas en el 'Informe Lagares'¹⁰⁰ (2014), rechazadas en gran parte por el Gobierno en su momento, pero de gran interés para avanzar en materia de ecofiscalidad.





© JUAN MARTÍN SIMÓN

5.3 PASOS SIGUIENTES

El 40º aniversario de la Constitución Española es una fecha especialmente adecuada para incrementar el nivel del debate sobre la gobernanza ambiental en España y resaltar su importancia. SEO/BirdLife anima a todos los actores implicados a reflexionar sobre el contenido de este informe, debatir los resultados y proponer mejoras tanto de los indicadores en particular, como de la gobernanza ambiental en general.

Por su parte, SEO/BirdLife se compromete a mantener y ampliar el trabajo iniciado aquí, a difundir los indicadores propuestos y a trabajar

para que se adopten las medidas identificadas. En ediciones futuras, se repetirán y mejorarán los análisis presentados aquí, además de profundizar en temas concretos en informes temáticos y campañas de concienciación asociadas. Asimismo, se evaluarán otras cuestiones de interés para la gobernanza ambiental, como el grado de acceso a la justicia de las ONG y la sociedad civil, la simplificación normativa, los mecanismos de cumplimiento del derecho ambiental nacional o internacional, o el cumplimiento de las obligaciones de información ambiental de las administraciones públicas españolas entre sí y frente a terceros.

⁹⁷ Véase <https://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-scotland#interaction-between-devolved-and-reserved-matters>

⁹⁸ Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012. DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN (COM (2012) 310 final): https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2012_spain_es_0.pdf

⁹⁹ Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE. Informe de ESPAÑA. DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN (SWD(2017)42 final): http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_es_es.pdf

¹⁰⁰ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>



5.4 OBSERVACIÓN FINAL

En España -el país más biodiverso y el más vulnerable a los efectos del cambio climático de Europa-, no podremos hablar de un buen gobierno sin una gobernanza ambiental adecuada. En el siglo XXI, las evidencias de la ciencia no dejan lugar a dudas, los desafíos ambientales son ya decisivos y determinarán, aún más, el avance social y el progreso económico de los Estados. Nuestra calidad de vida y el futuro de las siguientes generaciones están en juego. España no puede posponer más su gobernanza ambiental.





www.seo.org