

ATERRIZANDO EN AARHUS

Susana Drake, Carlos Mediavilla y Susana Calvo

Enero 2008

Susana Drake

Consejera Técnica de Información Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.

Carlos Mediavilla

Técnico de Educación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.

Susana Calvo

Jefe de Servicio de la Unidad de Educación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.

"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 debe 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 deben facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes." Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

Este es el segundo de tres artículos, que se están publicando en la Carpeta Informativa del CENEAM, con el siguiente plan*:

Primero: **Llamadnos Aarhus** (Julio de 2007): Contribuir a que el Convenio de Aarhus y la legislación derivada esté en la agenda de los educadores ambientales, particularmente, pero no exclusivamente de los que trabajan en los departamentos ambientales de las Administraciones.

Segundo: **Aterrizando en Aarhus** (Enero de 2008): Analizar los criterios y obligaciones que establece la normativa derivada del Convenio de Aarhus y qué procedimientos derivarían en los ámbitos de información ambiental, evaluación de impacto ambiental, autorizaciones ambientales integradas, planes y programas con incidencia en el medio ambiente.

Tercero (previsto para marzo de 2008): Explorar estrategias para que los educadores ambientales, desde posiciones marginales o desconectadas de la gestión ambiental, puedan intervenir y aportar la experiencia de la educación ambiental en el desarrollo y aplicación de la normativa derivada del Convenio de Aarhus.

*comparando este cuadro con el que acompañaba el artículo anterior, se observará un cambio en el plan de los artículos segundo y tercero.

COORDENADAS PARA UN ATERRIZAJE FORZOSO

La mayor parte de la legislación ambiental en nuestro país tiene su origen en un impulso exterior, fundamentalmente de la Unión Europea. Ser una legislación sobrevenida ralentiza la aplicación dentro de las prácticas establecidas. Por ello, debemos ser exigentes con las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones y, al mismo tiempo, entender que el potencial de esta legislación depende de hacer de su aplicación un proceso de aprendizaje para todos. De hecho, los habituales informes de cumplimiento de los acuerdos internacionales, incluyen propuestas de mejora de la propia práctica y de nueva normativa que perfeccione la previa. La coherencia con la nueva legislación debería llevar a la elaboración participada de los informes nacionales, como medio para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Como ejercicio de aprendizaje. Como cultura de evaluación.

El marco del Convenio de Aarhus no es la Unión Europea, como ya se señaló en el anterior artículo, sino la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, dentro del proceso *Environment for Europe*, que abarca a todos los países del continente europeo, incluidas todas las ex-repúblicas soviéticas, más Estados Unidos, Canadá e Israel. España ratificó el Convenio el 29 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero) lo que supone, de hecho, su incorporación a nuestra legislación, como ocurre con cualquier tratado internacional ratificado. Sin embargo, la articulación a través de leyes se ha hecho al trasponer las Directivas que la Comunidad Europea elaboró para su aplicación homogénea en el territorio de la Unión Europea.

En el ANEXO 1, al final del artículo, recogemos la legislación relacionada con el Convenio de Aarhus. Se trata de un catálogo poco amable para su lectura y estudio, especialmente para personas no familiarizadas con el lenguaje y los formatos jurídicos. Seguramente, como en muchas otras iniciativas, podría haberse desarrollado de un modo más accesible y claro, pero no es menos cierto que, tratándose de una normativa que atañe a tantos ámbitos de la gestión pública (no sólo de medio ambiente) y procedimientos ya regulados, no es fácil ponerla negro sobre blanco de un modo sencillo sin traicionar las cualidades de la normativa ya existente.

En este artículo, nos vamos a centrar fundamentalmente en cómo vienen recogidas las obligaciones del Convenio de Aarhus en las Leyes 9/2006 (llamada de planes y programas) y 27/2006 (llamada Ley Aarhus). Estas leyes recogen las coordenadas básicas de la regulación de los dos primeros pilares del Convenio: el acceso a la información y la participación pública en materia ambiental. El tercer pilar, de acceso a la justicia, sólo lo mencionaremos en tanto que garantía de los otros dos.



El Convenio concede derechos al público e impone obligaciones a las autoridades públicas con la finalidad de que el ejercicio de estos derechos sea en la práctica una realidad. En este artículo vamos a tratar de trazar un mapa y unas referencias básicas que nos permitan visualizar del modo más sencillo posible el dónde, el cuándo y el cómo la normativa nos abre nuevas posibilidades de ejercitar el acceso a la información y la participación como un derecho y, al mismo tiempo, como instrumentos para una gestión pública que contribuya a una sociedad sostenible.

APRENDER COMO FUNDAMENTO

El Convenio de Aarhus contiene en su artículo 3 una serie de disposiciones generales que apelan a un cambio en las prácticas tradicionales de las Administraciones, entre las que reconoce la necesidad de ayudar al público para ejercer los derechos que se le reconocen. Los ciudadanos, a menudo, carecen de experiencia en el uso de los procedimientos para acceder a la información o para participar en los procesos de toma de decisiones. Por ello es preciso, además de organizar los procedimientos del modo más accesible para los interesados, informar a los ciudadanos de sus derechos y de los procedimientos a través de los que pueden ejercitarlos y asistirlos en el ejercicio de los mismos.

El Convenio reconoce que la información por sí sola no es suficiente, y recoge explícitamente la necesidad de promover la educación ambiental y la concienciación del público, como fundamentos básicos sobre los que se apoyan los tres pilares. En la medida en que España ha ratificado el Convenio de Aarhus, esta disposición se convierte en una obligación jurídicamente vinculante, como lo son también todas las obligaciones relativas a la educación ambiental y sus instrumentos, que se recogen en todos los convenios ratificados por España (cambio climático, diversidad biológica, desertización, Ramsar –sobre humedales-, Estocolmo –sobre contaminantes orgánicos persistentes-, entre otros).

ACCEDER A LA INFORMACIÓN / DIFUNDIR LA INFORMACIÓN

El acceso a la información debería permitir al público comprender lo que sucede en el medio ambiente y sus problemas, conocer la actuación de los poderes públicos y cómo es esta actuación. Debe permitir a los ciudadanos participar en los procesos de toma de decisiones. El propio principio 10 de la Declaración de Río, que privilegia la participación, la garantiza a través del acceso a la justicia. La información es una condición *sine qua non* para el ejercicio de los derechos y, al mismo tiempo, necesaria para que la participación no sea un mero trámite sino una mejora real de la toma de decisiones.

El Convenio de Aarhus diferencia el acceso a la información previa solicitud y la difusión de información por parte de las Administraciones. Para ambos aspectos, supone una mayor exigencia en términos de obligaciones de las Administraciones. Vamos a resaltar aquellos cambios más significativos.

1. **Amplía el ámbito de la información ambiental**, incluyendo no sólo la información sobre el medio ambiente, sino también la que guarda relación con el ambiente, lo que incluye información sobre turismo, transporte, energía, agricultura, pesca, impuestos ambientales, cadena alimentaria, organismos modificados genéticamente, etc. Este concepto, en suma, incluye todo lo que protege o daña el medio ambiente.

Información ambiental: aquella información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre los siguientes extremos:

- El estado de los elementos del medio ambiente y la interacción entre estos elementos entre sí y sobre los factores, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente.
- Las medidas y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados anteriormente, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- Los informes sobre la ejecución de la legislación ambiental; los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades mencionadas en el epígrafe anterior.
- El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente, o, a través de esos elementos, por cualquiera de los factores o medidas y actividades mencionadas antes.

2. **Amplía el número de Administraciones y personas responsables** de poner la información a disposición del público, difundiéndola o respondiendo a las solicitudes que reciban. Casi todas las Administraciones públicas poseen este tipo de información, ya que su actividad tiene de alguna forma repercusión en el medio ambiente. No se exige, por tanto, que tengan competencias directas en la gestión ambiental.

Además, ha tenido en cuenta que es frecuente que algunas funciones que deben realizar las Administraciones públicas sean llevadas a cabo por personas que pertenecen al sector privado. Así el concepto de autoridad pública incluye a las personas físicas o jurídicas privadas que realizan actividades que deben llevar a cabo las Administraciones, e impone a estas personas las mismas obligaciones a las que somete a las Administraciones.

Con el fin de que los ciudadanos sepan a qué autoridad dirigirse para solicitar una información, se establece la obligación de que las Administraciones públicas publiquen una lista de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder.

Autoridad pública comprende a :

- a) Las Administraciones Públicas los Gobiernos, los órganos consultivos, así como aquellas Corporaciones de derecho público y personas que ejercen funciones públicas, como son los Notarios y los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.
- b) Aquellas personas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las autoridades públicas mencionadas en la letra a).

* Excluye (en cualquiera de las dos categorías descritas) las entidades, órganos o instituciones como las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales.

3. **Incluye una cláusula de no discriminación y obliga a una interpretación restrictiva de los criterios de denegación.** Cualquier persona, física o jurídica, puede solicitar información ambiental sin que para ello deba declarar algún interés determinado, sin discriminación de ningún tipo, con independencia de su ciudadanía, nacionalidad, domicilio o sede social. Por otra parte, al tiempo que se establecen límites y excepciones necesarios para proteger intereses legítimos, el énfasis se pone en exigir su interpretación restrictiva para no menoscabar el derecho de acceso a la información, por lo que deberá ponderarse en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés protegido.

Causas de denegación: Las autoridades públicas podrán denegar la información:

- cuando la información solicitada no está en su poder ni obra en poder de otro sujeto en su nombre. No obstante, deben ayudar en lo posible al ciudadano en su búsqueda de información, debiendo además o bien redirigir la solicitud a la autoridad que posea la información e informar de ello al solicitante o bien informar al solicitante de la autoridad pública a la que debe dirigir su solicitud.
- cuando las solicitudes están formuladas de manera excesivamente general o poco precisa, debiendo también en este caso ayudar al solicitante a concretar su petición lo antes posible.
- las solicitudes de información que sean manifiestamente irrazonables, que se refieran a comunicaciones internas o que afecten a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. En este último caso, deben informar al solicitante de la autoridad pública que está preparando el material y del tiempo previsto para terminar su elaboración.

Asimismo, con el fin de proteger ciertos intereses legítimos, las autoridades públicas podrán denegar las solicitudes de información si puede afectar negativamente a los siguientes derechos o intereses legítimos propios o de terceros:

- a) a la confidencialidad de los procedimientos de las Autoridades Públicas, cuando esté prevista en una norma con rango de Ley.
- b) a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.
- c) a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.



- d) a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.
- e) a los derechos de propiedad intelectual e industrial, salvo que el titular haya consentido en su divulgación.
- f) al carácter confidencial de los datos personales, regulado por ley, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.
- g) a los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la ley, salvo que hubiese consentido su divulgación.
- h) a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

* La Ley concede gran importancia al acceso a la información relacionada con emisiones, vertidos u otras liberaciones al medio ambiente de manera que no se podrá en ningún caso acogerse a los motivos previstos en los apartados a), d), f), g) y h) mencionados para denegar una solicitud de información relativa a emisiones en el medio ambiente.

4. **Reconoce la obligación de proporcionar la información en el formato en que se haya solicitado**, a menos que la información ya se encuentre a disposición pública en otra forma o formato que es fácilmente accesible por el solicitante o si resulta razonable que las autoridades públicas la pongan a disposición en otra forma o formato. En estos casos, debe comunicarse, en el plazo máximo de un mes, el formato en los que se podría facilitar la información, las razones por las que se facilita la información en formato distinto al requerido, así como los recursos que procedan contra dicha negativa.
5. **Más facilidades en el acceso a la información ambiental.** Las autoridades públicas deben facilitar en un plazo máximo de un mes la información, únicamente se puede ampliar este plazo a dos meses por volumen y complejidad, pero se debe informar al interesado y justificar la ampliación en un mes. En el caso de que la solicitud se envíe a una autoridad que no tiene la información deseada, ésta debe redirigir la solicitud a la autoridad que a su juicio posea la información, informando de ello al solicitante. Es decir, que en cualquier caso en el plazo de un mes el solicitante debe recibir respuesta: o recibe la información solicitada, o se le informa de que se ha redirigido a otra autoridad su solicitud, o recibe información de la ampliación del plazo, o recibe la denegación total o parcial de lo solicitado. En caso de no facilitarse la información, se deben indicar los motivos.
6. **Por primera vez se recoge expresamente la obligación legal de difundir** cierta información ambiental utilizando las modernas tecnologías de la información y comunicación, estableciendo unos mínimos de información de la que el público debe disponer, sin solicitarla. Básicamente, debe difundirse la legislación y su cumplimiento, las decisiones que pueden afectar de manera importante al medio ambiente: su evaluación, autorización y seguimiento. Las autoridades públicas deben poner sistemáticamente a disposición del público esta información, la cual deberá estar actualizada y organizada en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de las redes públicas de telecomunicaciones.

Lista de los mínimos de información que se deben difundir:

- Los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia.
- Las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda.
- Los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los elementos enumerados en los apartados 1 y 2 anteriores cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas.
- Los informes sobre el estado del medio ambiente.
- Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.
- Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente. En su defecto, la 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 del



medio ambiente. En su defecto, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE PARTICIPACIÓN

El segundo pilar del Convenio, el de participación pública en la toma de decisiones está íntimamente relacionado con los otros dos para su efectiva implementación: la información es fundamental para que el público esté bien informado y preparado para participar y el recurso a justicia asegurará que la participación ocurre y no es papel mojado.

El Convenio no ofrece ninguna fórmula concreta para llevar a cabo los procedimientos de participación, pero sí exige unos mínimos: una efectiva comunicación del proceso, una información adecuada, unos procedimientos apropiados y la debida consideración de los resultados de la participación en la decisión final. La participación deberá ser temprana, adecuada y efectiva.

La participación no es sólo cumplir con unos mínimos requisitos de procedimiento, requiere la implicación de las Administraciones, que escuchen las aportaciones del público y que influyan debidamente en la decisión final, que sea tangible en la misma dicha participación. El público es una fuente importante de información, sus aportaciones pueden ofrecer a las Administraciones aspectos de la decisión que desconocían.

El Convenio establece en su artículo 6 la participación en los procedimientos de decisiones de actividades concretas, lo que se conoce como proyectos, y en su artículo 7 regula la participación pública en la preparación de planes y programas.

Los derechos de participación pública sólo pueden ser ejercidos por aquellos miembros del público que tengan la condición de persona interesada. Son personas interesadas aquellas que sean titulares de un derecho o de un interés legítimo que resulte afectado o pueda resultar afectado por la decisión pública que se va a adoptar. Se reconoce expresamente como interesados a las asociaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la protección del medio ambiente que cumplan determinados requisitos.

PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

El Convenio, en su Anexo I se refiere a una serie de actividades que básicamente, coinciden con las actividades que requieren una evaluación de impacto ambiental (EIA) para su autorización y con la autorización ambiental integrada de las instalaciones (lo que se conoce como IPPC).

La normativa comunitaria ha incluido los requisitos de participación pública en los procedimientos de EIA y en los de concesión de autorizaciones e estas instalaciones. Estas modificaciones han sido recogidas en la Ley 27/2006. La Ley modifica así la normativa sobre evaluación de impacto ambiental y sobre prevención y control integrados de la contaminación incorporando en dichas normas las exigencias y derechos de participación previstos en el Convenio de Aarhus.

Se ha de informar activamente al público del inicio del proceso de decisión y el procedimiento de participación pública previsto. El anuncio debe ser tal que permita al público interesado tener conocimiento del procedimiento y presentarse en él. El Convenio requiere tres condiciones para esta información inicial "adecuada, a tiempo y efectiva"

Adecuada y efectiva: el público debe poder tener conocimiento del proyecto. Debe tenerse presente el poder de penetración de los métodos utilizados y que la información sea comprensible. Se requiere facilitar al público interesado toda la información que aparezca posteriormente y que sea relevante para la decisión final.

Temprana: la participación debe llevarse a cabo en los estadios iniciales del proceso de decisión, cuando todas las opciones están aún abiertas y la participación puede ser efectiva. Debe informarse de la decisión a tomar, de su naturaleza, de la autoridad responsable de tal decisión, de aquella a la que se le pueda pedir información y de aquella a la que se le debe enviar los comentarios y de los plazos para ello.

El público debe tener tiempo para estudiar la información y para pedir aclaraciones o información adicional, debe tener tiempo para prepararse y participar efectivamente. Debe informarse de la posible aparición de futura información relevante y de donde estará disponible.



Ha de informarse de la decisión final, de cómo se han tenido en cuenta los resultados de la participación. De esta forma, el público interesado sabrá en qué medida la participación ha sido real y podrá, de considerarlo necesario, interponer el correspondiente recurso administrativo y, en su caso, contencioso administrativo.

¿Cómo se han incorporado estos requisitos en la normativa comunitaria? En la siguiente tabla se transcribe literalmente el anexo de la Directiva 2002/35/CE

Participación del público en la toma de decisiones

1. Se informará al público (mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos) de los siguientes asuntos en una fase temprana del procedimiento previo a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información:

- a) la solicitud de un permiso o, llegado el caso, de la propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 15, incluida la descripción de los elementos enumerados en el apartado 1 del artículo 6;
- b) cuando proceda, la circunstancia de que una decisión está sujeta a una evaluación, nacional o transfronteriza, del impacto ambiental, o a consultas entre los Estados miembros de conformidad con el artículo 17;
- c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y detalles sobre el plazo previsto para la presentación de observaciones o la formulación de preguntas;
- d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;
- e) si procede, los detalles de una propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso;
- f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello;
- g) las modalidades de participación del público y consulta al público definidas con arreglo al punto 5.

2. Los Estados miembros velarán por que, dentro de plazos adecuados, se pongan a disposición del público interesado los siguientes elementos:

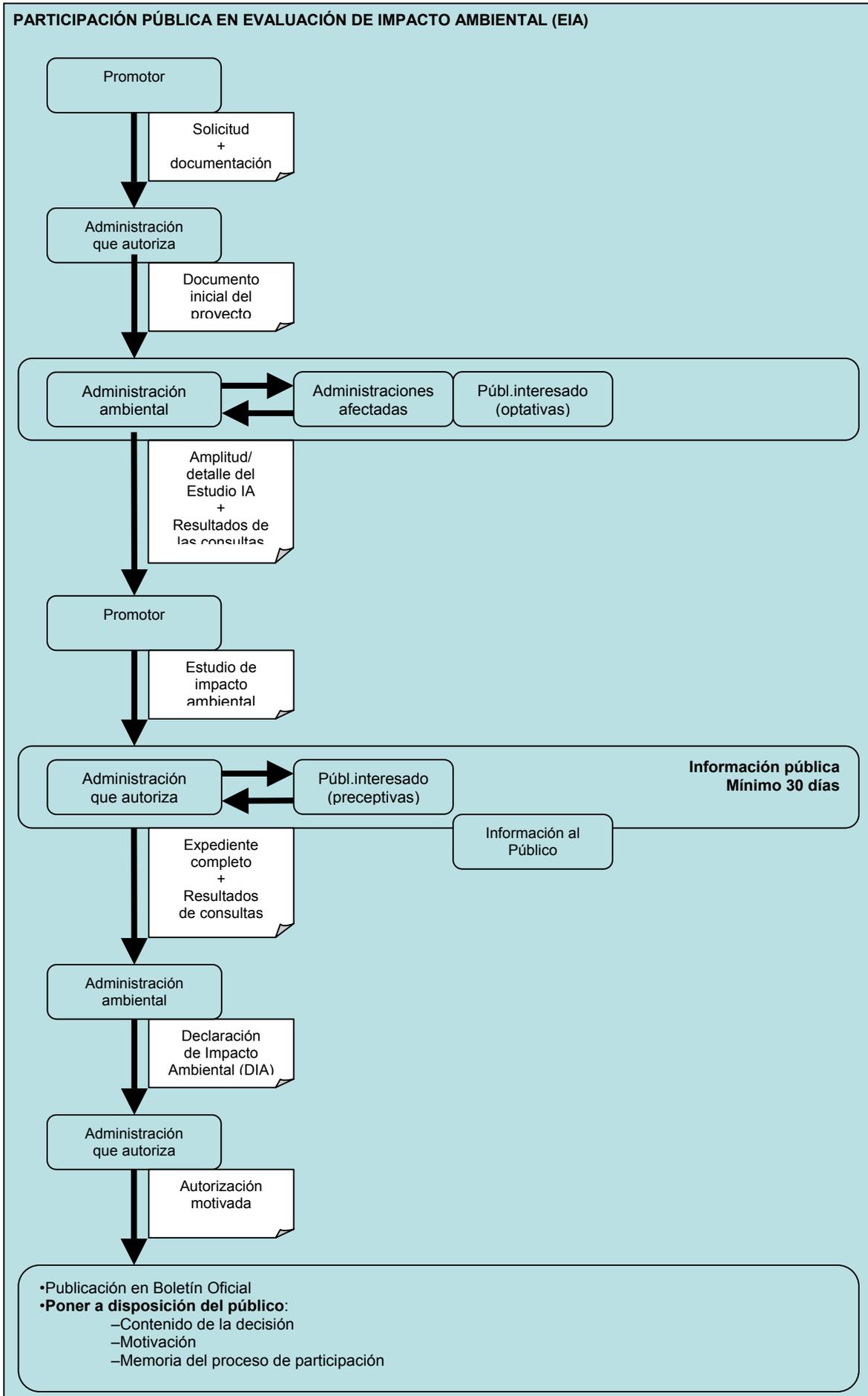
- a) de conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o autoridades competentes en el momento en que deba informarse al público interesado conforme al punto 1;
- b) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información en materia de medio ambiente (*), toda información distinta a la referida en el punto 1 que resulte pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado conforme al punto 1.

3. El público interesado tendrá derecho a poner de manifiesto observaciones y opiniones a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión.

4. Los resultados de las consultas celebradas con arreglo al presente anexo deberán ser tenidos en cuenta debidamente a la hora de adoptar una decisión.

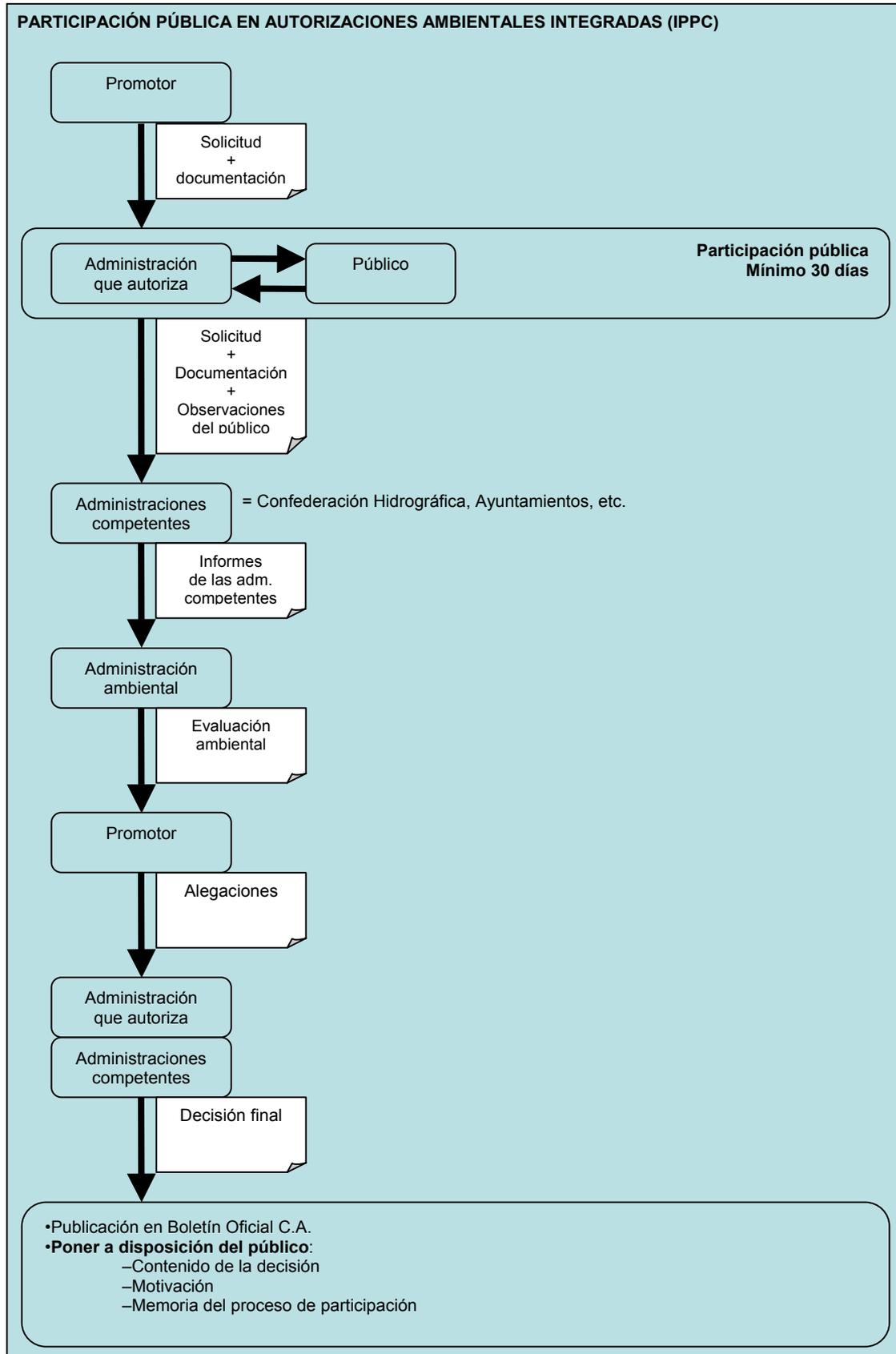
5. Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) **y de consulta al público interesado** (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) las determinarán los Estados miembros. Se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente anexo.

En los proyectos sometidos a EIA la normativa obliga a llevar a cabo esta participación pública en el trámite de información pública que precede a la Declaración de Impacto Ambiental. Este trámite lo lleva a cabo la Administración que debe autorizar el proyecto, lo que se denomina órgano sustantivo. Los resultados de la participación pública se reflejan en la Declaración de Impacto Ambiental y han de reflejarse también en la decisión final de autorización del proyecto.





En los procedimientos de autorización de instalaciones IPPC, la participación pública y la consideración de los comentarios del público parece corresponder a las autoridades ambientales. Repasando la Ley 16/2002, sobre prevención y control integrados de la contaminación, el único periodo de información pública se encuentra muy al inicio del proceso. Es difícil que el público interesado conozca toda la información relevante para la decisión final, ya que todos los informes de las Administraciones implicadas en la autorización se emiten con posterioridad a la información pública.



PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

El artículo 7 del Convenio recoge una serie de derechos y obligaciones en relación con la participación pública en la elaboración de planes y programas, pero no tan detalladamente como lo hace con la participación en actividades específicas de su artículo 6. De esta forma se permite a los países una mayor flexibilidad para determinar el marco normativo que establezca qué tipo de participación quieren tener.

Se refiere a aquellos planes y programas elaborados o aprobados por las administraciones públicas con efectos significativos sobre el medio ambiente. Tienen efectos significativos sobre el medio ambiente los siguientes planes y programas:

a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.

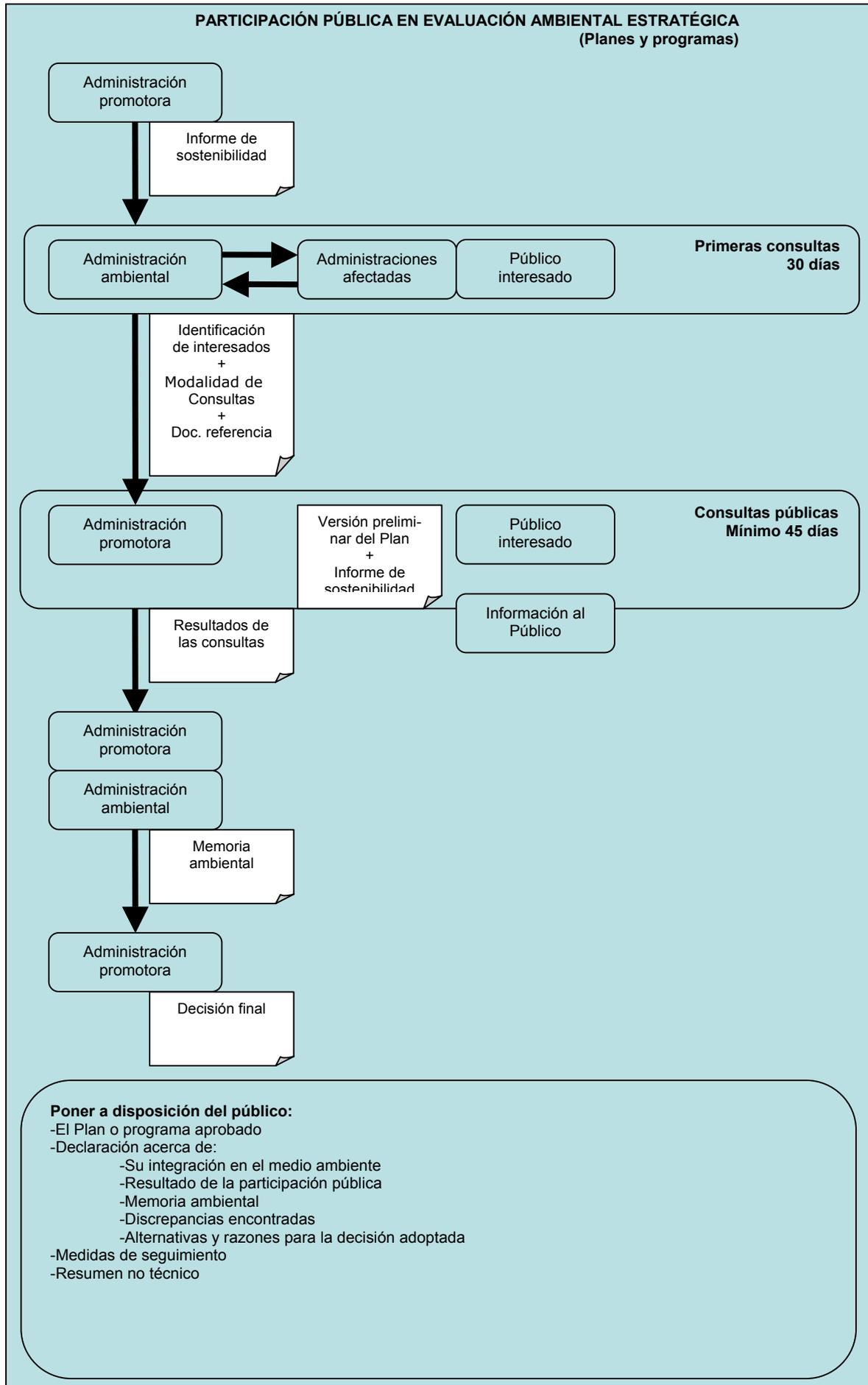
* Quedan excluidos los planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

Existen unos requisitos mínimos de obligado cumplimiento: el establecimiento de plazos adecuados que permitan una adecuada participación; una participación temprana, cuando las opciones están abiertas y una debida consideración de los resultados de la participación en la decisión final de aprobación del plan o programa. El Convenio requiere la adopción de las medidas prácticas y el establecimiento de un marco transparente y justo que regule esta participación en el que debe facilitarse al público toda la información necesaria.

A diferencia de la participación en actividades específicas, en este artículo se exige a las Administraciones que identifiquen al público interesado que tendrá derecho a participar incluyendo a las ONGs ambientales.

La normativa comunitaria que recoge la evaluación de planes y programas y que contiene requisitos precisos sobre esta participación pública en dicho procedimiento es la Directiva 2001/42/CE. Esta Directiva ha sido transpuesta por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Esta Ley ha establecido un procedimiento que de manera simplificada y en cuanto a la participación pública en la elaboración y modificación de planes y programas puede resumirse así:





La Administración que desea aprobar un plan o programa envía un informe de sostenibilidad a la consideración de las autoridades ambientales, que consultan entonces a las Administraciones afectadas y al público interesado por un periodo mínimo de 30 días.

Con el resultado de esta primera consulta las autoridades ambientales elaboran un *documento de referencia*. Además de esta información, se ha de concretar el modo en que ha de llevarse la consulta pública y se ha de identificar el público interesado. Todos estos documentos deben ponerse a disposición de todo el público.

Una vez terminadas estas fases, la Administración promotora, siguiendo las indicaciones de las autoridades ambientales en cuanto a los requisitos de participación, somete la *versión preliminar del plan* y el informe de sostenibilidad a consulta pública: lo pone a disposición del público y consulta a los interesados por un periodo mínimo de 45 días.

Finalizadas las consultas públicas, la Administración promotora deberá elaborar un documento en el que recojan los comentarios recibidos y cómo se han tenido en cuenta. Conjuntamente con la autoridad ambiental elaborará la *memoria ambiental*, en la que deberá recogerse cómo se tiene en cuenta los comentarios recibidos en la consulta pública.

Finalmente, la Administración promotora elabora la *propuesta de plan o programa* e informa sobre el proceso de participación que ha tenido lugar. Una vez aprobado el plan o programa se pondrá a disposición del público la información que se indica en el diagrama.

Hay que señalar que la Ley no indica nada acerca de cómo ha de realizarse la consulta pública, únicamente señala que serán las autoridades ambientales quienes determinen como ha de llevarse a cabo.

PROCEDIMIENTOS Y PROCESOS

Tanto el procedimiento de consulta pública en la elaboración de planes y programas, creado por la nueva normativa, como las nuevas exigencias a los ya existentes períodos de consulta en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, **responden más al qué y al cuándo, que al cómo**. Es cierto que, existiendo ya un catálogo suficiente de experiencias y técnicas, la participación tiene un componente artesanal que requiere la consideración caso por caso, dependiendo de la materia a debatir, del tipo de decisiones a adoptar, del contexto en que se desarrolla y, muy fundamentalmente, de los agentes que participen. Pero no es menos cierto que, a la hora de precisar, la normativa atiende más a las necesidades, legítimas, de certidumbre de los promotores, públicos o no, y de las administraciones, ambientales o no, que a las necesidades de tiempo y flexibilidad que requiere un proceso de participación.

Esta realidad no devalúa el esfuerzo que supone introducir en un ordenamiento jurídico orientado básicamente a la garantía de bienes y derechos de personas físicas y jurídicas determinadas, el ejercicio de derechos colectivos (a la información, a la participación) para la defensa de bienes colectivos, a menudo intangibles: un ambiente apropiado para el desarrollo integral de la sociedad presente y futura; unos valores asociados a ese ambiente que se escapan a su consideración como recurso y a menudo se degradan o se esfuman al ser utilizado como mero recurso; los valores que desarrolla la propia sociedad en la construcción de nuevas opciones de vida en común.

De la misma manera, no desvirtúa necesariamente las potencialidades de cambio que supone el Convenio de Aarhus, pero sí nos indica que estamos en el comienzo de un proceso. Nos indica que las nuevas formas de hacer política que están en el espíritu del Convenio han sido incorporadas dentro de la lógica de los procedimientos existentes y que, por lo tanto, tenemos que estar pendientes de que el balance entre la garantía de los bienes y derechos de personas determinadas y el ejercicio de los derechos colectivos se decante a favor de un medio ambiente adecuado para todos (ahora y en el futuro, individual y colectivamente) y contribuya a los procesos de aprendizaje y ejercicio de nuevas formas de pensar y de hacer, de construcción de alternativas que significa la sostenibilidad.

Este puede ser el comienzo de un ejercicio apasionante de realismo e idealismo, no exento de dificultades, en el que quizá temamos tanto sacrificar nuestros intereses materiales como traicionar nuestros más preciados ideales, pero en el que, también, pongamos en valor tanto la satisfacción que supone el trabajo en común, como su eficacia. Ahora bien, en el mismo punto en el que está la oportunidad está el riesgo. Si el balance se decanta a favor de garantizar bienes y derechos de personas que, en el límite entre lo legal y lo legítimo, comprometan el futuro de todos, el ejercicio de los derechos colectivos será meramente ritual y únicamente servirá para vender con nombres nuevos ideas y formas de hacer obsoletas y cada vez más irracionales.

Por último, está **la cuestión del quién**. En este sentido, la normativa que hemos recorrido parece identificar, siempre de un modo abstracto debido al nivel en que se desarrolla, oportunamente que son las administraciones competentes en cada materia las responsables. **No son sólo las**



Administraciones ambientales, sino toda Administración competente para autorizar, promover o elaborar los proyectos, planes, programas y normativas que puedan tener efectos en el ambiente la responsable de su aplicación ¿Son conscientes todas estas Administraciones (estatal, autonómicas, locales; infraestructuras, industria, turismo, agricultura, etcétera, incluidas las ambientales) del alcance de los derechos y obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus?

El preámbulo de la Ley 27/2006, llamada Ley Aarhus, es muy elocuente: *Al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público; serán las Administraciones públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus.*

Este comentario apunta a una de las vías por las que las administraciones responsables (también la estatal en el ejercicio de sus competencias) pueden no sólo ser conscientes, sino hacer un ejercicio de coherencia que articule la información y la participación ambientales en sus procedimientos: el desarrollo reglamentario (mediante decretos o instrumentos normativos oportunos) de la ley y la implicación en el desarrollo práctico, facilitando las estructuras organizativas apropiadas y los medios necesarios.

Los preámbulos de las leyes no forman parte de su contenido normativo, pero sí ilustran sobre el espíritu que alienta a la norma a la que preceden, en este sentido, queremos cerrar con dos conclusiones de las principales leyes que recogen en nuestra legislación las disposiciones del Convenio de Aarhus (los resaltados en negrita son nuestros):

Ley 9/2006: *En definitiva, esta ley pretende integrar los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental, a través de **un proceso continuo de evaluación en el que se garantice la transparencia y la participación.***

Ley 27/2006: *encuentra su razón de ser última **en la necesidad de avanzar hacia la transformación del modelo de desarrollo, basada en planteamientos democráticos que postulan la participación activa, real y efectiva de la sociedad civil como única vía para, en primer lugar, legitimar las decisiones que se hayan de adoptar y, en segundo lugar, garantizar su acierto y eficacia en el terreno práctico.***

Amén, esto es, así sea.

ANEXO 1. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONVENIO DE AARHUS**Naciones Unidas**

Convenio de Aarhus (versiones oficiales y traducción oficial al castellano)

<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

El pilar de la participación pública, concretamente el artículo 6 del Convenio de Aarhus, está relacionado con el **Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad** (Organismos Modificados Genéticamente)

<http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>

Igualmente, el artículo 6 está relacionado con el **Convenio Espoo**, sobre impacto ambiental transfronterizo, y su **Protocolo de Kiev**, sobre evaluación ambiental estratégica, en cuanto a la transparencia y la participación del público en la toma de decisiones

<http://www.unece.org/env/eia/eia.htm>

http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm

Unión Europea

Como sucede con frecuencia, la legislación internacional da lugar a la elaboración de una serie de normativa europea, relacionada con los distintos pilares del Convenio, que ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico.

Normativa comunitaria relacionada con el pilar de acceso a la información:

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

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2003/l_041/l_04120030214es00260032.pdf

REGLAMENTO (CE) n o 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006 , relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo (como todo reglamento comunitario es de aplicación directa en los Estados Miembros)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_033/l_03320060204es00010017.pdf

Normativa comunitaria relacionada con el pilar de participación pública:

DIRECTIVA 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2001/l_106/l_10620010417es00010038.pdf

DIRECTIVA 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2001/l_197/l_19720010721es00300037.pdf

DIRECTIVA 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2003/l_156/l_15620030625es00170024.pdf

Legislación española

Ley 9/2006, de 26 de abril (BOE de 29 de abril), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (traspone la Directiva 2001/42/CE)

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/29/pdfs/A16820-16830.pdf>

Ley 27/2006, de 18 de julio (BOE de 19 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 (traspone la Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27109-27123.pdf>

Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente (traspone la Directiva 2001/18/CE).

<http://www.boe.es/boe/dias/2003/04/26/pdfs/A16214-16223.pdf>