

Estudios y Documentos



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

DERECHO AL CONOCIMIENTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE

Director-Coordenador
Antonio Magariños Compaired



MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE

UNAP

DERECHO AL CONOCIMIENTO Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE

Director-Coordinator
ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED

DERECHO AL CONOCIMIENTO Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN
EN LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2005

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente – 1.^a ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. – 342 p.

ISBN: 84-7351-246-4 – NIPO: 329-05-022-0

Primera edición: diciembre 2005

La publicación de esta obra ha sido posible gracias al convenio de colaboración editorial entre el INAP y el Ministerio de Medio Ambiente.

Edita:

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

ISBN: 84-8320-331-6

NIPO: 310-05-079-9

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISBN: 84-7351-246-4

NIPO: 329-05-022-0

Depósito Legal: M-51015-2005

Imprime: NUMANCIA Artes Gráficas

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO: <i>Cristina Narbona. Ministra de Medio Ambiente</i>	9
PRESENTACIÓN: <i>Antonio Magariños Compaired. Director-Coordenador del Seminario</i> ...	13
TEXTOS APORTADOS EN LAS SESIONES DE TRABAJO	
— El Convenio de Aarhus: derechos de participación y de acceso a la justicia: <i>Agustín García Ureta</i>	17
— El Ministerio de Medio Ambiente y la información ambiental: experiencias y proyectos: <i>Manuel Martín Ruiz</i>	103
— Competencias y experiencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de instrumentos de información ambiental. Visión histórica desde la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: <i>Antonio Suárez Marcos</i>	113
— Aspectos de la información ambiental en las Entidades locales. El caso de Zaragoza: <i>Javier Celma Celma</i>	119
— Acceso a la información científico-técnica: fuentes de información para la investigación y la investigación como fuente de información: <i>Manuela Vázquez Valero</i>	135
— Viejos y nuevos productos y herramientas: bibliografía, cartografía, estadísticas. Los informes SER. Medio ambiente e información electrónica: <i>Antonio Magariños Compaired</i>	147
— Evaluación ambiental estratégica: nuevos paradigmas y nuevas demandas de información: <i>Rodrigo Jiliberto Herrera</i>	207
— Información ambiental y opinión pública: <i>José Antonio Gómez Yáñez</i>	223
— El ámbito empresarial como demandante y como productor de información ambiental: <i>Fernando Martínez Salcedo</i>	243
— Función de los movimientos ciudadanos: <i>Cristina Álvarez Baquerizo</i>	251
CONFERENCIA DE CLAUSURA	
— Cambio global y sostenibilidad. Materiales: <i>Martí Boada i Juncá</i>	261
TEXTOS APORTADOS EN LAS MESAS REDONDAS	
— Protección Civil, emergencias y alarma social: <i>Andrés García Gómez</i>	271
— Política de información y alarma social: <i>José Alejandro Pina Barrio</i>	277

ÍNDICE

	<i>Página</i>
— Comunicación y formación de la conciencia ambiental: <i>Tito Drago</i>	289
— Los ciudadanos europeos se interesan por el medio ambiente y por la ciencia. Encuesta europea de la Fundación BBVA: <i>Javier Fernández Carvajal</i>	295

DOCUMENTOS

— 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. (DOCE L 41, 14 de febrero de 2003, 26-32)	307
— Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (BOE 40, 16 de febrero de 2005, 5535-5547).....	315

PROGRAMA.....	331
---------------	-----

RELACIÓN DE PARTICIPANTES.....	337
--------------------------------	-----

PRÓLOGO

La información, como manifestación de la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas y como recurso para la toma de decisiones tanto por parte de los poderes públicos como de la sociedad civil, constituye uno de los elementos clave de los programas y estrategias de reforma y modernización de las Administraciones Públicas. La necesidad de incorporar las demandas de los ciudadanos a las políticas públicas y la obligación de poner en conocimiento de la sociedad cuáles son esas políticas, cuáles sus objetivos y cuáles sus resultados, han llevado a las Administraciones a reorientar sus estrategias de difusión de la información y de atención a las demandas de conocimiento por parte de los ciudadanos, de manera que la información relevante en cada momento se encuentre a disposición del público de una manera real y efectiva, tratando así de superar los obstáculos formales y materiales que a día de hoy siguen perturbando el adecuado acceso a la información que obra en poder de los poderes públicos.

La consecución de este objetivo constituye un reto para nuestras Administraciones Públicas, herederas de una cultura organizativa que no siempre ha facilitado una adecuada interrelación con los ciudadanos inmersas en un proceso de adaptación tecnológica a la nueva sociedad de la información que constituye al mismo tiempo un desafío y una oportunidad para aproximar la Administración al ciudadano y hacerla más conocida, más abierta y más participada para todos ellos.

Desde esta perspectiva, el acceso a la información se erige como un elemento instrumental clave en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Una herramienta esencial en la definición de la acción de gobierno y en la elección de las soluciones a los problemas públicos. Estas notas caracterizadoras de la información son predicables respecto de todas las políticas públicas en general y, en particular, en relación con aquellas que tienen por objeto la transformación de nuestro modelo de crecimiento con la finalidad de hacerlo sostenible tanto desde el punto de vista económico, como social y medioambiental. Y ello por cuanto las políticas de difusión de la infor-

mación ambiental vienen jugando un papel crucial en la sensibilización de la población respecto de los principales problemas ambientales que amenazan a nuestro país (la escasez de recursos hídricos, la pérdida progresiva de biodiversidad, la contaminación acústica y la del aire, la disminución de la masa forestal como consecuencia de los incendios o la degradación del territorio, originada por actuaciones públicas y privadas que carecen de evaluaciones sobre sus impactos ambientales, entre otros). La concienciación ciudadana es esencial para adecuar nuestros usos y conductas a prácticas y hábitos más respetuosos con el medio ambiente. En la misma o mayor medida, la participación activa de la sociedad civil, individual o colectivamente, resulta absolutamente necesaria para elevar los niveles de eficacia en la adopción de las diferentes políticas públicas medioambientales.

La concienciación y sensibilización de la población, así como su participación activa en los procesos de definición y ejecución de los planes, programas y actuaciones ambientales puestas en marcha por los poderes públicos dependen, en buena medida, de un acceso efectivo de los ciudadanos a la información relevante que se encuentra en posesión de las Administraciones Públicas, ya sea a través de políticas activas de difusión de la información, ya sea poniendo a disposición del público la información que éste le pueda reclamar. Y es que, en una sociedad democrática, la transformación de nuestro modelo de desarrollo y crecimiento requiere la puesta en práctica de políticas activas de difusión de la información ambiental, por medio de las cuales lograremos, de una parte, sensibilizar al público acerca de los problemas medioambientales de su entorno y, de otra, poner a su disposición los medios adecuados para participar de manera formada e informada en el debate público sobre el medio ambiente y en la definición y ejecución de las soluciones para hacer frente a aquellos problemas. Solamente de esta manera seremos capaces de contar con una sociedad preocupada y consciente de la realidad medioambiental en la que vivimos y motivada para participar en los asuntos públicos medioambientales como única vía para, en primer lugar, legitimar las decisiones que se hayan de adoptar en este terreno y, en segundo lugar, garantizar su eficacia en el terreno práctico. La información ambiental así entendida constituye un valor en sí misma, en cuanto componente fundamental para educar y concienciar a la ciudadanía, y un potencial de valor en la medida en la que su posesión se erige en el instrumento indispensable para intervenir de modo real y efectivo en la gestión pública del medio ambiente.

Convenio de Aarhus = democracia medioambiental

La definición jurídica del acceso a la información y de la participación civil en los asuntos públicos constituye en la actualidad uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional,

cuya principal manifestación la constituye el Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Este Acuerdo internacional, que España ratificó a finales del año 2004 y que ha entrado en vigor en nuestro país en el año 2005, constituye, en palabras de Kofi Annan: «el principal desarrollo legislativo de la Declaración de Río y la iniciativa más ambiciosa en aras de la democracia medioambiental». El Convenio de Aarhus supone un importante hito internacional en el proceso de apertura y transparencia por parte de los gobiernos en esta materia. Su objetivo principal es contribuir a la protección del derecho de cada individuo a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar. Para ello, y siguiendo las prescripciones marcadas por la Declaración de Río, el Convenio de Aarhus parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetar y proteger ese mismo medio ambiente, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos le sean negados.

La ejecución de este Convenio, del que también es parte la Unión Europea, viene a duplicar las obligaciones que en materia de difusión de la información ambiental ya imponía el ordenamiento jurídico a las Administraciones Públicas, al tiempo que refuerza las garantías de los derechos de los ciudadanos en esta materia. El Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las comunidades autónomas y con la participación activa de las organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la protección del medio ambiente, ha venido trabajando a lo largo del año 2005 en la adecuación de la legislación estatal al Convenio. Fruto de este esfuerzo conjunto ha sido la preparación del anteproyecto de ley por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, texto legal que sentará las nuevas reglas del juego en lo que al acceso a la información ambiental se refiere. Ello, teniendo en cuenta que las políticas públicas de información no pueden ni deben agotarse en la sola adaptación de nuestro ordenamiento a las exigencias normativas que imponen el Convenio de Aarhus y la legislación comunitaria.

Participación activa de los ciudadanos

El esfuerzo que deben emprender las Administraciones Públicas, tanto la estatal como las autonómicas y locales, para adecuar sus estructuras organizativas a los nuevos requerimientos en materia de información serán, presumiblemente, notables, sobre todo en lo que se refiere a la mejora y extensión en el

empleo de medios electrónicos. Mayores esfuerzos requerirá, no obstante, el proceso de transformación intelectual que demanda la correcta aplicación de este Convenio y de sus normas de desarrollo. La efectividad de los derechos de acceso a la información y de participación, tal y como han sido definidos, constituyen un auténtico reto para las Administraciones Públicas, depositarias de una cultura organizativa, que habrá de evolucionar para atender adecuadamente las exigencias más ambiciosas de la nueva democracia ambiental. El impulso de esa transformación es una responsabilidad que incumbe no sólo a quienes desempeñan sus funciones en las Administraciones Públicas sino también a quienes la dirigen, llamados a liderar un cambio cultural en nuestras organizaciones orientado hacia una nueva gestión pública que aproxime la Administración al ciudadano, que logre mayores niveles de eficacia y eficiencia y que permita al público involucrarse, participar activamente, en la gestión ordinaria de nuestros servicios públicos.

CRISTINA NARBONA
Ministra de Medio Ambiente

PRESENTACIÓN

Con motivo de la entrada en vigor de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) incorporó en su programación de 2004 un Seminario con los siguientes objetivos principales: *a)* Analizar y estudiar en detalle la normativa europea y española sobre acceso a la información ambiental, *b)* Mostrar las experiencias de gestión de la información más relevantes llevadas a cabo en España por las diferentes Administraciones Públicas responsables de las políticas de medio ambiente, *c)* Presentar una aproximación al estado de la cuestión en los ámbitos científico y sociológico, y *d)* Contemplar las perspectivas políticas e institucionales previsibles en el futuro inmediato.

Por otra parte, la próxima ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), hacía especialmente oportuna una reunión de este tipo y reforzaba su interés.

Con este planteamiento de intenciones, el Seminario se concibió como una ocasión de reunir a juristas estudiosos de la materia, con funcionarios y directivos responsables experimentados en la gestión de políticas públicas de medio ambiente, profesionales de la comunicación, representantes cualificados de organizaciones no gubernamentales, de los ámbitos de la consultoría profesional y de la investigación, con el fin de garantizar la pluralidad de enfoques bajo los que es posible contemplar el estudio de la información ambiental, según las experiencias personales y profesionales de cada uno.

Por otra parte, la condición de funcionarios o empleados de las Administraciones Públicas dedicados a gestionar programas y proyectos de política ambiental de todos los participantes, sirvió para debatir las cuestiones planteadas desde la perspectiva de quienes afrontan diariamente necesidades de acceder o de atender demandas de información para y desde las Administraciones Públicas.

El resultado de la convocatoria se plasma en los documentos aportados para el seguimiento de las sesiones de trabajo que dan origen a esta publicación, fruto de la colaboración editorial del INAP y del Ministerio de Medio Ambiente. Con ello se cumple sin duda el principal objetivo de esta iniciativa: facilitar más allá del grupo de asistentes participantes en el Seminario la difusión de las aportaciones reunidas sobre fuentes de información y de datos sobre el estado del conocimiento relativo a la complejidad de temas y enfoques de los problemas ambientales, con el fin de compartir entre el creciente ámbito de profesionales dedicados a recopilar y facilitar el acceso a la información ambiental, la identificación de experiencias, medios e instrumentos que han ido apareciendo, así como la detección de carencias y necesidades que plantea el ejercicio habitual de buscar y aportar información pertinente.

En la medida en que esta publicación pueda contribuir a cumplir esos objetivos, el INAP y el Ministerio de Medio Ambiente habrán conseguido una parte importante de su misión institucional: la de facilitar el acceso al conocimiento de la información disponible en las Administraciones Públicas, como medio principal de una auténtica formación dirigida al perfeccionamiento de la función pública para el mejor servicio al ciudadano.

ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED
Director-coordinador del Seminario

**TEXTOS APORTADOS
EN LAS SESIONES DE TRABAJO**

EL CONVENIO DE AARHUS: DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y DE ACCESO A LA JUSTICIA¹

AGUSTÍN GARCÍA URETA
Universidad del País Vasco

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. EL CONVENIO DE AARHUS; 2.1. Cuestiones generales sobre la participación; 2.2. Participación y tendencia a la procedimentalización; 2.3. Participación y ONGS; 2.4. La vertiente transfronteriza de la participación; III. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LAS DECISIONES RELATIVAS A ACTIVIDADES PARTICULARES; 3.1. Panorama general del art. 6; 3.2. Actividades sujetas y procedimientos para su autorización; 3.2.1. Letras *a)* y *b)* del art. 6.1; 3.3. Modificación de las actividades sujetas; 3.3.1. Sobre la relación entre la autorización y la evaluación de impacto ambiental en el caso de las actividades del art. 6.1 del Convenio; 3.4. Actividades excluidas; 3.5. Participación en diferentes fases del procedimiento y en plazos razonables; 3.6. Normas sobre información y participación; 3.6.1. Participación temprana; 3.7. Las disposiciones sobre la información al servicio del derecho de participación; 3.8. Las modalidades concretas de participación; 3.9. La decisión sobre la actividad; 3.9.1. Decisión y silencio administrativo; 3.10. El caso de los organismos modificados genéticamente (OMGS); 3.11. El caso del Derecho comunitario: Directivas 85/337 y 96/61; IV. PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE PLANES Y PROGRAMAS; 4.1. Una nota sobre la planificación en general; 4.2. La planificación y el Convenio de Aarhus. Planes «relativos al medio ambiente»; 4.3. Las normas sobre participación. Disposiciones «prácticas y necesarias»; 4.4. El caso del Derecho comunitario; V. PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS AL AMBIENTE; VI. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS JURÍDICAMENTE OBLIGATORIOS DE APLICACIÓN GENERAL; VII. DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS; VIII. ACCESO A LA JUSTICIA; 8.1. Panorama general del art. 9 del Convenio de Aarhus; 8.2. Acceso a la justicia y garantía del acceso a la información (art. 9.1); 8.2.1. Interposición del recur-

¹ Agradezco a Ludwig KRÄMER y a Jerzy JENDROSKA sus comentarios e información. Errores u omisiones sólo se deben atribuir al autor. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación de la UNESCO 03/08, de la Cátedra UNESCO sobre Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental de la Universidad del País Vasco.

so. Órganos competentes para conocerlo; 8.2.2. Régimen de las decisiones derivadas de un recurso; 8.2.3. El caso del Derecho comunitario; 8.3. Acceso a la justicia en el caso de las actividades reguladas en el art. 6 (art. 9.2); 8.3.1. Sujetos legitimados. Público interesado con interés suficiente o que invoque un atentado contra un derecho; 8.3.2. El caso de las ONGS; 8.3.3. Tipos de recursos previstos en el art. 9.2 y actuaciones recurribles; 8.3.4. Aplicación de las previsiones del art. 9.2 a otras disposiciones del Convenio; 8.3.5. El caso del Derecho comunitario; 8.3.5.1. Directivas 85/337 y 96/61; 8.3.5.2. Directiva 2001/42; 8.4. Recursos en el caso de infracción de las disposiciones del Derecho ambiental nacional (art. 9.3); 8.5. Otros requisitos que deben cumplimentar las normas relativas a la interposición de recursos; 8.6. Convenio de Aarhus y acceso a la justicia en el Derecho comunitario europeo; 8.6.1. El caso del art. 230 TCE; 8.6.1.1. Condiciones de aplicación; 8.6.1.2. La saga de los asuntos *Greenpeace*; 8.6.1.3. Reacciones a la jurisprudencia comunitaria; 8.6.1.4. Incidencia del Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia sobre las instituciones comunitarias; 8.6.1.5. Otras cuestiones; 8.7. Acceso a la justicia en un contexto transfronterizo: El caso de la Unión Europea; IX. COMENTARIOS FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El 25 de junio de 1998 se aprobó, en Aarhus (Dinamarca), el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales². La aprobación del Convenio se produjo bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, que agrupa a cincuenta y cinco Estados³. El Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 2001, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20, que exigía un mínimo de dieciséis ratificaciones⁴. No obstante, en el momento de escribir esto, algunas de las Partes firmantes, caso de la Comunidad Europea, todavía no han ratificado el Convenio⁵. En el caso de España, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 15 de marzo de 2001, concedió la autorización solicitada por el Gobierno (art. 94.1 CE) para que éste pudiese prestar el consentimiento para obligarse por medio del Convenio. El instrumento de ratificación se publicó finalmente en el BOE el 16 de febrero de 2005.

² DOC. ECE/CEP/43. En adelante, Convenio de Aarhus o Convenio. Las versiones oficiales del Convenio son el inglés, francés y ruso. Para la preparación de este trabajo se han empleado las dos primeras versiones más la traducción al español realizada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Todas ellas son accesibles en Internet, www.unece.org. A la luz del Convenio se publicó un documento explicativo del mismo, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (en adelante, *Implementation Guide*), que se puede consultar en la anterior dirección de Internet.

³ De acuerdo con el artículo 19.3, todo Estado, además de los que forman parte de la Comisión Económica para Europa de la ONU, podrá adherirse al Convenio con el acuerdo de la reunión de las Partes.

⁴ Puede consultarse el proceso de ratificaciones en www.unece.org.

⁵ Véanse los arts. 17 y 19 del Convenio. Véase COM(2003) 622, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Convenio de Aarhus constituye, sin duda, un paso importante en la consecución de los tres derechos que pretende garantizar y que proclama en su art. 1. En algún caso se ha llegado a señalar que se trata del Convenio más importante después del Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a gran distancia de 1979,⁶ que, por la fecha en la que se concluyó, respondía a otras circunstancias en las relaciones internacionales. Asimismo, el Convenio ha sido considerado como la más importante plasmación del art. 10 de la Declaración de Río,⁷ que se analiza posteriormente, aunque tampoco ha escapado a las críticas⁸. Con todo, el Convenio de Aarhus no surge de la nada o de manera espontánea, sino que responde a diferentes esfuerzos para plasmar tales derechos y, en particular, el de participación, en un texto con pretensiones de servir de referencia en el plano internacional, regional y estatal. Otros instrumentos, tanto de carácter obligatorio como no,⁹ han seguido esta senda. Sin embargo, no se trata aquí de hacer una reseña de los diferentes instrumentos que, de una manera u otra, tratan de esta cuestión. Baste considerar algunos de ellos, entre los cuales destaca el Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992),¹⁰ que indica:

«En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades

⁶ BIRNIE, P. W., y BOYLE, A. E., *International Law and the Environment* (second edition, OUP, Oxford, 2002), p. 263.

⁷ ANNAN, K., en el prólogo a la *Implementación Guide*: «The adoption of the UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters –the Aarhus Convention– was a giant step forward in the development of international law in this field. I welcome the fact that so many countries have signed the Convention and made a commitment to strive for its early entry into force. Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizens' participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of "environmental democracy" so far undertaken under the auspices of the United Nations. Furthermore, the Convention will be open to accession by non-ECE countries, giving it the potential to serve as a global framework for strengthening citizens' environmental rights.»

⁸ Véase McALLISTER, S. T., «The Convention on access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters», (1998) *Colorado Journal of International Law & Policy* 187, en especial, pp. 194-195.

⁹ Véase la *Implementation Guide*, pp. 2-4. Éste es el caso de la Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente (Bilbao, 12 de febrero de 1999, aprobada bajo los auspicios de la UNESCO y del Alto Comisariado para los Derechos Humanos de la ONU). Ésta señala que el principio de transparencia «exige el reconocimiento de los derechos de participación, acceso a la información y a ser informado» (artículo 4.1), y que «cualquier persona tiene derecho a acceder a la información sobre el medio ambiente sin necesidad de acreditar un interés determinado», por lo que «[e]ste derecho solamente podrá ser limitado por motivos justificados y establecidos legalmente.» (art. 4.3). Por su parte, el art. 5 dispone que «[t]oda persona o grupo de personas cuyo derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado haya sido violado, o que posea información sobre dicha violación, deberá tener un recurso efectivo ante una instancia nacional o internacional.»

¹⁰ Véase KISS, A., «The Rio Declaration on Environment and Development», en CAMPLIGIO, L., (ed.), *The Environment after Rio* (Graham & Trotman, London, 1994), pp. 55-64.

públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen 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 del público 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.»

El Principio citado liga la cuestión del acceso a la información con el derecho a participar en la problemática ambiental (v.g., procedimientos de decisión para la autorización de actividades que puedan tener repercusiones en el medio). Esto implica, desde la perspectiva genérica de ese Principio, que sin adecuada información no es posible que los ciudadanos puedan participar de manera medianamente satisfactoria en la protección del ambiente, como, por otra parte, reconocen las declaraciones constitucionales al acudir a la «indispensable solidaridad colectiva»¹¹. Esta solidaridad, que se cita sin cualificación alguna, no puede tener como único objetivo la sujeción a deberes, sino también el desarrollo de mecanismos que implanten y favorezcan la participación. En el Principio 10 el derecho de participación aparece vinculado necesariamente con el de información, de manera que sin este segundo difícilmente cabe una participación efectiva en un contexto en el que las implicaciones ambientales de las actividades o de productos empleados no siempre son conocidas con el suficiente grado de precisión. Aunque se ha señalado que parece deducirse un tratamiento distinto entre el acceso a la información, que se configura como una obligación, y la participación en las decisiones, que es contemplada como una «oportunidad»,¹² lo cierto es que el tenor del Principio 10 no deja lugar a dudas acerca de la obligatoriedad de implantar mecanismos efectivos para hacerlos efectivos. Por su parte, el acceso a la justicia aparece en una frase separada en el Principio 10. No obstante, al igual que el acceso a la justicia y la participación, el tenor de este Principio muestra con claridad la obligación que pesa sobre los Estados de proporcionar un acceso efectivo, lo que alude también a la rapidez y necesaria economía derivada de la interposición de los correspondientes recursos.

La Declaración de Río de 1992 se vio acompañada por el Programa 21, en el que se ha destacado, en especial, la idea de la participación (Capítulo 23), con similares objetivos a los que plantea el Principio 10 antes analizado:

«Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de par-

¹¹ Art. 45 CE.

¹² NAVARRO BATISTA, N., *Sociedad civil y medio ambiente en Europa* (Colex, Madrid, 2001), p. 19.

ticipación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente»¹³.

Obviamente, lo anterior constituye una declaración de principios que precisa de una ulterior articulación. En cualquier caso, la idea de la participación no es una tradición perdida en el contexto internacional. Algunos Convenios llegan a hacer referencia a ella en más de catorce ocasiones¹⁴. En el contexto de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas habría que destacar dos convenios, posteriores a la Declaración de Río de 1992, que vendrían a aplicar esas nuevas formas de participación a las que alude el preámbulo del capítulo 23 de la Agenda 21, en una dimensión no ceñida al ámbito territorial de un Estado. Por una parte, el Convenio de evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Espoo, Finlandia, 1992),¹⁵ y el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (Helsinki, 1992)¹⁶. El Convenio de Espoo adoptó una postura que cabría calificar de avanzada por algunos motivos. En primer lugar, por ampliar la (tradicionalmente) más restrictiva noción de interesado, al referirse a los ciudadanos en «las áreas que puedan verse afectadas» por el proyecto¹⁷. Puesto que no siempre será factible determinar dichas áreas, el número de los potencialmente capacitados para participar en el procedimiento se amplía de manera importante. En segundo lugar, el Convenio viene a implementar el principio de igualdad de derechos en los supuestos de actividades con implicaciones transfronterizas, reconociendo su equiparación a los ciudadanos de la Parte de origen, esto es, el Estado en el que se vaya a ubicar el proyecto, en

¹³ Agenda 21, Capítulo 23, apt. 23.2.

¹⁴ Éste es el caso del Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (París, 1994).

¹⁵ BOE n. 261, de 31 de octubre de 1997. Sobre el Convenio de Espoo, véase GARCÍA URETA, A., «La Convención de las Naciones Unidas sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo: Principios y Normas Básicas», (1991) n. 8 *Revista de Derecho Ambiental* 28; SCHRAGE, W., «The Convention on environmental impact assessment in a trans-boundary context», (2004) n. 12 *Environmental Liability* 151.

¹⁶ BOE n. 61, de 11 de marzo de 2000.

¹⁷ Las versiones inglesa y francesa señalan respectivamente, «the public in the areas likely to be affected»; «public des zones susceptibles d'être touchées.»

cuanto a la participación en el procedimiento. Esto supone también una obligación para las autoridades estatales, toda vez que han de garantizar que los ciudadanos son informados acerca del proyecto y, adicionalmente, que puedan remitir sus alegaciones en relación al mismo. Por último, al adoptarse la decisión final, las alegaciones de los ciudadanos constituyen uno de los elementos que han de considerarse. A pesar de estos aspectos positivos, sin embargo, el Convenio de Espoo no incluye una norma paralela al art. 9.3 del Convenio relativo a los efectos transfronterizos causados por accidentes industriales, que establece que las Partes en el Convenio pueden proporcionar a las personas físicas y jurídicas que puedan ver afectadas, el acceso tanto a los procedimientos administrativos como judiciales, incluyendo la posibilidad de plantear recursos contra aquellas decisiones que puedan infringir sus derechos.

II. EL CONVENIO DE AARHUS

2.1. Cuestiones generales sobre la participación

No hay una definición de participación en el Convenio. Posiblemente sería difícil establecer una noción que aportase un valor añadido a sus disposiciones. Para algunos sectores, el Convenio no tiene claro cuáles son los propósitos de la participación¹⁸. Sin embargo, esta opinión resulta estricta. Es cierto que no establece un modelo participativo, lo cual puede ser comprensible si se tienen en cuenta su ámbito de aplicación y las diferencias existentes en los distintos Estados-Partes del Convenio. Ahora bien, el Convenio pone de manifiesto que persigue una finalidad de carácter funcional, esto es, tomar la mejor decisión y aplicarla de la manera más eficaz¹⁹. Por ello es conveniente analizarlo teniendo en cuenta la perspectiva «poliédrica» de la que parte,²⁰ y desde una perspectiva general sobre la posición del ciudadano²¹ ante las Administraciones. Esta posición suscita diferentes aspectos, que no siempre resultan fáciles de conjugar. Lejos queda la idea de la subordinación del ciudadano («administrado») ante aquéllas, pero la articulación del sistema de relaciones plantea carencias y dificultades. Para algunas opiniones, el espacio de actuación de la Administración se ve mermado, precisamente, por

¹⁸ LEE, M., «Public participation, procedure and democratic deficit in EC Environmental Law», (2003) *The Yearbook of European Environmental Law* 193, p. 196.

¹⁹ Véase PRIEUR, M., «La participation d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», (1999) *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 9.

²⁰ NAVARRO BATISTA, op. cit., p. 16,

²¹ El Convenio no emplea este término, sino el de «público» art. 2.4, «una o varias personas físicas o morales, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.»

causa de un fenómeno que se denomina de «democracia administrativa»²². Sin embargo, la apertura de los procedimientos administrativos a la idea de la participación trata de lograr una mejor fijación del interés público en cada caso concreto, acudiendo a los propios ciudadanos.

Para afrontar la cuestión de la participación hay que atender a algunos aspectos de la propia estructura de las sociedades democráticas. Por una parte, resulta patente que la participación del ciudadano no termina en el momento de las elecciones. En efecto, entre la celebración de aquéllas se suceden una multiplicidad de decisiones que afectan a diversos intereses generales, incluyendo la protección del ambiente. No puede esperarse que los ciudadanos hayan manifestado su acuerdo (o no) con tales decisiones simplemente al ejercer su derecho de voto²³. Aquí se produce un necesario desvío de algunas concepciones tradicionales sobre la democracia representativa. El anterior esquema podría ser aplicable en unas sociedades en las que aun concurriendo distintos intereses, estos se pudiesen conciliar de manera más sencilla, a diferencia de los que existen en las sociedades postmodernas, a través de estructuras administrativas no enfrentadas a una constante adaptación a nuevas realidades y a la aparición de riesgos inéditos, como ocurre en la actualidad. El fundamento sería otro. La participación implica que las decisiones de las Administraciones encuentren una mayor legitimidad, ganada en cada caso, precisamente por haber estado abiertas al escrutinio público y por integrar los resultados de la participación en la toma de decisiones. Esta idea se trasluce en el noveno párrafo del preámbulo del Convenio cuando se señala que la participación ayuda a las autoridades públicas a tener debidamente en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos. Insiste en esta perspectiva el décimo párrafo cuando menciona «el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones». Este principio tiene su plasmación en normas en las que prima la idea de la participación, tanto en el curso del procedimiento, como a la hora de la adopción de la decisión de que se trate. La Administración debe justificar el porqué de su actuación. Probablemente, la disposición que refleje más claramente este principio de rendir cuentas y de justificar el curso racional que lleva a la decisión que se adopte, se localice en el art. 9 de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de planes y programas,²⁴ que obliga a aquélla a indicar *de qué manera* se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales y cómo se han toma-

²² AUBY, J-B., «La Bataille de San Romano», (2001) n. 11 *AJDA* 912, p. 914.

²³ KRÄMER, L., «The citizen in the environment: Access to justice», (2000) n. 8 *Environmental Liability* 127, p. 128; MUÑOZ MACHADO, S., «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración» (1977) n. 84 *RAP* 519, pp. 528-531.

²⁴ (2001) DO L 197/30.

do en consideración, entre otras, las opiniones expresadas por el público afectado o susceptible de ser afectado²⁵.

La idea de la participación surge también como contrapeso de otros fenómenos que se suceden en la relación entre los poderes del Estado. Lejos quedan ya aquellas concepciones que limitaban el papel de las Administraciones a la simple ejecución de la ley. Si alguna vez existió ese tiempo, ciertamente resultó muy fugaz²⁶. Hoy en día son las Administraciones las principales gestoras de las políticas públicas. Las decisiones que afectan al ambiente se toman en la vía legislativa, pero esencialmente en la administrativa, tanto en la ejecución de proyectos, como en el diseño de actuaciones a largo plazo, en especial mediante la técnica de la planificación, a la que sistemáticamente se remiten las disposiciones ambientales, en particular las comunitarias. Como se señala más adelante, la planificación supone un proceso de racionalización administrativa, que se traduce en la fijación de objetivos, establecimiento de las conductas a seguir y determinación de los medios (materiales y jurídicos) para llevarlos a cabo. Esta técnica, además, responde a una de las ideas sobre las que se asienta la Administración, cual es su permanencia frente a los titulares del poder político, que la dirigen y que pueden cambiar con rapidez²⁷. Por ello, la participación no puede limitarse al ejercicio del derecho de voto. Su objetivo no es estático, sino dinámico, porque así lo son muchas de las decisiones administrativas que afectan a intereses de carácter difuso, como la tutela del ambiente. Como se ha indicado, el ciudadano, depositario del derecho originario de la soberanía ya no está dispuesto a dejar en las exclusivas manos de la Administración la definición del interés general, sobre todo cuan-

²⁵ El art. 9 de la Directiva 2001/42 señala: «1. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se apruebe un plan o programa, se informará a las autoridades mencionadas en el apt. 3 del art. 6, al público y a todos los Estados miembros consultados en virtud del art. 7, y se pondrán a su disposición los siguientes elementos:

a) el plan o programa aprobado;

b) una declaración que resuma de qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos medioambientales y cómo se han tomado en consideración, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, el informe medioambiental elaborado de conformidad con el art. 5, las opiniones expresadas de conformidad con el artículo 6 y los resultados de las consultas celebradas en virtud del art. 7, así como las razones de la elección del plan o programa aprobado, a la vista de las demás alternativas razonables consideradas; y

c) las medidas adoptadas para la supervisión, de conformidad con el art. 10.

2. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la información contemplada en el apt. 1.»

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, señala, al analizar la innovación que trae consigo la Revolución Francesa, que «esta ejecución legal no será puramente automática, porque la Ley otorga con normalidad poderes discrecionales a la Administración». «La Administración Pública y la Ley», (2000) n. 108 REDA 565, p. 570; véase también REBOLLO PUIG, M., «La Policía Administrativa y su Singular adaptación al Principio de Legalidad», en VVAA, *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000), T. I, pp. 1365-1398, pp. 1372-73.

²⁷ De ahí la frase de Harold WILSON, primer ministro británico, de que una semana en política es mucho tiempo: «A wee'c in politics is a long time».

do las decisiones se resuelven en puros criterios de oportunidad,²⁸ o, al menos, concurriendo importantes dosis de discrecionalidad.

Las Administraciones ya no se rigen por esquemas de *command and control*, sino que buscan el consenso de los ciudadanos para poder llevar a cabo sus objetivos. La realidad social enseña que las Administraciones se relacionan constantemente con distintos grupos con intereses contrapuestos. La protección del ambiente requiere también un contacto permanente entre la Administración y aquéllos que puedan resultar afectados, tanto en las fases autorizatorias de las actividades, como, en particular, su control²⁹. La idea de la que parte el Convenio es que la participación no se puede congelar en un momento temporal. El papel del ciudadano no puede reducirse únicamente a la posibilidad de expresar el propio punto de vista en un determinado momento de un procedimiento. La insuficiencia de esta visión estrecha de la participación se demuestra notablemente en los procedimientos administrativos complejos, porque en ellos no se trata de defender posiciones jurídicas fijas, y como tales aislables, sino de aclarar estructuras amplias de intereses³⁰. Por tanto, la función que tiene encomendada la Administración es más proteica, ya que en muchas ocasiones habrá de considerar intereses contrapuestos, a lo largo de distintas fases, a los efectos de poder definir de manera más efectiva cuál es el interés público que debe primar en cada caso. Las solicitudes de autorización no se inician de manera abrupta,³¹ sino que son fruto de anteriores contactos y negociaciones previas con la Administración, aspecto éste reconocido por el TJCE³². De ahí que, como se verá, el Convenio pretenda, si bien de forma desigual, que la participación pueda iniciarse cuando «todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real»³³.

La participación puede implicar una mejora de la decisión final, al introducir otras vertientes en el procedimiento. Este objetivo subyace también en el Convenio. Los derechos en él reconocidos son instrumentales para la garantía final del ambiente. El Convenio reconoce que las decisiones que afectan a éste no pueden quedar en manos de aquéllos que posean los conocimientos técnicos. El décimo párrafo del preámbulo señala que es importante que los gobiernos tengan plenamente en cuenta consideraciones relacionadas con el ambiente y que, por tanto, las autoridades públicas dispongan de informaciones «exactas», «detalladas» y «actualizadas» sobre el medio. De hecho, es dudoso que se pueda

²⁸ MUÑOZ MACHADO, op. cit., p. 532.

²⁹ Véase a este respecto la Directiva 96/61.

³⁰ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema* (INAP, Marcial Pons, Madrid, 2003), p. 120.

³¹ SCHMIDT-ASSMANN, op. cit., p. 336.

³² *Comisión v. Alemania*, asunto C-431/92 (1995) REC I-2192.

³³ Art. 6.4; véase también el art. 6.5.

hablar hoy en día de un monopolio del conocimiento en una sociedad esencialmente pluralista,³⁴ y en la que son patentes las incertidumbres de carácter científico. No es por otro motivo que el principio de cautela haya sido acogido en el TCE (art. 174.2, segunda frase),³⁵ y en la jurisprudencia comunitaria,³⁶ imponiendo claras obligaciones a los Estados miembros³⁷. La idea de la participación adquiere mayor trascendencia por la falta de capacidad cognoscitiva de las Administraciones a la hora de regular actividades regidas por el factor riesgo³⁸.

El Convenio sale también al paso de una concepción del fenómeno de la participación como un peligro para las Administraciones. Ahora bien, si tal peligro existe, el mismo se ve en buena medida mitigado si se considera que la participación se inserta, precisamente, en el ámbito de las propias Administraciones. Siguen siendo ellas las encargadas de dirigir sus distintas fases y de adoptar la decisión final. Esta circunstancia se explicaría, en parte, porque el principio de participación no puede ser únicamente considerado desde la vertiente del ciudadano. Éste no se encuentra en una posición de igualdad con la Administración. Esta última debe igualmente garantizar el Derecho y el derecho de los ciudadanos en general, sin que ello pueda alcanzarse en todo caso mediante el consenso³⁹. Como se ha señalado respecto de la teoría general de la participación, se trata de hacer presentes en el momento de aplicación de la ley las demandas sociales efectivas, sin pretender excluir el sometimiento pleno que la Administración debe a ésta⁴⁰.

³⁴ BLACK, J., «Proceduralizing Regulation», (2000) n. 20 *OJLS* 597, p. 599.

³⁵ Véase el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992.

³⁶ Véase la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, COM(2000) 1 final. En la jurisprudencia, véase *Mondiet v. Islais*, asunto C-405/92 (1993) REC I-6133; *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd y Vian Exports Ltd.*, asunto C-157/96 (1998) REC I-2211; *Reino Unido v. Comisión*, asunto C-180/96 (1998) REC I-2265; *Monsanto v. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, asunto C-236/01 (2003) REC I-8105. Véase DE SADELEER, N., «Reflexiones sobre el estatuto jurídico del principio de precaución», (2000) n. 25 *Revista de Derecho Ambiental* 9; LAZCANO BROTONS, I., en LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., y LAZCANO BROTONS, I., *Derecho Ambiental. Parte General* (IVAP, Oñati, 2004), pp. 54-57; TICKET, J. A., y GEISER, K., «The precautionary principle stimulus for solutions –and alternatives– based environmental policy», (2004) n. 24 *Environmental Impact Assessment Review* 801.

³⁷ Véase, en particular, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, asunto C-127/02, sentencia del TJCE de 7 de septiembre de 2004, sin publicar todavía en el Repertorio de Jurisprudencia; puede verse el comentario de GARCÍA URETA, A., y CUBERO MARCOS, J. I., en (2004) n. 70 *RVAP*.

³⁸ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, Riesgo y Derecho* (Ariel, Barcelona, 1999), p. 66.

³⁹ SCHMIDT-ASSMANN, op. cit., p. 21.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R., (coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi* (Civitas, Madrid, 1989), pp. 437-452, p. 443. Sobre la participación en materia ambiental, véase JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado* (Bosch, Barcelona, 1995), pp. 189 *et seq.*; del mismo autor, «Derecho a la participación, participación administrativa y medio ambiente» (1992) n. 11

2.2. Participación y tendencia a la procedimentalización

El Convenio de Aarhus no regula determinados factores del ambiente, ya sea el medio acuático, la contaminación atmosférica o determinadas especies de fauna y flora. Garantiza derechos procedimentales. Con todo, la presente tendencia a la procedimentalización no está exenta de críticas, que sostienen que a través de este mecanismo los Estados descargan las obligaciones contraídas, sin que por ello se lleguen a introducir aspectos sustantivos en el procedimiento, implicando límites para las actividades sujetas a autorización. De esta manera, es posible observar todas las formalidades y, a pesar de los posibles efectos adversos de una actividad sobre el ambiente, autorizarla, sustentando esta decisión en el hecho de haberse cumplimentado todas las condiciones procedimentales⁴¹. El establecimiento de procedimientos es ciertamente una técnica normativa, pero no sólo esto⁴². El Convenio de Aarhus es consciente de ello, aunque el resultado no sea el más satisfactorio en cada caso. Acomodar diversos ordenamientos jurídicos y, sobre todo, distintas culturas administrativas resulta complejo y estas dificultades son perceptibles en su texto, al remitirse a los ordenamientos estatales para determinar algunos aspectos. Sin embargo, en ámbitos que se pueden considerar clave, el Convenio huye de una mera procedimentalización. Si en algo resulta concluyente es en concebir la participación como un derecho que no puede reducirse únicamente a un trámite en un procedimiento. Se trata de un proceso que ha de plasmarse a lo largo de aquél.

El reconocimiento de derechos procedimentales acarrea consecuencias positivas, al poderse controlar con mayor eficacia el ejercicio de las potestades administrativas,⁴³ en particular si son de carácter discrecional o, en su caso, otorgan un «margen de apreciación», concepto éste empleado reiteradamente por el TJCE. No se trata de poder verificar el contenido de la decisión que adopte la

Revista Andaluza de Administración Pública 99; LASAGABASTER HERRARTE, I., «Participación y protección del medio ambiente», en GARCÍA URETA, A., (coord.), *Estudios de Derecho Ambiental Comunitario* (IVAP, Oñate, 2005) (en prensa); SÁNCHEZ MORÓN, M., «La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente», en VVAA, *Derecho y Medio Ambiente* (CEOTMA, Madrid, 1981), pp. 164-176; RUIZ VIEITEZ, E., *El derecho al medio ambiente como derecho de participación* (Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 1993).

⁴¹ Téngase en cuenta la siguiente respuesta de la Comisión a la Pregunta Escrita E-1820/96 (1996) DO C 385/47: «No obstante, conviene señalar que la directiva 85/337 es una directiva procedimental y no permite evaluar ni la idoneidad de un proyecto, ni la conveniencia de una decisión de autorización. Las disposiciones que contiene exigen que, previamente a cualquier decisión de autorización, se efectúe el estudio pertinente sobre los posibles efectos de la obra sobre el medio ambiente y se cumpla el correspondiente trámite de información pública.»

⁴² BLACK, op. cit., p. 598.

⁴³ Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *De la Arbitrariedad de la Administración* (cuarta edición corregida, Civitas, Madrid, 2002), SÁNCHEZ MORÓN, M., *El Control de las Administraciones Públicas y sus Problemas* (Espasa Calpe, Madrid, 1991); *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial* (Tecnos, Madrid, 1994).

Administración, sino también su proceso de formación. Con ello, la separación tajante entre contenido del acto y procedimiento disminuye y el control de este último se entiende como limitación de la discrecionalidad administrativa⁴⁴. El ordenamiento jurídico comunitario aporta suficientes ejemplos de este posicionamiento en diferentes normas, en particular, en la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental, que ha servido de modelo, en parte, para algunas de las disposiciones del Convenio de Aarhus, en particular el art. 6. La jurisprudencia del TJCE ha extraído conclusiones claras respecto del control judicial de la discrecionalidad administrativa, sosteniendo, en el paradigmático asunto *Kraaijeveld*,⁴⁵ que si en virtud del Derecho estatal un órgano jurisdiccional tiene la obligación o la facultad de examinar de oficio los fundamentos de Derecho basados en una norma interna de carácter imperativo –que no han sido invocados por las partes– incumbe a dicho órgano jurisdiccional *verificar de oficio*, en el marco de su competencia, si las autoridades legislativas o administrativas del Estado miembro han respetado los límites del margen de apreciación que establece la norma comunitaria y tenerlo en cuenta en el marco del examen de un recurso de anulación⁴⁶. Si ese margen de apreciación ha sido sobrepasado y, en consecuencia, proceda no aplicar las disposiciones nacionales, corresponde a las autoridades estatales (incluyendo las judiciales, en el marco de sus competencias) adoptar todas las medidas generales o particulares necesarias para que los proyectos puedan ser examinados para determinar si pueden tener repercusiones importantes en el ambiente y, en caso, afirmativo, para que se sometan a un estudio de sus repercusiones.

Al referirse a las potestades de apreciación de oficio de los tribunales estatales en el asunto *Kraaijeveld*, el TJCE ha venido a confirmar que, de otra forma, la norma comunitaria, en su caso, la relativa a la participación del público interesado, no podría desplegar plenos efectos: «En particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los

⁴⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la Administración pública* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980), p. 170.

⁴⁵ Asunto C-72/95 (1996) REC I-5403.

⁴⁶ Asunto C-72/95, apt. 61. Ténganse en cuenta los artículos 33.2 y 65.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El primero dispone que «[s]i el juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndolo que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo». Por su parte, el segundo artículo señala que «[c]uando el juez o Tribunal juzgue oportuno que en el acto de la vista o en las conclusiones se traten motivos relevantes para el fallo y distintos de los alegados, lo pondrá en conocimiento de las partes mediante providencia, dándoles un plazo de diez días para ser oídas sobre ello.»

Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva»⁴⁷.

2.3. Participación y ONGS

Cuando se habla de participación, ésta no queda reducida al ciudadano individual, sino que, como es lógico, engloba a los grupos, lo que tiene su traslación en el caso del acceso a la justicia. De ahí que los ordenamientos jurídicos hayan admitido, como elemento sustancial a la defensa de derechos e intereses legítimos, la capacidad de obrar de grupos sin personalidad o de grupos de afectados⁴⁸. En este contexto han adquirido un papel preponderante las ONGS. Éstas no aparecen citadas en el Principio 10 de la Declaración de Río, que tomaría la base de partida tradicional del ciudadano («toda persona»). Sin embargo, es apreciable que este Principio no sólo se centra en el ciudadano individual, sino también en los grupos. Por su parte, la Agenda 21 dedica un capítulo 27 a resaltar la importancia de las ONGS⁴⁹.

Pero aparte de estas cuestiones, si se quiere más generales, el fenómeno de las ONGS presenta perfiles positivos, pero también plantea otros más dudosos. Por una parte, es innegable que aglutinan diversos intereses en pro de la defensa del ambiente, facilitando su manifestación en los procesos participativos. En opinión de la Comisión Europea, gracias a los vínculos que mantienen en el ámbito local, regional, nacional y europeo, pueden aportar conocimientos «muy útiles» para definir las políticas comunitarias, informando sobre el éxito o fracaso de éstas⁵⁰. Igualmente, sirven para la expresión y defensa de aquellos intereses que, por su carácter difuso, pueden encontrar más dificultades a la hora de su tutela, como sucede con el ambiente. Ahora bien, primar el papel de las ONGS tiene el peligro de reducir el

⁴⁷ Asunto C-72/95, apt. 56. Lo mismo sucede cuando, en caso de que no se haya adaptado el Derecho interno a la disposición pertinente de la Directiva en cuestión, se trate de averiguar si la autoridad nacional que ha adoptado el acto impugnado ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por dicha disposición.

⁴⁸ Véase el art. 18 LJCA.

⁴⁹ Véase CAMERON, J. y MACKENZIE, R., «Access to environmental justice and procedural rights in international institutions», en BOYLE, A. E., y ANDERSON, M. R., *Human Rights Approaches to Environmental Protection* (Clarendon Press, Oxford, 1996), pp. 129-152, en especial, pp. 137-149.

⁵⁰ COM(2000) 11 final. La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración, apt. 1.3.3. Para otros autores, las ONGS están menos involucradas en asegurar el cumplimiento de las normas ambientales que en realizar actuaciones que persigan un cambio normativo. BIRNIE y BOYLE, op. cit., p. 217.

derecho de participación a una serie de actores cualificados que, además, no representan a los ciudadanos en general⁵¹. La situación en la Unión Europea sería un ejemplo de lo que aquí se señala⁵². Además, hay que tener en cuenta que el fenómeno de las ONGS presenta diferentes perfiles, ya sea el de aquéllas cuyo ámbito de actuación se sitúa en toda la Comunidad y participan activamente con las instituciones comunitarias, frente a aquellas otras de carácter más local pero que, sin embargo, pueden tener un conocimiento profundo de la realidad sobre la que actúen. Esta circunstancia puede llevar a abrir los cauces participativos a un tipo de organización dejando de lado a aquéllas que se sitúen en ámbitos más limitados. La Decisión 466/2002, por la que se aprueba un Programa de acción comunitario de fomento de las ONGS dedicadas principalmente a la protección del ambiente,⁵³ exige, entre otras cosas, que las ONGS deban actuar a nivel europeo, bien de forma individual o a través de varias asociaciones coordinadas y contar con una estructura (base de miembros) y unas actividades que abarquen al menos tres países europeos. No obstante, mitigando un tanto la rigidez de los criterios que establece, la Decisión acepta que abarquen «sólo dos países europeos» siempre y cuando el objetivo primordial de las actividades sea apoyar el desarrollo y aplicación de la política ambiental comunitaria⁵⁴.

Unido a lo anterior, las ONGS también se enfrentan a dificultades que impiden un ejercicio efectivo de su derecho a participar. En efecto, sólo aquellas que cuenten con recursos suficientes estarán habilitadas para poder introducir en el procedimiento de que se trate elementos que puedan suscitar una modificación o, incluso, un abandono del proyecto en cuestión⁵⁵. Esto que se señala respecto de las ONGS adquiere más trascendencia en el caso de los ciudadanos. No es concebible que éstos puedan introducirse en los vericuetos procedimentales. Los requisitos de tiempo y dinero (a efectos de su asesoramiento) hacen simplemente ilusoria esta idea en muchas ocasiones. En este punto, el Convenio de Aarhus sólo ha determinado algunos principios generales sin pretender afectar a la dinámica que cada Estado (o la propia Unión Europea) pueda seguir en cada caso.

⁵¹ LEE, M., y ABBOT, C., «The usual suspects? Public participation under the Aarhus Convention», (2003) *The Modern Law Review* 80, p. 87.

⁵² Véase LEE, M., «Public participation, procedure, and democratic deficit in EC environmental law», (2003) n. 3 *Yearbook of European Environmental Law* 193, pp. 215-219; KRÄMER, L., «Participation of environmental organisations in the activities of the Community», en *Focus on European Environmental Law* (Sweet & Maxwell, London, 1992), pp. 124-134.

⁵³ (2002) DO L 75/1.

⁵⁴ Art. 2.b).

⁵⁵ Véase NEWELL, P., y GRANT, W., «Environmental NGOs and EU Environmental Law» (2000) n. 1 *Yearbook of European Environmental Law* 225, p. 231.

2.4. La vertiente transfronteriza de la participación

La idea de la participación ha superado ya el contexto de cada Estado para internarse en las relaciones transfronterizas, como se ha señalado anteriormente en el caso del Convenio de Espoo y de Helsinki. Por su parte, el Convenio de Aarhus no regula, al menos expresamente, esta cuestión, aunque es innegable que la ha tenido en cuenta a la hora de determinar aspectos clave, como el del público interesado, siguiendo la estela que abrió el Convenio de Espoo, al aludir al público que resulta o puede resultar afectado, sin ceñirlo al Estado en el que se vaya a ejecutar una determinada actividad. En todo caso, este planteamiento resulta consecuente con una idea, ampliamente conocida pero escasamente explicitada, a saber, que la contaminación no conoce fronteras. La vertiente transfronteriza de la participación tiene su traslación en el Derecho comunitario. El TJCE ya tuvo la oportunidad de señalar, en un asunto contra Bélgica,⁵⁶ que para entender que una actividad pueda tener efectos transfronterizos no es necesario que la misma se sitúe en una frontera internacional. En opinión del TJCE, tal planteamiento resultaba erróneo, porque no tenía en cuenta la posibilidad de contaminación a través del aire o del agua⁵⁷.

Recogida inicialmente en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos,⁵⁸ esta vertiente transfronteriza aparece en otros sectores, aunque de forma desigual, caso del control integrado de la contaminación o de la evaluación de impacto de planes y programas. Esto implica incluir a otras partes afectadas, además de aquellas que se encuentren en el Estado miembro que acoja la actividad en cuestión. De esta manera, el art. 7.5 de la Directiva 85/337 dispone que los Estados miembros interesados podrán determinar las modalidades de aplicación que deberán permitir que el público afectado pueda participar efectivamente en los procedimientos de toma de decisiones. Esta concepción transfronteriza de la participación ha sido igualmente recogida en la Directiva 2000/60, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. El art. 14 de la Directiva dispone la obligación de fomentar «la participación activa de todas las partes interesadas» en la aplicación de la Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros deben velar por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, a fin de recabar sus observaciones, una serie de documentos: a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al

⁵⁶ *Comisión v. Bélgica*, asunto C-133/94 (1996) REC I-2323.

⁵⁷ Asunto C-133/94, apt. 53.

⁵⁸ Art. 7 de la Directiva 85/337.

menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan; b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan; y c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan. Resulta apreciable la generosidad con la que se manifiesta la Directiva a la hora de facilitar la participación, ya que se debe conceder un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los anteriores documentos con objeto de permitir una «participación y consulta activas»⁵⁹. Si bien se ha señalado que la Directiva parece huir de esquemas tradicionales sobre la participación, para adoptar un modelo más activo, la realidad es que la propia Directiva se contiene a la hora de dar tal paso. De ahí que el apt. 1 del art. 14 hable de «fomentar», concepto lo suficiente amplio como para comprender distintas modalidades participatorias⁶⁰.

En cualquier caso, la importancia de los mecanismos transfronterizos de participación no se puede ignorar, sobre todo por las consecuencias que acarrearán. En el caso del art. 7 de la Directiva 85/337, su lenguaje no deja lugar a dudas respecto del derecho que asiste a aquellos posiblemente afectados. Este derecho debe ser efectivamente garantizado por los Estados involucrados sin poder establecer distinciones por motivos de nacionalidad, como ahora expresamente indica el art. 3.9 del Convenio de Aarhus. La autonomía procedimental con la que cuentan los Estados tampoco les habilita para fijar condiciones que puedan limitar los derechos de participación de los ciudadanos amparados en la norma comunitaria. La jurisprudencia del TJCE ha reiterado que esto no es posible a la luz de dos principios que afectan a dicha autonomía procedimental, que resulta en la práctica más aparente que real⁶¹. Por una parte, el principio de equivalencia. De acuerdo con este principio, las normas procedimentales no pueden establecer distinciones en función del tipo de norma, comunitaria o estatal, a aplicar⁶². Esto significa, en su caso, que la disposición estatal ha de aplicarse indistintamente a recursos fundados en la vulneración del Derecho comunitario y a los que se fundamenten en el cumplimiento del Derecho interno, y que tengan un objeto y una causa semejante⁶³. El segundo principio es el de efectividad. De acuerdo con éste, las normas procedimentales estatales no pueden estar redactadas de tal manera que hagan «prácticamente imposible» o «excesivamen-

⁵⁹ Art. 14.2.

⁶⁰ MACRORY, R., y TURNER, S., «Participatory rights, transboundary environmental governance and EC Law», (2002) n. 39 *CMLRev* 489, p. 505-506.

⁶¹ Entre otros, *Aprile*, asunto C-228/96 (1998) REC I-7141, apt. 18; *Edis*, asunto C-231/96 (1998) REC I-4951, apt. 19; *Spac*, asunto C-260/96 (1998) REC I-4997, apt. 18.

⁶² Sobre la equivalencia en el análisis de los órganos jurisdiccionales puede verse *Upjohn Ltd.*, asunto C-120/97 (1999) REC I-223.

⁶³ *Levez*, asunto C-236/96 (1998) REC I-7835, apt. 41.

te difícil» en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. En consecuencia, el ejercicio del derecho de participación debe ser pleno, sin que sea posible interponer condiciones relativas a la nacionalidad, residencia o presencia física en el Estado en el que se vaya a ejecutar la actividad.

III. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LAS DECISIONES RELATIVAS A ACTIVIDADES PARTICULARES

3.1. Panorama general del art. 6

Sin duda, el art. 6 constituye la norma más elaborada respecto a la participación, lo que tiene su traducción en el caso del art. 9.2 (acceso a la justicia), con el que se encuentra íntimamente vinculado, como se verá. Varias de las disposiciones del art. 6 son aplicables en el caso de la participación en los planes y programas, pero no así en el diseño de las políticas (art. 7), ni en la elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios (art. 8). Esta circunstancia es reflejo del decreciente nivel de exigencia del Convenio al que antes se ha hecho referencia.

Si bien el art. 6 se refiere a la participación del público, en realidad no regula únicamente ésta, estableciendo distintas disposiciones en relación con la información, la consulta y la participación. Estas actividades coinciden en diversos apartados como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Actividad	Art. 6
Información y consulta Participación	Apts. 2, 3, 5, 6 y 9. Apts. 3, 4, 5 y 7.

Por otra parte, el art. 6 presenta diferentes grados de concreción de la información a proporcionar, caso de los apts. 2 (al comienzo del procedimiento) y 6 (informaciones disponibles), frente a la generalidad del apt. 5 (información del titular de la actividad sobre el objeto de la solicitud en un posible debate previo). Esta diferencia es más perceptible si cabe en el caso de las modalidades concretas de participación que son objeto de enumeración en el apt. 7 y que quedan a disposición de los Estados (v.g., alegaciones escritas, audiencia, investigación pública).

El art. 6 también establece una distinción entre el público y el público interesado, que se refleja a lo largo de sus distintos apartados, como se puede observar a continuación.

Disposición	Objeto	Tipo de público
Art. 6.2	Información en el inicio de un proceso de toma de decisiones	Público interesado.
Art. 6.3	Plazos razonables para la información y participación	Público en general.
Art. 6.4	Participación al inicio del procedimiento	Público en general.
Art. 6.5	Información y posible debate	Público afectado.
Art. 6.6	Consulta de informaciones disponibles	Público interesado.
Art. 6.7	Remisión por escrito de observaciones	Público en general.
Art. 6.8	Obligación de tener en cuenta los resultados del procedimiento de participación	Público en general.
Art. 6.9	Información sobre la decisión	Público en general.

Se ha indicado, con razón, que el art. 6 del Convenio no sigue un orden lógico⁶⁴. En efecto, en los distintos apartados de esta disposición aparecen aspectos de forma mezclada, tanto en relación a cuándo ha de iniciarse la participación de los ciudadanos, como respecto a las distintas modalidades participativas. A pesar de tratarse de la norma central en materia de participación del Convenio, el art. 6 no resulta obligatorio en todos sus términos. No lo es respecto de la posible participación previa al inicio del procedimiento. Tampoco lo es en el caso de la autorización de la diseminación voluntaria de organismos modificados genéticamente. Sin embargo, sí se establecen obligaciones vinculantes en sectores que se pueden considerar claves del proceso de participación. Éste es el caso del apt. 4 que, posiblemente, sea la norma que más trascendencia posea, al indicar que los Estados deben adoptar medidas «para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.» Otro tanto se puede decir de la previsión de plazos razonables para que el público pueda informarse y participar efectivamente.

⁶⁴ NAVARRO BATISTA, op. cit., p. 88.

3.2. Actividades sujetas y procedimientos para su autorización

3.2.1. Letras a) y b) del art. 6.1

El objeto del art. 6 son determinadas actividades que se enumeran en el Anexo I del Convenio⁶⁵. Estas actividades siguen el modelo de los Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, de evaluación de impacto ambiental,⁶⁶ tras su modificación por medio de la Directiva 97/11/CE,⁶⁷ y del Anexo I de la Directiva 96/61, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁶⁸. En todo, caso, la aplicación del Convenio a este tipo de actividades de su Anexo I no plantea problemas, en la medida en que no se prevé ninguna excepción, salvo la general relativa a las que respondan a las necesidades de la defensa nacional, y aquella mencionada en el Anexo I.21, que se comentan más adelante.

El art. 6 es de aplicación también a otras actividades no enumeradas en el Anexo I «que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente»⁶⁹. En este segundo supuesto corresponde a los Estados determinar, «en cada caso», si la actividad propuesta cae dentro del ámbito de las disposiciones del art. 6. El Convenio resulta muy genérico en este punto y contrasta con otras normas internacionales en lo relativo a la determinación de si un proyecto puede tener efectos significativos en el ambiente. Éste es el caso del Convenio de evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, que establece en su Apéndice III determinados criterios para precisar la importancia ambiental de aquellas actividades no sujetas obligatoriamente a evaluación. Con todo, los criterios que emplea este Convenio son de carácter general como lo demuestra el hecho de que uno de ellos, el «tamaño», hace referencia a proyectos de grandes dimensiones, con lo cual se incurre en una tautología. No obstante, tanto la noción de «ubicación» como la de «efectos», aportan más referencias para sopesar si una actividad de las excluidas del Apéndice I, acarrea impactos significativos. De esta manera, habrá que prestar especial atención a aquellos proyectos que puedan afectar a zonas especialmente sensibles desde el punto de vista ambiental (v.g., así designadas por los Estados) y a la población (en general).

Sin duda, es el Derecho comunitario el que ha llevado a cabo un mayor esfuerzo a la hora de precisar distintos criterios que puedan servir para determinar si una actividad puede plantear efectos significativos en el ambiente, como lo pone de manifiesto el Anexo III de la Directiva 85/337. Este Anexo distingue tres grupos de criterios:

⁶⁵ Art. 6.1.a).

⁶⁶ (1985) DO L 175/40.

⁶⁷ (1997) DO L 73/5.

⁶⁸ (1996) DO L 257/26.

⁶⁹ Art. 6.1.b).

Criterio general	Aspectos a considerar
1. <i>Características de los proyectos</i>	– el tamaño del proyecto, – la acumulación con otros proyectos, – la utilización de recursos naturales, – la generación de residuos, – contaminación y otros inconvenientes, – el riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.
2. <i>Ubicación de los proyectos</i>	– el uso existente del suelo, – la relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área, – la capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas siguientes: a) humedales; b) zonas costeras; c) áreas de montaña y de bosque; d) reservas naturales y parques; e) áreas clasificadas o protegidas por la legislación de los Estados miembros; áreas de protección especial designadas por los Estados miembros en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE; f) áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria; g) áreas de gran densidad demográfica; h) paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica.
3. <i>Características del potencial impacto</i>	– la extensión del impacto (área geográfica y tamaño de la población afectada), – el carácter transfronterizo del impacto, – la magnitud y complejidad del impacto, – la probabilidad del impacto, – la duración, frecuencia y reversibilidad del impacto.

Por su parte, la jurisprudencia del TJCE ha insistido, en el caso de los proyectos del Anexo II de la Directiva 85/337, cuya sujeción a evaluación depende de los umbrales o criterios a determinar por los Estados miembros, que éstos carecen de discrecionalidad para excluir de la evaluación a dichos proyectos⁷⁰. Conviene recordar en este punto los siguientes aspectos esenciales de la jurisprudencia comunitaria:

- a) Todas las clases de proyectos enumerados en el Anexo II, pueden, en su caso, dependiendo de las características que presenten en el momento de su elaboración, tener repercusiones notables en el medio ambiente.

⁷⁰ *Comisión v. Alemania*, asunto C-301/95 (1998) REC I-6135; *Comisión v. Irlanda*, asunto C-392/96, (1999) REC I-5901.

- b) La Directiva no concede a los Estados miembros la facultad de excluir global y definitivamente de la posibilidad de evaluación a una o varias clases contempladas en el Anexo II.
- c) Los criterios y/o umbrales mencionados en el art. 4.2 de la Directiva están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto, para determinar si debe sujetarse a evaluación, y no a eximirlo por anticipado de esta obligación. El art. 4.2 confiere a los Estados miembros un margen de apreciación para especificar determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o para establecer criterios y/o umbrales necesarios. Este margen de apreciación está limitado por la obligación enunciada en el art. 2.1, de someter a un estudio de sus repercusiones, los proyectos que puedan tener efectos importantes sobre el ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.
- d) Un Estado miembro que estableciera los criterios y/o umbrales en un nivel tal que, en la práctica, la totalidad de los proyectos relativos a una categoría quedara exenta *a priori* de tal obligación de la EIA, estaría sobrepasando el margen de apreciación que reconoce la Directiva.
- e) Un Estado miembro que estableciera criterios y/o umbrales teniendo en cuenta únicamente las dimensiones de los proyectos, «sin tomar en consideración asimismo su naturaleza y su localización, sobrepasaría el margen de apreciación que reconoce la Directiva».

3.3. Modificación de las actividades sujetas

El Anexo I.22 del Convenio hace alusión a la «modificación o extensión» de actividades, conceptos que no se definen. Otras normas de carácter internacional tampoco aportan criterios al respecto. En el caso del Derecho comunitario, la Directiva 85/337 omitió incluir una definición de «modificación». Ésta sí se recoge en la Directiva 96/61, que puede aportar alguna aclaración. De acuerdo con su art. 2.10, caben dos tipos de modificaciones: *a)* «modificación de la explotación»: una modificación de las características o del funcionamiento, o una extensión de la instalación que pueda acarrear consecuencias para el medio ambiente; y *b)* «modificación sustancial»: una modificación de la explotación que, en opinión de la autoridad competente, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas o el medio ambiente. No obstante, la Directiva 2003/35 añade una nueva previsión sobre este aspecto en el art. 2.10].*b)* de la Directiva 96/61. De esta manera, cualquier modificación o extensión de una explotación se considerará sustancial si la modificación o la extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el Anexo I de la Directiva 96/61.

Por lo que respecta al Convenio de Aarhus, si la modificación responde a los criterios o umbrales enunciados en dicho Anexo, se registrará por lo que dispone la letra *a)* del art. 6.1. Cualquier otra modificación o extensión de las actividades se registrará por la letra *b)* de la misma disposición. La cuestión a determinar en este punto es a qué tipo de actividades se refiere. Por lo que respecta a las que vayan a ser cubiertas por la letra *a)* del art. 6.1, debe tratarse de actividades que correspondan al mismo tipo que las enumeradas en el Anexo I. Será por medio de la correspondiente modificación que alcancen aquellos y, por tanto, se sometan al art. 6. En el segundo caso, se podrá tratar de cualquier modificación de actividades no incluidas en el Anexo I del Convenio, pero que puedan tener un efecto significativo sobre el ambiente, que es el criterio que emplea el art. 6.1.b).

3.3.1. *Sobre la relación entre la autorización y la evaluación de impacto ambiental en el caso de las actividades del art. 6.1 del Convenio*

Salvo lo previsto en el Anexo I.20, que se analiza posteriormente, es de destacar que el Convenio no liga la aplicación de sus normas a la necesidad de efectuar una evaluación del impacto ambiental de tales actividades, sino a su autorización o no. Esto resulta claro en el caso la letra *a)* del art. 6.1, que hace alusión a autorizar o no el proyecto, dejando a los Estados la determinación del correspondiente procedimiento. Es posible, no obstante, que en dicho proceso de autorización se lleve a cabo una evaluación de impacto, pero ésta no daría lugar a la aplicación de las disposiciones del Convenio. Por ello, la participación de los ciudadanos no queda necesariamente vinculada con la realización de una evaluación. En el caso de la letra *b)* se debe tratar de una «decisión» relativa a actividades que puedan tener efectos importantes sobre el ambiente⁷¹. En este segundo supuesto no resultaría tan patente la anterior conclusión, ya que podría entenderse que la decisión se referirá a si la actividad en cuestión puede tener tales efectos⁷². Sin embargo, tal referencia aludiría también a la autorización de la actividad. En este punto, el art. 6.1 estaría utilizando de manera indistinta los términos de «autorización» y de «decisión». De hecho, a diferencia del apt. 2, que emplea la expresión «proceso de toma decisiones respecto del medio ambiente», el art. 6.1.b) sólo se refiere a «una decisión».

⁷¹ La *Implementation Guide*, sin embargo, entiende que es el procedimiento el que puede tener efectos significativos sobre el ambiente, lo que no se desprende de la lectura del art. 6. En la p. 90 se señala: «[...] the test as to whether the Convention applies to a particular decision-making procedure is not whether that procedure is required to include EIA, or is considered an “environmental decision-making” under national law [...], but whether the decision-making itself may have a potentially significant impact on the environment.»

⁷² Véase el art. 4.2 de la Directiva 85/337. No obstante, el tenor del Convenio no emplea la expresión «sobre los efectos ambientales» del proyecto o actividad.

El Convenio de Aarhus no define qué es «autorizar», aunque tal noción haría referencia a la decisión (o, en su caso, decisiones) que han de dar paso a la ejecución del proyecto de que se trate, en línea con la definición que de ese término establece el Derecho comunitario en el art. 1.2 de la Directiva 85/337. La concurrencia de autorizaciones podrá ser posible, toda vez que el Convenio no establece previsión alguna al respecto, cuestión ésta confirmada también por el Derecho comunitario⁷³. Por otra parte, el Convenio no define qué es un proceso de toma de decisiones. Lo importante es que al autorizar una de las actividades objeto del Convenio se deban aplicar las correspondientes normas del art. 6. El tipo concreto de procedimiento resultaría, en principio, de carácter secundario. Esta circunstancia tiene su trascendencia, ya que las mismas habrán de aplicarse en el caso de que se autorice una actividad mediante un plan. Resulta más dudoso el caso de que el proyecto se adopte mediante un acto legislativo, ya que el art. 2.1 excluye del concepto de «autoridad pública» a los órganos o instituciones que actúen en ejercicio de poderes legislativos.

La aprobación de un proyecto mediante un acto legislativo o un plan ha sido considerada por el Derecho comunitario y la jurisprudencia del TJCE. En el primer caso, el TJCE ha indicado, con fundamento en el art. 2.1 de la Directiva 85/337, que si es un acto legislativo y no una decisión de las autoridades competentes lo que confiere al titular del proyecto el derecho a realizarlo, dicho acto debe ser específico y presentar las mismas características que la autorización contemplada en el art. 1, apt. 2, de la Directiva. Para ello, el acto legislativo debe adoptar un proyecto detallado, a saber, «de manera suficientemente precisa y definitiva, de modo que contenga, al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, una vez tomados en consideración por el legislador». No cabe considerar que una ley adopte un proyecto detallado, a efectos del art. 1.5, «cuando, por una parte, no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente, sino que ordene por el contrario la realización de un estudio al efecto, que deberá elaborarse posteriormente, y, por otra parte, requiera la adopción de otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo»⁷⁴. Sin embargo, el TJCE ha mitigado lo dicho en el anterior asunto, indicando en el caso C-287/98, *Linster*,⁷⁵ que no es descartable que, en determinadas circunstancias particulares, se respeten los objetivos de la Directiva aunque el acto legislativo no apruebe la actividad que se proyecte construir, por ejemplo, cuando se hayan estudiado detalladamente distintas variantes, sobre la base de informaciones proporcionadas por el titular del proyecto y even-

⁷³ Véase el art. 2.9) de la Directiva 96/61 y el art. 1.2 de la Directiva 85/337.

⁷⁴ *World Wildlife Fund for Nature v. Provincia Autónoma de Bolzano*, asunto C-435/97, (1999) REC I-5613.

⁷⁵ (2000) REC I-6917.

tualmente completadas por las autoridades y por el público interesado en el proyecto, y el legislador haya reconocido que estas variantes tienen unas repercusiones equivalentes sobre el medio ambiente⁷⁶.

Por lo que se refiere a los planes, el TJCE ya había indicado, con anterioridad a la Directiva 2001/42, que correspondía a los jueces estatales determinar si la aprobación de un plan de ordenación territorial implicaba una decisión que confería al titular del proyecto el derecho a realizar el proyecto,⁷⁷ lo que supondría sujetar al plan a EIA, en el caso de tratarse de proyectos de la Directiva.

Las normas recogidas en el art. 6 del Convenio son de aplicación también a toda actividad no mencionada en los párrafos 1 a 19 del Anexo I del Convenio pero «respecto de la cual la participación del público esté prevista en el marco de un procedimiento de evaluación del impacto sobre medio ambiente conforme a la legislación nacional»⁷⁸. En este caso, por tanto, el Convenio aplica sus efectos en función del propio elemento de participación respecto de un tipo concreto de procedimiento, esto es, el de evaluación de impacto ambiental. Con ello, las normas del art. 6 se extienden a cualquier actividad sujeta a esta técnica de protección del ambiente, que, naturalmente, deberá recoger el correspondiente trámite (o trámites) de participación, como, por otra parte, así lo pone de manifiesto el Derecho comunitario (y la jurisprudencia del TJCE), y otras normas de Derecho internacional en esta materia, caso del Convenio de Espoo. Hay que precisar finalmente, que las actividades citadas en el Anexo I.20 del Convenio se considerarán actividades de la letra *a*) del art. 6.1.

Por último, el art. 6.10 obliga a aplicar las disposiciones sobre participación en el caso de que se reexaminen o actualicen las condiciones en que se ejerza una actividad⁷⁹.

3.4. Actividades excluidas

A diferencia del Derecho comunitario,⁸⁰ el Convenio no añade una norma general de exclusión de actividades de su ámbito de aplicación. No obstante, quedan excluidas las que «respondan a las necesidades de la defensa nacional». Cuándo se pueda producir tal circunstancia es una pregunta que el Convenio deja sin contestar, silencio que puede verse agravado por el hecho de que el art. 6.3 no cualifica tal necesidad. No obstante, existen algunas indicaciones, tanto desde

⁷⁶ Según el TJCE, corresponde al juez nacional determinar si en el caso se da esta situación.

⁷⁷ *Burgemeester*, asunto C-81/96, apt. 20.

⁷⁸ Anexo I.20 del Convenio de Aarhus.

⁷⁹ Véase el art. 13 de la Directiva 96/61.

⁸⁰ Art. 2.3 de la Directiva 85/337, modificado ligeramente por la Directiva 2003/35. Esta Directiva mantiene la exclusión de proyectos recogidos en los Anexos I y II de la Directiva 85/337, en todo o en parte.

el propio Convenio, como del Derecho comunitario, que apuntan a una aplicación restrictiva de tal previsión. Por una parte, el Convenio exige que el Derecho interno establezca expresamente la exclusión de tales proyectos. De otra manera, los Estados deberán decidir, caso por caso, no aplicar las disposiciones del art. 6. Además, tal exclusión no tendría por qué ser absoluta, pudiendo abarcar determinados aspectos, v.g., la restricción de las normas sobre participación, los debates previos, o las audiencias, pero no otros, v.g., acceso a determinadas informaciones generales sobre el proyecto. Desde la perspectiva del Derecho comunitario también se pretende una aplicación restrictiva de la exclusión por motivos de defensa. El TJCE ha precisado que la exclusión de dichos proyectos de la Directiva supone una excepción a la regla general de evaluación previa de las incidencias sobre el ambiente, y debe por tanto interpretarse restrictivamente. Sólo los proyectos destinados principalmente a fines de defensa pueden verse exentos de la obligación de evaluación (un proyecto cuyo objetivo principal consiste en reestructurar un aeropuerto para permitir su explotación comercial, aunque dicho aeropuerto pueda utilizarse igualmente para fines militares quedaría sujeto a evaluación de su impacto sobre el ambiente)⁸¹. Con todo, la Directiva 2003/35 incluye en la Directiva 85/337 una norma paralela a la del Convenio en relación a las actividades de la defensa⁸².

Por otra parte, el Anexo I.21 del Convenio dispone que el art. 6.1.a) no es de aplicación a ninguna de las actividades que este Anexo enumera en sus anteriores apartados «que se emprendan exclusiva o esencialmente para investigar, elaborar o experimentar nuevos métodos o nuevos productos y que no vayan a durar más de dos años a menos que conlleven el riesgo de tener un efecto *perjudicial importante* sobre el ambiente o la salud.» Al igual que en el caso de las actividades señaladas en el art. 6.1.b), el problema radica en que el Convenio no determina criterios para concretar cuándo se puede producir un efecto perjudicial importante sobre el ambiente o la salud. La unión que establece el Convenio entre ambas nociones viene a restringir su aplicación, ya que no basta con que un impacto sea importante, sino que, además, habrá de acarrear una cualidad añadida, a saber, la de su carácter perjudicial, con lo que se eleva el umbral a partir del cual las actividades recogidos en el Convenio se sujetan a sus prescripciones. Esta posición parte de la premisa de que los Estados también acogen actividades que son poco importantes (independientemente de la posibilidad de su ocurrencia), al situarse por debajo de umbrales que determinarían dicho carácter⁸³.

⁸¹ *World Wildlife Fund v. Autonome Provinz Bozen*, asunto C-435/97 (1999) REC I-5613.

⁸² Art. 1.4 de la Directiva 85/337: «Los Estados miembros podrán decidir, evaluando caso por caso si así lo dispone la legislación nacional, no aplicar la presente Directiva a los proyectos que respondan a las necesidades de la defensa nacional si consideran que esa aplicación pudiese tener repercusiones negativas respecto de dichas necesidades.»

⁸³ HANDL, G., «An International Legal Perspective on the Conduct of Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas: The Case of Nuclear Plant Siting», (1978) 7 *Ecology Law Quarterly* 1, p. 32.

3.5. Participación en diferentes fases del procedimiento y en plazos razonables

Una de las normas que se puede considerar clave en el art. 6 es el apt. 3, por el que «[p]ara las diferentes fases del procedimiento de participación del público se preverán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el párrafo 2 *supra* y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia ambiental»⁸⁴. La importancia de esta norma radica en que parte de la premisa de que la participación no se puede reducir a una única fase procedimental. Ha de ser posible a lo largo de todo el procedimiento de decisión. Esta obligación es plenamente lógica con la idea de que la participación ha de poder ejercer una «influencia real» (art. 6.4). Este esquema se sigue en el caso de las actividades, de los planes y programas, y políticas, quedando mucho más desdibujada cuando se trata de disposiciones reglamentarias.

Tipo de procedimiento	Movimiento 1	Movimiento 2
Actividades particulares	Art. 6.4, «Al inicio del procedimiento».	Art. 6.3 «Diferentes fases del procedimiento de participación». «A lo largo de todo el proceso de toma de decisiones».
Planes, programas y políticas	Art. 6.4, «Al inicio del procedimiento».	Art. 6.3 «Diferentes fases del procedimiento de participación». «A lo largo de todo el proceso de toma de decisiones».
Disposiciones reglamentarias o instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general	Art. 8, «En una fase apropiada».	

La tradicional ubicación del trámite de participación en un momento procedimental choca claramente con la visión dinámica y funcional que se consagra en el Convenio de Aarhus. Por tanto, los Estados no pueden sino determinar distintos estadios participativos a medida que el proceso vaya avanzando hasta la decisión final. En este punto adquieren trascendencia las dos etapas que se distinguen en este apt. 3 del art. 6. Por una parte, que el público cuente anticipadamente con la información, que no se podrá referir únicamente a la que se proporcione al inicio del procedimiento, sino igualmente a aquella que se vaya produciendo a lo largo del mismo. Por otra, la previsión de que el público pueda pre-

⁸⁴ Véase el art. 6.6 de la Directiva 85/337, tras la modificación operada por la Directiva 2003/35.

pararse para participar efectivamente. Es de destacar el empleo del término «prepararse». El Convenio pretende que el público, que no ha de ser experto en las materias que se puedan suscitar en el procedimiento, tenga la oportunidad real de organizar sus observaciones. El Convenio va más allá de visiones tradicionales en algunos ordenamientos jurídicos sobre la remisión de alegaciones por parte de los ciudadanos. En efecto, no se puede olvidar que el Convenio tiene como objetivo «la educación ecológica del público», con el fin de que pueda participar en la toma de decisiones (art. 3.3).

El Convenio de Aarhus no fija plazo (o plazos), lo cual es lógico tratándose de un texto de carácter internacional. Esta misma postura se sigue en el Derecho comunitario⁸⁵. Sin embargo, el tenor de la norma pone de manifiesto que los mismos han de adaptarse necesariamente a la complejidad de las actividades a autorizar. El art. 6.3 se refiere a «plazos *razonables*» que dejen «tiempo *suficiente*»⁸⁶. Por tanto, se sale al paso de aquellas normas que únicamente determinan un plazo mínimo sin adjuntar ningún otro criterio que pueda justificar la ampliación de los mismos, en función de la actividad a considerar por la Administración o, también, debido al número de alegaciones que se puedan verter en torno a la misma⁸⁷. Además, como antes se ha indicado, tal razonabilidad y suficiencia no pueden aplicarse a un solo trámite de participación, sino que deben abarcar a los distintos que se produzcan a lo largo del procedimiento de decisión.

3.6. Normas sobre información y participación

3.6.1. Participación temprana

Antes se ha indicado que el art. 6 no sigue un orden lógico a la hora de desplegar las diferentes disposiciones sobre participación e información. Aparte de este dato, que quedaría sin explicación, se produce igualmente un contraste entre las diferentes disposiciones y su grado de concreción. En todo caso, es posible establecer una cierta jerarquía en el art. 6 a los efectos de su interpretación. Sin

⁸⁵ Directiva 85/337, art. 6.6, tras la modificación operada por la Directiva 2003/35.

⁸⁶ *Cursiva* añadida.

⁸⁷ Determinación de plazos en la legislación española:

Norma	Plazo
RAMINP.	10 días, art. 30.
Real Decreto Legislativo 1302/86, de evaluación de impacto ambiental.	No se determina (30 días, art. 17 del Reglamento que ejecuta el Real Decreto Legislativo).
Ley 16/2002, de control integrado de la contaminación.	30 días, art. 16.

duda, la norma central es el art. 6.4, por el que los Estados deben adoptar «medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.» La importancia de esta norma es innegable. La participación del público no supone un mero añadido en un procedimiento administrativo sin mayor trascendencia a los efectos de la decisión que, en muchas ocasiones, ya se haya podido tomar por la Administración correspondiente, si bien sujeta a determinados cambios. Correlativamente, no se trata de un expediente gravoso para las Administraciones, por el que no quede más remedio que pasar. El Convenio parte de la premisa de que todas las opciones son posibles, lo que abarca necesariamente la opción de no llevar a cabo la actividad, aunque ésta no aparezca citada expresamente, a diferencia de otros Convenios internacionales⁸⁸. De ahí que no resulte redundante la referencia a autorizar «o no», que aparece en la letra a) del art. 6.1. Las aportaciones del público pueden, por tanto, tener el suficiente peso en la decisión final que lleve a la Administración a desestimar la correspondiente actividad, incluso si ella misma es el titular.

El Convenio pretende que la consideración del proyecto pueda ser anterior a la presentación formal de una solicitud de autorización. De ahí que el art. 6.5 indique que «[c]ada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar el debate con él al respecto de presentar su solicitud.» Esta previsión es coherente con la misma idea de participación de la parte el Convenio, de forma que los ciudadanos estén en condiciones de hacer valer tal derecho. La participación no se ha producir únicamente una vez que los proyectos ya se encuentren plenamente perfilados. En este supuesto el derecho de participación sólo se podría referir a aspectos concretos y, por tanto, su incidencia sería netamente menor, sobre todo si se tiene en cuenta que las solicitudes de autorización no se inician de «manera abrupta»,⁸⁹ sino que son fruto de anteriores contactos y negociaciones previas con la Administración, aspecto éste reconocido por la jurisprudencia comunitaria⁹⁰. Por otra parte, a medida que el proceso de decisión camina hacia estadios inferiores, como sucede con concretos proyectos de construcción, las alternativas viables se reducen, así como la voluntad administrativa para considerarlas⁹¹. Como resulta apreciable del tenor del art. 6.5 —«debería, si procede, alentar»— el Convenio adopta una posición en extremo cautelosa, quedando a disposición de los Estados el imponer o no tal obligación sobre el titu-

⁸⁸ Apéndice II del Convenio de Espoo.

⁸⁹ SCHMIDT-ASSMANN, op. cit., p. 336.

⁹⁰ *Comisión v. Alemania*, asunto C-431/92 (1995) REC I-2192.

⁹¹ LEE, N., y WOOD, C., «EIA-A European perspective», (1978) n. 4 *Built Environment* 101, p. 102.

lar del proyecto⁹². No existe la debida coherencia entre lo que se proclama en el art. 6.4 («influencia real») y la ausencia de una norma vinculante a la hora de participar en la propia definición del proyecto. Ahora bien, la interpretación del art. 6.5 no debe centrarse en los titulares de proyectos privados que son, en principio, los posibles destinatarios finales de la norma. En el caso de las Administraciones públicas, tal obligación de información sobre el objeto de la futura solicitud o procedimiento de autorización y de llevar a cabo un debate sobre la misma, debería ser la norma. De hecho, no puede perderse de vista que el art. 3.2 establece como principio que los funcionarios y «las autoridades» ayuden al público y den consejos para permitirle participar más fácilmente en la toma de decisiones. Dicha facilidad no debe ceñirse a la forma en que dicha participación se articule, sino, en particular, al momento en que pueda llevarse a cabo de manera efectiva y con «influencia real».

3.7. La disposiciones sobre la información al servicio del derecho de participación

El Convenio de Aarhus recoge dos normas en el art. 6 (apts. 2 y 6, respectivamente) que regulan la información accesible al público, a los efectos de que éste pueda ejercer de manera efectiva su derecho de participación. Por una parte, el art. 6.2 exige que «[c]uando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.» El tenor de esta norma suscita algunas cuestiones. En primer lugar, la insistencia en que tal información se produzca al inicio del procedimiento⁹³. Resulta llamativo que esta referencia aparezca en dos ocasiones en la misma frase, lo que podría suscitar la duda de si, en realidad, el Convenio está considerando el mismo momento procedimental. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que el art. 6.2.d).i) recoge, entre la información a proporcionar, la fecha «en que comenzará» el procedimiento, lo que podría ser contradictorio con el tenor del propio art. 6.2. No parece que éste sea el sentido real de la norma. La misma estaría exigiendo que la información, que a continuación se enumera, sea disponible desde la misma decisión de comenzar el procedimiento.

⁹² La Directiva 2003/35 ha descartado esta opción del Convenio de Aarhus, que ni siquiera se deja a la discrecionalidad de los Estados miembros.

⁹³ El art. 6.2 de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 2003/35, emplea el término «fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apt. 2 del art. 2».

El segundo aspecto que plantea el art. 6.2 es qué se ha de entender por «proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente». En principio, este tenor resultaría distinto del de autorización (o decisión), que se emplea en las letras *a)* y *b)* del art. 6.1, apareciendo también en el art. 6.3. Según una interpretación, la noción «proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente» debe ser considerada a la luz del art. 6.1, por lo que no se trata de un concepto nuevo⁹⁴. Si esta posición es correcta, cabe plantearse por qué se introdujo tal término y no simplemente el de decisión. Sin embargo, tal exégesis tendría sentido en la medida que, como antes se ha indicado, el art. 6 no exige una evaluación de impacto ambiental y no vincula la necesidad de autorización a esta técnica de protección del ambiente⁹⁵. Bajo una exégesis estricta del apt. 2 del art. 6, se podría sostener que dicha información sólo se debería producir cuando, en el procedimiento de autorización correspondiente, se abriese el trámite de consideración de los efectos ambientales del proyecto. No obstante, tal interpretación resultaría poco acorde con lo que señala el art. 6.4, que no ciñe la información, ni siquiera el ejercicio del derecho de participación, a dicha fase concreta del procedimiento autorizatorio, sino a lo largo del proceso de toma de decisiones. En cualquier caso, es perceptible que el Convenio incurre en inconsistencias terminológicas, dejando en la incertidumbre el alcance de sus normas.

El sujeto pasivo del deber de informar no resultaría, en principio, controvertido, tratándose de las autoridades públicas⁹⁶. No obstante, el Convenio no lo determina. El art. 6.2 señala que «se informará al público»,⁹⁷ pero no precisa quién debe hacerlo, a diferencia del apt. 6, en que, como se verá, se exige a las autoridades públicas determinadas obligaciones. Por tanto, tal deber de informar podría recaer en las autoridades públicas o, en su caso, en un sujeto privado⁹⁸. La información que se desgana en el art. 6.2 es mínima («en particular»), por lo que los Estados pueden ampliarla:

⁹⁴ *Implementation Guide*, p. 95.

⁹⁵ En el caso del Derecho comunitario, el art. 2.1 de la Directiva 85/337 señala: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.» El art. 6.2 de la Directiva, modificado por la Directiva 2003/35, se refiere a «una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apt. 2 del art. 2.» Según esta última disposición: «La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva.»

⁹⁶ Art. 2.2 del Convenio.

⁹⁷ *Cursiva* añadida. Igual tenor emplea el art. 6.2 de la Directiva 85/337, tras la modificación operada por la Directiva 2003/35.

⁹⁸ *Implementation Guide*, p. 95.

- a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión.
- b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse.
- c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión.
- d) El procedimiento previsto, en particular, los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
 - i) La fecha en que comenzará el procedimiento.
 - ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo.
 - iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista.
 - iv) La autoridad pública a la que cabe dirigirse para obtener informaciones pertinentes ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas.
 - v) La autoridad pública o cualquier otro organismo público o competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas.
 - vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que están disponibles.
- e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.

El anterior listado tiene por objeto principal informar sobre las garantías formales del derecho de participación, así como sobre otros aspectos que responden al mismo proceso de decisión, caso del tipo de actividad que vaya a ser objeto de autorización y a las decisiones que se deban adoptar por las autoridades públicas. El art. 6.2 ha de analizarse en conjunción con el art. 6.6. Esta norma garantiza que el público interesado pueda consultar, cuando lo pida y cuando el Derecho interno lo exija, de forma gratuita, desde que estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere este artículo, que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo a los párrafos 3 y 4 del art. 4. Las informaciones pertinentes comprenderán «como mínimo» y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 4:

- a) Una descripción del sitio y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los desechos y de las emisiones previstos.
- b) Una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente.
- c) Una descripción de las medidas previstas para prevenir o para reducir esos efectos, en particular las emisiones.
- d) Un resumen no técnico de lo que precede.

- e) Una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización.
- f) De conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el art. 6.2.

El art. 6.6 plantea varias cuestiones en su intrincada redacción. Por una parte, pesa sobre las autoridades estatales la obligación de garantizar que la información, que sea de interés para la adopción de las correspondientes decisiones, pueda ser consultada por el público interesado. Por tanto, el listado que se menciona en esta disposición es sólo un mínimo, por lo que el derecho de consulta que allí se consagra sólo puede tener como límites los que, de manera general, se establecen en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información en el art. 4.

Sin embargo, el art. 6.6 deja sin contestar, al igual que otros Convenios internacionales,⁹⁹ quién ha preparar tal información. Únicamente la letra e) se refiere a las alternativas «estudiadas *por el autor de la solicitud* de autorización¹⁰⁰». Un examen de los aspectos que, como mínimo, se pueden consultar, pone de manifiesto que se corresponden con las características de la actividad que se pueda autorizar. El anterior listado tiene claras reminiscencias de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Por ello, será, en primer lugar, el propio solicitante de la autorización el que habrá preparado tal información, como, por otra parte, se desprende de la normativa comunitaria a este respecto¹⁰¹, y del propio Convenio. En efecto, el art. 6.2.a) se refiere a la actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente, entre la información que se ha de proporcionar al público al iniciarse el proceso de toma de decisiones. Esta información se encontrará en manos de las autoridades correspondientes, al haberse remitido a ellas a los efectos del procedimiento de que se trate.

No obstante lo anterior, el derecho a consultar la información no se puede reducir a la que haya, en su caso, remitido el solicitante de la autorización, al no citarse a éste expresamente [art. 6.6.e), *sensu contrario*]. De hecho, el art. 6.6 se refiere, de forma innominada, a las informaciones «que estén disponibles», lo que no sólo abarca aquellas remitidas por un sujeto concreto (o elaboradas por la propia Administración si es ella la titular de la actividad), sino también por esta última, en la medida en que cuente con dichas informaciones, y aquellas remitidas por otras autoridades. Ha de tenerse en cuenta, a este respecto, que el art. 6.6.f) incluye dentro de la información mínima que pueda ser consultada, los

⁹⁹ Caso del Convenio de Espoo.

¹⁰⁰ *Cursiva* añadida.

¹⁰¹ Art. 5.3 de la Directiva 85/337.

principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de acuerdo con el apt. 2 del art. 6.2. La explicación de esta norma se puede encontrar en la Directiva 85/337. Ésta establece, art. 6.1, que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, debido a su responsabilidad específica en materia de medio ambiente, tengan la posibilidad de dar su dictamen sobre la solicitud de autorización.

Como se ha indicado anteriormente, en este punto el Convenio de Aarhus sigue la senda de la Directiva 85/337, si bien ambos instrumentos no coinciden plenamente, incluso tras las modificaciones operadas por la Directiva 2003/35, como se desprende de la siguiente comparación:

Directiva 85/337, art. 5	Convenio de Aarhus
Una descripción del proyecto que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño.	Una descripción del sitio y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los desechos y de las emisiones previstos.
Una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos.	Una descripción de las medidas previstas para prevenir o para reducir esos efectos, en particular las emisiones.
Los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente.	Una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente.
Una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales.	Una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización.
Un resumen no técnico de la información mencionada en los guiones anteriores.	Un resumen no técnico.
De conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el art. 6.2 de la Directiva ¹⁰² .	De conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el art. 6.2.

¹⁰² Requisito añadido por la Directiva 2003/35; art. 6.3.b) de la Directiva 85/337.

De lo anterior resulta apreciable el paralelismo entre la Directiva comunitaria y el Convenio, si bien existen ciertas diferencias entre ambos. Éstas se manifiestan en el caso de las alternativas consideradas, con una mayor exigencia en el caso de la norma europea. A diferencia del Convenio, la Directiva 85/337 también desglosa con mayor detalle, en su Anexo IV, la información que ha de ser remitida a la Administración.

El momento en que se puedan consultar tales informaciones plantea alguna duda a la luz de la intrincada redacción del art. 6.6. Esta norma señala que se podrán consultar, «desde que estén disponibles», las informaciones «que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público». La aparente contradicción entre los dos momentos que parece distinguir el Convenio, queda superada ya que tal procedimiento de participación del público no se tiene que producir una vez iniciado el de autorización. En efecto, como antes se ha examinado, el Convenio pretende que el derecho de participación, y con él el de información, puedan ejercerse de manera temprana, incluso antes del comienzo del de autorización. Esto implica que el público pueda acceder a la correspondiente información. Un aspecto que apoya lo que aquí se señala es que, salvo la letra f) del art. 6.6, ninguna otra se remite al art. 6.2 que, como se ha visto, está vinculado al inicio del proceso de toma de decisiones.

No obstante lo anterior, el art. 6.6 sujeta la información que allí se enumera a los límites que aparecen en el art. 4, que se cita en dos ocasiones en la primera norma, y que se refiere al derecho de acceso a la información sobre el ambiente.

3.8. Las modalidades concretas de participación

Anteriormente se ha indicado que el Convenio camina progresivamente hacia una menor concreción en cuanto a los derechos que protege. Esta misma circunstancia sucede en el caso del art. 6, a pesar de tratarse de la norma más específica del Convenio, junto con el art. 4. Esto es aplicable, en especial, en el caso de las modalidades de participación de las que trata el apt. 7 del art. 6. De acuerdo con éste: «El procedimiento de participación del público prevé la posibilidad de que el público someta por escrito o, *si conviene*, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el autor de la solicitud, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta»¹⁰³.

¹⁰³ *Cursiva añadida*. Las versiones en español y francés hablan de *prever* («*prévoir*»). De manera más clara, la versión en inglés («*shall allow*») recalca el carácter obligatorio de *prever* distintas posibilidades de participación.

Esta norma establece un supuesto mínimo, esto es, la remisión de observaciones por escrito. En este punto, el Convenio de Aarhus no se separa del mecanismo que tradicionalmente se ha previsto en los diferentes Estados. No obstante, el art. 6.7 abre la vía para que se pueda establecer una audiencia o, incluso, una investigación pública. Examinadas desde una perspectiva cronológica, esta última modalidad constituiría una mayor garantía, en la medida en que se puedan confrontar las diferentes posturas sobre una concreta actividad. De hecho, el tenor del art. 6.7 trasluce que se estaba pensando en las *public hearings* o *enquêtes publiques* de los derechos anglosajón y francés, respectivamente. Sin embargo, el Convenio resulta en este punto escasamente innovador. Tales modalidades sólo son objeto de cita, pero ni siquiera se han introducido una serie de criterios mínimos que podrían constituir la esencia de las mismas. Por ello, el objetivo que se marca el Convenio queda desdibujado frente a la mera enumeración de mecanismos alternativos y carentes de una mayor concreción. El problema de este posicionamiento del Convenio es que tal indeterminación se traslada a otros ordenamientos. En el caso del Derecho comunitario, la Directiva 2003/35 deja abierta la posibilidad de formalizar tal investigación, ya que se refiere al «derecho a expresar observaciones y opiniones»¹⁰⁴.

Igualmente, el Convenio incurre en una contradicción al exigir que el público pueda contar con información de manera temprana y, asimismo, participar en diferentes estadios procedimentales, para posteriormente reducir la capacidad de influencia de sus observaciones. Es patente que la mera remisión de observaciones escritas no ha de tener el mismo grado de incidencia en la decisión final que un informe redactado por un tercero imparcial tras la realización de una investigación pública y de carácter contradictorio, similar a un proceso de naturaleza judicial, como así se configuran, en particular, en el Derecho anglosajón. Con ello, los Estados pueden seguir anclados en mecanismos tradicionales, a pesar de que los mismos ya prevean otras modalidades de participación¹⁰⁵.

3.9. La decisión sobre la actividad

El Convenio de Aarhus dedica dos normas a la decisión sobre las actividades objeto del art. 6. De acuerdo con el apt. 8, «[c]ada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, los resultados del procedimiento de participación sean tenidos debidamente en cuenta.» Por su parte, el apt. 9 señala que «[c]ada parte velará también por que, una vez adoptada la decisión por la auto-

¹⁰⁴ Norma incluida en el art. 6.4 de la Directiva 85/337.

¹⁰⁵ En efecto, el art. 86.4 LRJPAC, al regular el trámite de información pública, se refiere a («otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos»). Sin embargo, no se han elaborado otras modalidades siguiendo el ejemplo inglés o francés.

ridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.»

En este punto, el Convenio de Aarhus adopta una perspectiva reducida, al igual que otras disposiciones anteriormente examinadas. Por una parte, no ha determinado con la suficiente claridad la obligación de considerar los resultados del procedimiento de participación, a diferencia del Derecho comunitario que, en este punto, utiliza el imperativo «deberán tomarse en consideración»¹⁰⁶. En buena medida aquí radica la cuestión central de todo procedimiento participativo. Como antes se ha indicado, no se trata de respetar un trámite gravoso, pero que no implique mayores consecuencias en el proceso de decisión. Una vez más, contrasta aquí la posición del Convenio sobre el ejercicio real y efectivo del derecho de participación, con las obligaciones finales que recaen sobre las autoridades, caso de la consideración debida de los resultados de la participación. Esta obligación es mínima y sigue la senda marcada por otros textos internacionales, caso del Convenio de Espoo¹⁰⁷. Por su parte, la Directiva 85/337 se ha visto modificada exigiendo que se ponga a disposición del público: *a)* el contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente le acompañen, *b)* una vez examinadas las preocupaciones y opiniones expresadas por el público afectado, los principales motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión, incluida la información sobre el proceso de participación del público, y *c)* una descripción, cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, contrarrestar los principales efectos adversos.

La remisión a la normativa de cada Estado también se aprecia al informarse al público, ya que el Convenio señala que esto se hará «siguiendo el procedimiento apropiado». Aquí también se podrían haber establecidos criterios mínimos de publicidad y también respecto a los medios para llevarla a cabo (medios de comunicación *versus* simple publicación en un boletín oficial).

3.9.1. *Decisión y silencio administrativo*

Un aspecto adicional a considerar es si el Convenio de Aarhus admite la aplicación de la técnica del silencio administrativo. Del tenor literal del art. 6.9, una vez que se adopte la decisión, el público debe ser informado. El Convenio no cualifica el tipo de decisión a adoptar, esto es favorable o desfavorable. Lo que sí deja claro es que tal decisión debe ser objeto de comunicación a los ciudadanos, lo que implica descartar el recurso al silencio, tanto de carácter favorable como desfavorable.

¹⁰⁶ Art. 8 de la Directiva 85/337.

¹⁰⁷ Art. 6.

nable. En este punto, la jurisprudencia del TJCE ha venido manifestando una posición contraria al silencio. En efecto, en una serie de decisiones que se inician, en particular, con el asunto C-131/88, *Comisión v. Alemania*,¹⁰⁸ el Tribunal ha venido a señalar que la garantía de los derechos y obligaciones de los particulares recogidos en la normativa comunitaria (y, en última instancia, del objetivo de ésta, la protección del ambiente) se lleva a cabo por medio de las exigencias procedimentales que se imponen a los Estados miembros (sus Administraciones), que tienen que comprobar si las solicitudes presentadas reúnen los requisitos necesarios para que se puedan conceder. Esto implica que, dentro de los derechos de los particulares se encuentre el de conocer las razones en virtud de las cuales se concede una autorización (v.g., en el caso de terceros interesados) y, en su caso también, por qué se ha denegado (v.g., en el supuesto del solicitante). En consecuencia, la desestimación por silencio, al igual que el otorgamiento de una autorización por el mismo sistema, no se adecuan a los requisitos de la norma comunitaria porque a través del silencio no queda acreditado que las autoridades estatales hayan cumplido las obligaciones, entre otras de naturaleza procedimental, que aquélla les exige. De esta manera, el TJCE ha indicado en *Comisión v. Bélgica*,¹⁰⁹ relativo, entre otras normas a la Directiva 85/337, que «una autorización tácita no puede ser compatible» con sus exigencias¹¹⁰. De manera paralela, el TJCE ha señalado respecto de otras normas ambientales que «la denegación, la concesión o la revocación de las autorizaciones deben deducirse de un acto expreso y conforme a unas normas precisas de procedimiento, que cumplan una serie de requisitos necesarios que determinan los derechos y las obligaciones de los particulares»¹¹¹.

3.10. El caso de los organismos modificados genéticamente (OMGS)

Una de las previsiones que ha recibido mayores críticas es la recogida en el art. 6.11, relativa a los organismos modificados genéticamente. De acuerdo con esta disposición, «[c]ada Parte aplicará, dentro de su Derecho interno, y en la medida en que sea posible y apropiado, las disposiciones del presente artículo cuando se trate de decidir si procede autorizar la diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.» Considerada como una omisión escandalosa,¹¹² esta previsión choca sobremanera con las declaraciones que hace el preámbulo a la «inquietud del público» respecto de la dise-

¹⁰⁸ Asunto C-230/00 (1991) REC I-825; véase el comentario de KRÄMER, L., *European Environmental Law. Casebook* (Sweet & Maxwell, London, 1993), pp. 120-127.

¹⁰⁹ (2001) REC I-4591.

¹¹⁰ Asunto C-230/00, apt. 16; puede verse sobre esta cuestión GARCÍA URETA, A., *Procedimiento Administrativo y Derecho Comunitario: Silencio Administrativo, Nulidad y Anulabilidad de los Actos en la Ley 30/1992* (IVAP, Oñati, 2002), pp. 40-53.

¹¹¹ Asunto C-360/87 (1991) REC I-791, apt. 30.

¹¹² McALLISTER, op. cit., p. 194.

minación voluntaria de OMGS y la necesidad de aumentar la transparencia y de fortalecer la participación del público en la toma de decisiones en esta esfera¹¹³. Sin embargo, el tenor del art. 6.11 no deja lugar a dudas sobre el carácter facultativo del mismo, ya que la aparente obligación de aplicar, queda rápidamente mitigada por la condición de que sea posible y apropiado. La regulación sobre la liberación de los OMGS se encuentra en la Directiva 2001/18¹¹⁴. El art. 9 de la Directiva establece las disposiciones sobre la consulta e información al público. De acuerdo con éste, los Estados miembros deben consultar al «público», concepto que no cualifica y, si procede, a determinados grupos, que no se especifican, sobre la liberación intencional propuesta. Queda en manos de los Estados establecer las modalidades para llevar a cabo esta consulta, incluido un plazo de tiempo «prudencial», con el fin de que el público o determinados grupos puedan dar a conocer su opinión. Sin perjuicio de las normas sobre confidencialidad (art. 25), los Estados deben poner a disposición del público la información relativa a todas las liberaciones de OMGS correspondientes a la liberación intencional con cualquier otro propósito distinto del de su comercialización. Igualmente, la Comisión debe poner a disposición del público la información contenida en el sistema de intercambio de información entre las autoridades competentes y la propia Comisión. Por lo que respecta a los OMGS, la posición de esta Institución es la esperar, ya que la Comunidad y los Estados miembros participan en los trabajos que se llevan a cabo en el marco de la Convención al objeto de establecer normas específicas para su aplicación a los OMGS¹¹⁵.

3.11. El caso del Derecho comunitario: Directivas 85/337 y 96/61

Algunas de las modificaciones de Directiva 85/337 han sido objeto de referencia en epígrafes anteriores. Tanto ésta como la Directiva 96/61 se han adaptado al Convenio mediante la Directiva 2003/35. Así, se han incorporado las definiciones de «público» y de «público interesado», las informaciones disponibles, los mecanismos para la información y, también, las posibles modalidades de participación. No obstante, en buena medida, la normativa comunitaria sigue la estela del Convenio. En el caso de las modalidades de participación, la nueva redacción del art. 6.4 de la Directiva 85/337 se remite a los ordenamientos internos, dejando en manos de los Estados miembros la fijación de las mismas. Lo mismo sucede con los «plazos razonables» para las distintas fases que se prevean¹¹⁶. Otras adaptaciones se han llevado a cabo respecto de la vertiente transfronteriza de la participación.

¹¹³ Vigésimo párrafo del preámbulo.

¹¹⁴ (2001) DO L 106/1 (modificada ulteriormente). Se ha empleado la versión consolidada de la misma; véase MIR PUIGPELAT, O., *Transgénicos y Derecho* (Civitas, Madrid, 2004).

¹¹⁵ COM(2003) 622 final.

¹¹⁶ Art. 6.5 de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 2003/35.

IV. PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE PLANES Y PROGRAMAS

4.1. Una nota sobre la planificación en general

La planificación está alcanzando una importancia cuantitativa y cualitativa cada vez mayor,¹¹⁷ hasta el punto de que se puede hablar de una «era de la planificación administrativa»,¹¹⁸ y de una específica actividad administrativa de planificación. No obstante, el fenómeno no es nuevo. Como se ha señalado,¹¹⁹ «las planificaciones existen desde siempre, desde cuando existe la actividad administrativa», al ser «una técnica de la actuación administrativa de larga duración, es decir, permite que ésta se desarrolle según un diseño en el que se establecen las coordenadas espaciales, temporales y de contenido»¹²⁰. Diversas normas se asientan sobre esta técnica administrativa, que atiende a realidades distintas y que permite dotar a las actuaciones públicas de una cierta estabilidad temporal y de unicidad de criterios (caso de las normas de la economía, ordenación del territorio, urbanísticas, ambientales, o de específicos recursos naturales, como el agua). La doctrina ha destacado el papel de la planificación. Se aprecia que «sólo los planes en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema»¹²¹. La planificación constituye una potestad administrativa discrecional. Se entiende que esto resulta absolutamente necesario en toda sociedad moderna. Permite

¹¹⁷ Sobre la planificación y sus tipos puede verse, CARDELUS Y MUÑOZ SECA, B., «La Planificación Ambiental», (1978) n. 179 *DA*, pp. 159 *et seq.*; EMBID IRUJO, A., *La Planificación Hidrológica: Régimen Jurídico* (Tecnos, Madrid, 1991); FRIEDMAN, J., *Planificación en el Ambito Público* (MAP, Madrid, 1991); GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, op. cit., T. I, pp. 333-335; GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales protegidos* (IVAP, Oñati, 1999), pp. 329 *et seq.*; GÓMEZ OREA, D., «Planificación y Gestión del Medio», (1981) *DA* 257; JORDANO FRAGA, J. *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado* (Bosch, Barcelona, 1995), pp. 229 *et seq.*; LASAGABASTER HERRARTE, I., «Planificación y Ordenación de la Economía: Títulos Competenciales y Problemas Específicos», en VVAA, *Jornadas sobre el Estatuto de Autonomía* (IVAP, Oñati, 1991), T. II, pp. 691-733; LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., y LAZCANO BROTONS, I., *Derecho Ambiental. Parte General* (IVAP, Oñati, 2004), pp. 79-81; LAZCANO BROTONS, I., «Espacios Naturales Protegidos», en LASAGABASTER HERRARTE, (dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial* (IVAP, Oñati, 2004), pp. 524-542; MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, «La Planificación: un Reto, un Mito, una Utopía, una Contrautopía, una Realidad», (1976) n. 81 *RAP* 77; MARTÍN MATEO, R., «Planificación Ambiental», en GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E., *Ordenamientos Urbanísticos* (Marcial Pons, Madrid, 1998), pp. 23 *et seq.*; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo Económico* (Tecnos, Madrid, 1988), pp. 326 *et seq.*

¹¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial* (Tecnos, Madrid, 1994), p. 123.

¹¹⁹ GIANNINI, M. S., *El Poder Público* (Civitas, Madrid, 1991), pp. 155-160.

¹²⁰ GIANNINI, op. cit., p. 155.

¹²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, (undécima edición, Civitas, Madrid, 2002), T. I, p. 333.

conjugar las necesidades de previsibilidad de la acción administrativa y las modernas técnicas gerenciales de «dirección por objetivos», con las de adaptación flexible a las circunstancias cambiantes de tiempo y lugar, que la ley no siempre puede tener en cuenta¹²². Para otros sectores, la planificación surge por la necesidad de incrementar el tracto del proceso de toma de decisiones públicas. Dicho proceso ya no puede ser el convencional y normalmente bifásico, que se agotaría en los momentos clásicos de la legislación y la ejecución y aplicación de ésta. La planificación se intercala para incrementar la previsibilidad de la acción administrativa y, por tanto, la seguridad jurídica y el respeto del principio de igualdad¹²³. Esta circunstancia debería, precisamente, favorecer la participación del público.

4.2. La planificación y el Convenio de Aarhus. Planes «relativos al medio ambiente»

El Convenio de Aarhus no afronta todo el fenómeno de la planificación, lo que excedería de sus propósitos. Únicamente regula, de una manera inconcreta, la cuestión de la participación del público en determinados planes y programas. El art. 7 resulta menos específico que el art. 6, relativo a actividades concretas, a pesar de que establece la aplicación de determinadas disposiciones de esta segunda norma a los planes. La importancia de que el público pueda participar en la elaboración de planes es innegable, sobre todo si se tiene en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, las alternativas a las distintas actividades que se puedan contemplar resultan más amplias que en el caso de un concreto proyecto. Esta idea se puede reflejar esquemáticamente:

Administración	Política	Plan	Proyecto
ESTADO	Gestión de residuos	Plan de residuos	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	Gestión de residuos	Plan de residuos	
ENTE LOCAL			Instalación de transferencia. Proyecto de incineradora. Proyecto de vertedero.

¹²² SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*, op. cit., p. 123.

¹²³ PAREJO ALFONSO, L., et al., *Manual de Derecho Administrativo* (cuarta edición, Ariel, Madrid, 1996), Vol. I, pp. 400-402.

Con todo, las previsiones del Convenio de Aarhus no están exentas de problemas. El primero de ellos es que el Convenio no define el concepto de plan o programa. Esto puede deberse al hecho de que el concepto de planificación hace alusión a un «fenómeno en extremo complejo»¹²⁴. Esta afirmación tiene plena vigencia. De hecho, el ordenamiento jurídico no define qué es un plan o programa; utiliza de forma indistinta ambas nociones y, generalmente, opta por una vertiente descriptiva de las mismas. Éste es el caso del art. 2.a) de la 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 ambiente¹²⁵. A efectos de la Directiva se entiende por planes y programas: a) los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos, i) cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y ii) que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

De acuerdo con el art. 2.2 de la Directiva, han de ser objeto de evaluación ambiental todos los planes y programas: a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los Anexos I y II de la Directiva 85/337, o b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los arts. 6 o 7 de la Directiva 92/43 (hábitats)¹²⁶. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el art. 2.2, que

¹²⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, op. cit., p. 326.

¹²⁵ Sobre la Directiva y su aplicación, puede verse FELDMANN, L., VANDERHAEGEN, M., y PIROTE, CH., «The EU's SEA Directive: status and links to integration and sustainable development» (2002) n. 21 *Environmental Assessment Review* 203; GARCÍA URETA, A., «Evaluación de impacto ambiental de planes y programas», en *leZ* (IVAP, Europar Ikerketen Taldea, Bilbao, 2004), pp. 49-68; SHEATE, W. R., «The EC Directive on strategic environmental assessment: A much-needed boost for environmental integration», (2003) *European Environmental Law Review* 331; ROSA MORENO, J., «El ámbito de aplicación: Los proyectos de obras, instalaciones y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental», en QUINTANA LÓPEZ, T., (dir.), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental* (Civitas, Madrid, 2002), pp. 97-207, pp. 177-192.

¹²⁶ El art. 6.3 de esta Directiva señala: «Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apt. 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros deben determinar si el plan o programa en cuestión puede tener efectos ambientales significativos. Para ello, han de analizar esta circunstancia, ya sea caso por caso, o bien especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros deben tener en cuenta los criterios establecidos en el Anexo II de la Directiva, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el ambiente queden cubiertos por la misma¹²⁷.

Por su parte, el Convenio se refiere de manera genérica a los planes y programas «relativos al medio ambiente»¹²⁸. Aquí surge una primera dificultad. ¿Se trata de programas que tengan como objeto específico la protección del ambiente (v.g., un plan de ordenación de los recursos naturales) o dicho término abarca cualquier plan que pueda afectar al ambiente? En el primer caso, el número de planes podría resultar más reducido en la medida en que la correspondiente norma debería determinar esta circunstancia (v.g., por corresponder a una competencia ambiental, caso de un plan sobre focos contaminantes, o de reducción de ruidos, por citar algunos de ellos). En el segundo caso, el ámbito de aplicación del Convenio sería mucho más amplio. No sólo quedarían incluidos aque-

¹²⁷ Esto es aplicable también a los planes del apt. 2.3 de la Directiva 2001/42. Los criterios que añade el Anexo II son los siguientes:

1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:
 - La medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos.
 - El grado en que el plan o programa influye en otros planes y programas, incluidos los que estén jerarquizados.
 - La pertinencia del plan o programa para la integración de aspectos medioambientales, con el objeto en particular de promover el desarrollo sostenible.
 - Problemas medioambientales significativos para el plan o programa.
 - La pertinencia del plan o programa para la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente (por ejemplo, los planes y programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos).
2. Las características de los efectos y de la zona de influencia probable, considerando en particular:
 - La probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos.
 - El carácter acumulativo de los efectos.
 - La naturaleza transfronteriza de los efectos.
 - Los riesgos para la salud humana o el medio ambiente (debidos, por ejemplo, a accidentes).
 - La magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas).
 - El valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de:
 - Las características naturales especiales o el patrimonio cultural.
 - La superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente.
 - La explotación intensiva de la tierra.
 - Los efectos en zonas o parajes con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.

¹²⁸ Expresiones similares se emplean en las versiones francesa («relatifs à l'environnement») e inglesa («relating to the environment»).

llos que tengan como objeto la protección del ambiente (que también tienen una afección sobre el medio); igualmente abarcaría aquellos que puedan incidir de forma negativa en él.

Para contestar a esta pregunta hay que partir, por una parte, de la definición de «información sobre el medio ambiente» que establece el Convenio en su art. 2.3. Ésta se refiere a los planes y programas «que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente», implicando que no sólo aquellos planes o programas que tengan por objeto su protección han de verse sujetos a lo dispuesto en el art. 7. Desde el Derecho comunitario se derivaría una conclusión similar. El TJCE ha señalado que del término de información sobre el ambiente en la Directiva 90/313, se colige que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio, que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de los elementos del ambiente. Para ser una información sobre el ambiente a efectos de la Directiva, basta que un informe de la Administración constituya un acto «que pueda afectar o proteger» el estado de alguno de los sectores del ambiente a los que se refiere la norma comunitaria¹²⁹. En este contexto, la locución «relativos al» que emplea el Convenio haría referencia, de forma indistinta, a cualesquiera planes o programas que afecten o protejan el ambiente. Por ello, el alcance potencial del art. 7 del Convenio resulta de importancia. Lo dicho se vería confirmado por la ausencia de un listado de posibles planes y programas que se incluyesen en la noción que establece el Convenio.

El Convenio deja en la duda si las modificaciones de los planes relativos al ambiente quedan excluidos de lo dispuesto en el art. 7. Una interpretación estricta concluiría que esto es así, ya que entre las disposiciones del art. 6, que son aplicables a los planes, no figura el apt. 10, que trata de esta cuestión. Sin embargo, la redacción del art. 7 tampoco resulta concluyente. El concepto de elaboración no ha de aplicarse necesariamente a los planes que se adopten *ex novo* y por vez primera, sino igualmente a aquellos que pueden sufrir una modificación de carácter sustancial de sus disposiciones.

Otra cuestión que no aclara el Convenio es qué sucede si un plan que va a ser objeto de aprobación, autoriza, a su vez, una actividad del Anexo I o, en su caso, cualquiera de aquellas a las que se refiere la letra b) del art. 6.1. En este punto, la cuestión puede tener importancia, ya que dependiendo de la aplicación de los arts. 6 o 7 las normas de participación serían más garantizadoras. El Convenio no proporciona una respuesta a este supuesto. No obstante, se podría argumentar que aplicando un criterio de *lex specialis*, resultaría aplicable el art. 6, por ser más garantizador del derecho de participación.

¹²⁹ Mecklenburg, asunto C-321/96 (1998) REC I-3809, apts. 19, 20 y 21.

4.3. Las normas sobre participación. Disposiciones «prácticas y necesarias»

Estrictamente, el Convenio no establece ninguna relación entre la adopción del plan o programa y su posible sujeción a un procedimiento de evaluación de su impacto en el ambiente. Por tanto, las normas de participación han de aplicarse con independencia de que tales procedimientos se hayan adoptado, a diferencia de la Directiva 2001/42¹³⁰. Con todo, el Convenio no impide que tales normas puedan estar relacionadas con dichos efectos ambientales, si bien no pueden reducirse sólo a ellos. El carácter limitado de la regulación que establece el Convenio se pone de manifiesto en las normas que éste introduce sobre la participación. El primer aspecto de interés es que el art. 7 obliga a los Estados a adoptar «disposiciones *prácticas* u otras disposiciones necesarias para que el público participe»¹³¹. Qué haya de entenderse por dichas nociones no se explica en el Convenio y no resulta fácil aportar una posible interpretación. Se ha señalado que no se requiere que se adopten medidas que impliquen formalmente al público. El sentido de la redacción del art. 7 del Convenio indicaría la voluntad de dejar el mayor margen de discrecionalidad posible a los Estados¹³². Siendo esto cierto, el Convenio exige, ante todo, la adopción de disposiciones¹³³. Que éstas sean prácticas o necesarias sería una cuestión, si se quiere, de carácter secundario. No obstante, el adjetivo prácticas puede dar paso a otra exégesis, de acuerdo con la cual, dichas disposiciones han de hacer efectiva la participación. Es decir, corresponde a los Estados hacerla posible, aunque el Convenio guarde silencio sobre los criterios que podrían orientar a tales medidas, salvo los apartados del art. 6 que son de aplicación expresa. Esta interpretación de los términos prácticas o necesarias saldría al paso de la mera fijación de soluciones *ad hoc*, dependiendo de cada concreto plan y en cada procedimiento que se pudiese llevar a cabo.

El art. 7 obliga a los Estados a aplicar tres disposiciones del art. 6 que, como se ha visto, se refiere a actividades concretas. Estas normas son el apt. 3 (plazos razonables para las distintas fases del procedimiento de participación), apt. 4 (participación al inicio del procedimiento), y apt. 8 (la obligación de tener en cuenta los resultados de la participación a la hora de tomar una decisión sobre el plan). La omisión del resto de disposiciones del art. 6 puede resultar comprensible en algún caso, si se parte de la premisa de que los Estados han optado por mantener abiertas distintas posibilidades a la hora de regular el derecho de participación. Éste sería el caso de los apts. 2 y 6, que especifican el tipo de infor-

¹³⁰ Véase MATHIESEN, A. S., «Public participation in decision-making and access to justice in EC environmental law: the case of certain plans and programmes», (2003) *European Environmental Law Review* 36-52.

¹³¹ *Cursiva* añadida.

¹³² NAVARRO BATISTA, op. cit., p. 95.

¹³³ NAVARRO BATISTA, op. cit., p. 95.

mación que debe ponerse a disposición de los ciudadanos. Con todo, aspectos como el tipo de procedimiento previsto para la elaboración del plan o programa deberían ser objeto de publicidad, teniendo en cuenta la complejidad que revisten muchos de los procedimientos (v.g., planes de urbanismo o de ordenación del territorio, por citar algunos de ellos). De hecho, el art. 7 señala que los Estados deberán facilitar «las informaciones necesarias». Es claro que el adjetivo «necesarias» hace referencia, precisamente, al objetivo plasmado en el art. 6.4, esto es, que la participación pueda ejercer una influencia real, que también se aplica a los planes. Para ello, el público debe contar con información suficiente. En este sentido, los Estados están obligados a que la participación tenga lugar «en un marco transparente y equitativo». No puede haber tal marco si los Estados omiten elementos esenciales de información como los que se enumeran en los apts. 2 y 6 del art. 6, antes analizado.

Igualmente, es criticable que el Convenio no exija a los Estados precisar qué tipos de modalidades de participación van a aplicar (art. 6.7),¹³⁴ lo que puede llevar a la adopción de criterios minimalistas frente a planes o programas con amplios efectos sobre el ambiente y sobre los propios ciudadanos, factor que también se incluye en el concepto de información sobre el medio en el art. 2.3.c). Otro tanto se puede decir de la ausencia de referencia a los motivos y consideraciones que lleven a la adopción del plan o programa, que se citan en el art. 6.9. No es coherente imponer a la autoridad pública la consideración de los resultados de la participación en la decisión final, pero no exigir la publicación de la misma, a pesar de que ésta pueda ser la práctica habitual en los Estados. El carácter discrecional de la potestad de planificación no puede ser un argumento que sustente la ausencia de referencia a las motivaciones, lo que choca, además, con el objeto de que se establezca un marco transparente. Precisamente, tales potestades han de ser objeto de un mayor control con el fin de evitar posibles tendencias a la arbitrariedad. Los jueces han de poder contar con elementos suficientes, aportados por la propia decisión, para ejercer los controles pertinentes. El Convenio incide en esta postura proclive a la falta de control al no recoger un mecanismo de impugnación de posibles infracciones en el art. 9, como se verá.

4.4. El caso del Derecho comunitario

El ordenamiento comunitario ha adoptado dos normas sobre la participación en el caso planes y programas. Por una parte, la Directiva 2001/42, que no ha sido objeto de modificación por causa del Convenio de Aarhus, ya que sus disposiciones venían a adaptarse a éste. De acuerdo con el art. 6, tanto el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental, cuya elaboración exige la

¹³⁴ NAVARRO BATISTA, N., op. cit., p. 96.

norma comunitaria, art. 5, se deben poner a disposición de las autoridades que deban ser consultadas y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia ambiental, puedan verse afectadas. Lo mismo es aplicable al público afectado o susceptible de ser afectado o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes ONGS. Siguiendo el dictado del art. 6.4 del Convenio, la Directiva requiere que se les de a aquéllas la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe ambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa. Sin embargo, las modalidades concretas de información y consulta quedan en manos de los Estados¹³⁵. El concepto del público y del público interesado sigue lo establecido en el art. 2.5 del Convenio, incluyendo la referencia a las ONGS.

Sin embargo, la Directiva 2003/35 ha recogido también alguna norma sobre los planes y programas que hay que elaborar de conformidad con distintas disposiciones comunitarias que se enumeran en el Anexo I de esta Directiva¹³⁶. No obstante, las previsiones de la Directiva 2003/35 no son de aplicación a los planes y programas para los que se haya establecido el correspondiente procedimiento de participación del público de acuerdo con la Directiva 2001/42 y la Directiva 2000/60¹³⁷. De forma paralela al Convenio, el art. 2 de la Directiva 2003/35 dispone que se garantice que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas. Esto implica la información sobre cualesquiera propuestas de planes o programas, o de modificación o revisión de los mismos, incluyendo la información sobre el derecho a la participación, el derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre planes y programas, y que al adoptarse esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública. Finalmente, se deben hacer «esfuerzos razonables» para informar al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información sobre el proceso de participación del público.

¹³⁵ Art. 6.5 de la Directiva 2001/42.

¹³⁶ a) Apt. 1 del art. 7 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos.

b) Art. 6 de la Directiva 91/157, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas.

c) Apt. 1 del art. 5 de la Directiva 91/676, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

d) Apt. 1 del art. 6 de la Directiva 91/689, relativa a los residuos peligrosos.

e) Art. 14 de la Directiva 94/62, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.

f) Apt. 3 del art. 8 de la Directiva 96/62, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

¹³⁷ Tampoco a los planes y programas cuyo único objeto sea la defensa nacional o que se adopten en casos de emergencias civiles, art. 2.4 de la Directiva 2003/35.

V. PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS AL AMBIENTE

Sin duda, éste se trata del nivel más bajo de regulación en el Convenio. De acuerdo con el art. 7 (tercera frase), «[s]iempre que convenga, cada Parte se esforzará por dar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente.» Esta norma puede calificarse, sin exageración, de testimonial. Se trata de una mera invocación a los Estados para que permitan el ejercicio del derecho de participación en el caso del diseño de los elementos más generales, pero igualmente, con una mayor naturaleza directriz sobre el resto de actividades de los poderes públicos y los ciudadanos en general. Sin embargo, el tenor del art. 7 no deja lugar a dudas del escaso carácter vinculante de la norma —«[s]iempre que convenga» y «se esforzará»— lo que ha tenido su traslación al Derecho comunitario. De esta manera, la Comisión indicó en su propuesta sobre la evaluación de planes y programas que la referencia «exhortatoria» al final del art. 7 no tiene carácter vinculante (*soft law*) y, por lo tanto, no requería una disposición legal comunitaria¹³⁸.

Como en el caso de los planes y programas, pero de manera más aguda, el Convenio no define qué es una política o, al menos, en qué circunstancias se puede entender que las autoridades públicas diseñan tales políticas, a los efectos de permitir la participación de los ciudadanos. La noción de política abarca, entre otros significados, las «[o]rientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado»¹³⁹. Es quizás por ello por lo que el Convenio se muestre tan cauto para establecer algunos criterios que puedan guiar la actuación de las autoridades públicas a la hora de establecer tales políticas.

VI. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS JURÍDICAMENTE OBLIGATORIOS DE APLICACIÓN GENERAL

El último supuesto en que es ejercitable el derecho de participación se refiere a los instrumentos jurídicamente obligatorios de aplicación general: «Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras

¹³⁸ COM(2000) 839.

¹³⁹ Real Academia de la Lengua, vigésimo segunda edición.

normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente.»

El Convenio sitúa esta norma después del diseño de las políticas, lo que, posiblemente, no se corresponde con una estructura lógica. Sea como fuere, el art. 8 afronta esta cuestión de una manera un tanto dispar. La primera cuestión a considerar es la del alcance jurídico del art. 8. En principio, el tenor de esta norma apunta a la existencia de una obligación no vinculante,¹⁴⁰ que no se traduce en resultados sino en la adopción de esfuerzos. Ahora bien, la lectura del art. 8 tampoco descarta la necesidad de tomar medidas en orden a la garantía de que la participación sea efectiva, en concreto «en una fase apropiada», durante el procedimiento de elaboración de tales disposiciones reglamentarias y cuando las distintas opciones estén aún abiertas. Sin embargo, a diferencia de otros supuestos, caso de los arts. 6 y 7, no se prevé una participación a lo largo de todo el proceso de participación (art. 6.3), ni siquiera se hace una referencia a las modalidades de participación, referencia que sólo aparece en el caso del art. 6.

La segunda cuestión que no aclara el Convenio es si las expresiones disposiciones reglamentarias e instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general, se refieren únicamente a un tipo de disposición general, esto es, la adoptada por la Administración, o si, por el contrario, incluyen a las normas con rango de ley. La duda resulta posible toda vez que el Convenio emplea la disyuntiva «o» a la hora de referirse a aquéllas. Asimismo, el preámbulo del Convenio invita «a los órganos legislativos a aplicar en sus trabajos los principios de la presente Convención»¹⁴¹. Sin embargo, la interpretación más acorde con el propio tenor del Convenio y con las negociaciones que dieron paso a éste, apunta a que las normas con rango de ley adoptadas por los parlamentos quedan excluidas de su ámbito de aplicación¹⁴². No obstante, el art. 8 sí cubriría la preparación de proyectos de ley por parte del Gobierno hasta su remisión al Parlamento,¹⁴³ ya que en este caso, tal actividad no puede asimilarse a la realizada por el poder legislativo¹⁴⁴.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que al referirse a las disposiciones que puedan tener un efecto importante sobre el ambiente, el Convenio no se refiere a aquéllas que tengan por objeto su protección, como se ha argumentado en el caso de los planes y programas. Por tanto, el art. 8 abarcaría igualmente aquellas disposiciones que puedan afectar de forma negativa (o, en su caso positiva) al medio¹⁴⁵.

¹⁴⁰ LEE, op. cit., p. 200.

¹⁴¹ Undécimo párrafo del preámbulo.

¹⁴² *Implementation Guide*, p. 119.

¹⁴³ *Implementation Guide*, p. 119.

¹⁴⁴ Véase el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

¹⁴⁵ Véase LEE, op. cit., p. 200.

El carácter no vinculante del art. 8 se pone de manifiesto también en el tipo de disposiciones que «conviene» adoptar por los Estados a los efectos de incorporar en sus ordenamientos el contenido de dicha norma. En primer lugar, fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva. La interpretación de esta norma se sitúa en línea con lo ya indicado respecto del art. 6.3. Con todo, el Convenio podría haber introducido algunos criterios adicionales a los efectos de ceñir las disposiciones de los Estados en esta materia (v.g., complejidad de la norma). Segundo, la publicación de un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros (innominados) medios. Tercero, dar al público la oportunidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por medio de órganos consultivos representativos. Esta previsión no difiere de la realidad existente en numerosos Estados en los que la participación se canaliza por medio de organizaciones. Sin embargo, el Convenio emplea un concepto, órganos consultivos representativos,¹⁴⁶ que no define y que no se asimila, en principio, al de ONG, lo que implica que se trata de una noción más amplia, esto es, organizaciones de representación del público en general. La locución «consultivos» no se está refiriendo a órganos de carácter asesor, lo que resultaría contradictorio con el objetivo que subyace en el art. 8, de que la participación del público, bien asociado o no, sea tenida en cuenta por las autoridades públicas.

Finalmente, la última frase del art. 8 señala que los resultados de la participación del público «se tendrán en consideración en todo lo posible.» En este supuesto y a diferencia de los arts. 6 (actividades) y 7 (planes y programas), el Convenio viene a reconocer que la adopción de normas reglamentarias comporta un elemento discrecional que implica un menor grado de obligatoriedad a la hora de considerar la participación del público en el resultado final. Con todo, puesto que el Convenio se refiere a «todo lo posible», las autoridades públicas no podrán dejar de referirse a las observaciones formuladas por el público, a los efectos de la motivación de la disposición que se adopte. Otra cuestión distinta es que las mismas deban ser incorporadas necesariamente en la norma o que tales observaciones deban ser objeto de respuesta individualizada por parte de la autoridad pública correspondiente.

VII. DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN EL CASO DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

No se pretende realizar en este punto un análisis de la aplicación del Convenio por lo que se refiere al ejercicio del derecho de participación ante las

¹⁴⁶ Igualmente en las versiones en inglés, «representative consultive bodies» y francés, «organes consultatifs représentatifs».

instituciones comunitarias, sobre todo teniendo en cuenta que la Comunidad Europea todavía no ha ratificado el Convenio y que la propuesta de Reglamento para la aplicación del mismo,¹⁴⁷ se encuentra en fase de discusión. Con todo, la propuesta establece algunas previsiones.

En relación a las actividades contempladas en la letra *a)* del art. 6.1, la propuesta de Reglamento parte de la premisa de que las decisiones de autorización de tales actividades no se adoptan a nivel comunitario, sino que están en manos de los Estados miembros, a nivel local, regional o nacional. En el caso de las actividades del art. 6.1.b), se plantea una distinción. Por una parte, las decisiones administrativas sobre la autorización de sustancias químicas, plaguicidas y biocidas se adoptan a nivel de los Estados miembros. Las decisiones adoptadas en el ámbito comunitario (como pueden ser el establecimiento de listas de sustancias activas o la clasificación de las sustancias) «no guardan relación con actividades específicas», en contraste con lo dispuesto en el art. 6 del Convenio. Por otra parte, si bien es cierto que en virtud del Reglamento 2037/2000/CE sobre las sustancias que agotan la capa de ozono,¹⁴⁸ se adoptan decisiones administrativas a nivel comunitario, la Comisión entiende que éstas «no tienen un efecto importante sobre el medio ambiente, pues sólo se refieren a la gestión de las distintas cuotas para la comercialización o importación de tales sustancias.» En el caso de los OMGS, la propuesta no añade una mayor participación del público, teniendo en cuenta la laxitud con que se regula en el Convenio y la normativa comunitaria antes mencionada.

Por lo que se refiere a los planes y programas, la propuesta recoge en su art. 8 los aspectos generales del Convenio, sin que aparezcan iguales referencias a la preparación de normas y al diseño de las políticas.

VIII. ACCESO A LA JUSTICIA

El tercer pilar del Convenio de Aarhus está constituido por las normas relativas al acceso a la justicia. Este derecho sirve para garantizar el derecho a vivir en un ambiente que le permita garantizar a toda persona su salud y bienestar¹⁴⁹. No obstante, a diferencia de los derechos de acceso a la información y de participación, el acceso a la justicia recibe una menor atención en el preámbulo del Convenio, lo que no se corresponde con la importancia del art. 9. De hecho, hay que esperar hasta el párrafo 18 del preámbulo para encontrar una manifestación concreta sobre este derecho: «Deseando que el público, incluidas las organiza-

¹⁴⁷ COM(2003) 622 final.

¹⁴⁸ (2000) DO L 244.

¹⁴⁹ Octavo párrafo del preámbulo.

ciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley.» En consecuencia, el acceso a la justicia se considera como el corolario necesario para garantizar los anteriores dos derechos.

El acceso a la justicia no es nuevo en el panorama internacional, si bien se concibe desde una perspectiva general y no sectorial, como sucede en el Convenio de Aarhus, por la ligazón con los otros dos derechos que en él se reconocen. Las dos manifestaciones más importantes serían, por una parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 14, y sobre todo, el art. 6 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH). Éste señala que «[t]oda persona tiene derecho a que se causa sea vista equitativa y públicamente en un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley.» La mayoría de los Estados que han firmado el Convenio de Aarhus son, a su vez, parte del CEDH. No obstante, el Convenio de Aarhus está abierto a otros terceros Estados que no forman parte del CEDH, caso de los Estados Unidos y Canadá.

El Convenio de Aarhus se dirige directamente a la protección del ambiente, estableciendo diversos derechos de carácter procedimental. Por su parte, el CEDH no tiene por objeto la tutela del medio, salvo que la misma se canalice a través de determinados derechos que aparecen en el mismo, fundamentalmente, el art. 8. En términos generales, el TEDH concibe el derecho consagrado en el art. 8 como un derecho de defensa: «[S]i el art. 8 tiene esencialmente por objeto prevenir al individuo contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos, no se contenta con obligar al Estado a abstenerse de injerencias similares: a dicho compromiso más bien negativo, pueden añadirse obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar»¹⁵⁰. En el contexto del CEDH, diversos asuntos han examinado la interferencia con la vida privada de distintas actividades¹⁵¹. No obstante, el TEDH no ha señalado si las medidas positivas a adoptar deberían incluir la determinación de derechos de participación. Sí ha señalado, en un asunto relativo a la incidencia de una actividad de gestión de residuos sobre una propiedad privada, en el que, además, se impedía por la normativa estatal el recurso ante los Tribunales de las decisiones sobre las condiciones de la actividad, que en tal circunstancia se producía una violación del art. 6.1 CEDH¹⁵². No obstante lo anterior, el CEDH carece de un Protocolo

¹⁵⁰ *Guerra v. Italia*, sentencia del TEDH de 19 de febrero de 1998, apt. 58.

¹⁵¹ *Powell y Rayner*, sentencia del TEDH de 21 de febrero de 1990; *Arrondelle*, decisión de la Comisión de 15 de julio de 1980; *Hatton*, sentencia de 2 de octubre de 2001. Véase MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El ruido en los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», (1994) n. 40 *RVP* 103; URIARTE RICOTE, M., «Contaminación acústica», en LASAGABASTER HERRARTE, I., (dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial* (IVAP, Oñati, 2004), pp. 613 et seq.

¹⁵² *Zander v. Suecia*, sentencia de TEDH de 25 de octubre de 1993.

relativo a la protección del ambiente, como se propuso oficialmente por el Gobierno alemán en 1977¹⁵³. Ahora bien, el art. 3.7 del Convenio de Aarhus apunta genéricamente a esta posibilidad al señalar que «[c]ada Parte procurará que se apliquen los principios enunciados en el presente Convenio en la toma de decisiones internacionales en materia de medio ambiente, así como en el marco de las *organizaciones internacionales* cuando se trate del medio ambiente»¹⁵⁴.

El Convenio de Aarhus constituye una importante referencia en materia de acceso a la justicia. A pesar de las dificultades que puede suscitar la redacción de su articulado, el Convenio plantea una superación de planteamientos fundados en una visión restrictiva de las condiciones de legitimación, sobre todo tratándose de interés difusos (o generales), como se manifiesta de forma patente en el caso de la tutela de ambiente. Como se analiza en los apartados siguientes, las ONGS adquieren en este punto un papel destacado frente a los particulares, al reconocerles legitimación con la mera sujeción a los requisitos exigidos por el Derecho interno, expresión ésta que haría alusión, en esencia, a su constitución. Con todo, el Convenio no establece una acción pública, ni siquiera al regular, de forma general y sin ligazón con el derecho de acceso a la información o de participación, la posición de aquéllos que puedan recurrir las acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares «que vayan en contra de las disposiciones del derecho nacional ambiental»¹⁵⁵.

Sin duda, el Convenio tiene una trascendencia especial para el Derecho comunitario. Si es común hoy en día hablar del déficit democrático en la Unión Europea, éste se pone de manifiesto en el caso del acceso a la justicia comunitaria. La interpretación restrictiva que se ha dado de las condiciones de legitimación que establece el artículo 230 TCE (recurso de anulación) suscita una modificación de los planteamientos actuales de la jurisprudencia, superando los límites conceptuales del interés individual y directo.

El Convenio es fruto del consenso internacional. Esto se plasma en la ausencia de criterios claros en aspectos que necesariamente coadyuvan a que el derecho de acceso a la justicia sea real, caso de los plazos para la resolución, la agilización de los procesos o los costes derivados de las acciones judiciales. Con ello se mantiene el peligro de que estas cuestiones sigan siendo el «talón de Aquiles»¹⁵⁶ del sistema de control de las actuaciones de las autoridades públi-

¹⁵³ Véase MARGENAUD, J-P., «La Convention d'Aarhus et la Convention Européenne des Droits de l'Homme», (1999) *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 77.

¹⁵⁴ *Cursiva añadida*.

¹⁵⁵ Art. 9.3 del Convenio; sobre la acción pública en materia ambiental, puede verse JORDANO FRAGA, op. cit., pp. 413 *et seq.*

¹⁵⁶ LASAGABASTER HERRARTE, I., «Por una necesaria revalorización de la política medioambiental» en VVAA, *Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente* (HAEE/IVAP, Bilbao, 1999), pp. 303-313,

cas y, en su caso, de las acciones u omisiones de otros terceros. Estas son materias que quedan en manos de los Estados dejando en la incertidumbre el alcance real de las previsiones del Convenio. Como se podrá observar en los epígrafes posteriores, la procedimentalización en la que se fundamenta el Convenio, no ha llegado tan lejos como para imponer a los Estados normas sustantivas y vinculantes en estos aspectos que no se pueden concebir como secundarios.

8.1. Panorama general del artículo 9 del Convenio de Aarhus

El art. 9 consta de cinco apartados. No obstante, son los tres primeros los que, en realidad, establecen las normas esenciales en materia de acceso a la justicia. El apt. 1 garantiza el derecho de acceso a la información, mientras que el apt. 2 se refiere a las actividades enumeradas en el art. 6, en materia de participación, antes considerado. Por su parte, el art. 9.3 constituye una norma general relativa al ejercicio de procedimientos administrativos o judiciales para la impugnación de acciones y omisiones tanto de particulares como de autoridades públicas. El apt. 4 establece determinadas disposiciones sobre los procedimientos. Finalmente, el apt. 5 recoge el derecho a ser informado sobre las posibilidades de recurso y se refiere también a la previsión de mecanismos apropiados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos que se opongan o dificulten el acceso a la justicia.

No obstante la aparente simplicidad del esquema del Convenio, sus diferentes normas plantean distintos problemas y se remiten con frecuencia al Derecho interno de los Estados para concretar los aspectos más relevantes («en el marco de su legislación nacional», «si el derecho interno lo prevé», «con arreglo a las disposiciones del derecho interno»). Como en otras secciones del Convenio, la disparidad de enfoques entre los ordenamientos de los cincuenta y cinco miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas hace que el alcance del Convenio sea menor del que se desprendería de una visión general de sus disposiciones, planteando dudas sobre su efectividad¹⁵⁷. Con todo, tampoco cabe negar que este instrumento jurídico proyecta una influencia apreciable para los Estados-Partes y, en especial, para el Derecho comunitario. Un aspecto final que cabe añadir en este punto es que el Convenio incluye dentro de la noción de acceso a la justicia a los propios recursos en vía administrativa¹⁵⁸.

p. 307; SÁNCHEZ MORÓN, M., «Transposición y Garantía del Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente», en GARCÍA URETA, A., (ed.), *Transposición y Control de la Normativa Ambiental Comunitaria*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 297-308, p. 299.

¹⁵⁷ En este mismo sentido LEE y ABBOT, op. cit., p. 106.

¹⁵⁸ De manera similar el Derecho comunitario, art. 6 de la Directiva 2003/4; art. 10 bis, de la Directiva 85/337; art. 15 bis de la Directiva 96/61, ambas modificadas por la Directiva 2003/35.

Se desprende de ello que aquél vendría a concebir esta noción de una manera más amplia que la limitada a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, el Convenio no abunda más en esta cuestión.

8.2. Acceso a la justicia y garantía del acceso a la información (art. 9.1)

Como antes se ha indicado, el art. 9.1 pretende garantizar el ejercicio del acceso a la información que regula el art. 4, sobre todo teniendo en cuenta las importantes excepciones que pueden ser esgrimidas por los Estados para denegar tal acceso, ya sea de forma global o parcial¹⁵⁹. De esta manera, el Convenio dispone que «toda persona que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado en aplicación del art. 4 ha sido ignorada, rechazada abusivamente, en todo o en parte, o insuficientemente tenida en cuenta o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones del presente artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.»

El art. 9.1 presenta algunas características que lo diferencian del resto de disposiciones del art. 9. En primer lugar, la falta de mención de requisitos de legitimación para plantear el recurso, ya que «toda persona» puede entablarlo, sin que quepa interponer ninguna excepción por motivos de nacionalidad, ciudadanía, domicilio o sede social (en el caso de las personas jurídicas)¹⁶⁰. En este punto, el Convenio resulta coherente con lo dispuesto en el art. 2.4, por el que «el público, esto es, una o varias personas físicas o morales»,¹⁶¹ pueden solicitar información sobre el ambiente, tal y como lo define el Convenio, sin tener que invocar un interés particular¹⁶². Otro de los aspectos a destacar es la enumeración de supuestos que plantea el Convenio a efectos del ejercicio del derecho de acceso a la justicia. En este punto es perceptible la importancia que se le ha otorgado, de manera que ninguna posible actuación de las autoridades públicas pueda escapar a la revisión judicial. Los supuestos contemplados incluyen todo el espectro de actuación de tales autoridades, ya sea *a)* el silencio, en el que habría que incluir la noción de «ignorada», como *b)* la desestimación, «rechazo abusivo», noción ésta que, sin embargo, no define el Convenio, o *c)* el tratamiento de la solicitud de manera no conforme a las disposiciones del art. 4,¹⁶³ circunstancia que puede abar-

¹⁵⁹ Véase el art. 4.6 del Convenio.

¹⁶⁰ Art. 3.9.

¹⁶¹ Véase la Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313.

¹⁶² Art. 4.1.a).

¹⁶³ La versión en castellano puede inducir, a primera vista, a error, ya que el art. 9.1. indica «no ha sido tratada conforme a las disposiciones del presente artículo». El adjetivo presente no se refiere al art. 9, sino

car cualquier otra causa, tanto de forma como de fondo, aunque esta referencia no aparece expresamente en el art. 9.1, a diferencia del apt. 2 («en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento»). Salvo los aspectos que el primero regula, el resto de cuestiones queda en manos de los Estados, de acuerdo con «el marco de su legislación nacional».

8.2.1. *Interposición del recurso. Órganos competentes para conocerlo*

El derecho garantizado por el Convenio es el de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. Por tanto, el art. 9.1 ofrece una disyuntiva en cuanto al órgano que se puede encargar de revisar la actuación de las autoridades públicas en el caso de solicitudes de acceso a la información. Así como en el caso de los judiciales no existen dudas, en principio, en cuanto a su posición e independencia en los distintos Estados, la configuración de los denominados órganos independientes e imparciales quedaría un tanto desdibujada, ya que, en principio, el Convenio no señala de quién han de resultar independientes. Sin embargo, no resulta difícil apreciar que la independencia se predica de las propias autoridades públicas que hayan considerado la solicitud de información. Las notas de independencia e imparcialidad responderían a los criterios empleados habitualmente por el TEDH¹⁶⁴. Estos serían: *a)* el modo de designación de sus miembros, *b)* la duración de su mandato, *c)* las garantías contra las presiones externas, y *d)* si hay o no apariencia de independencia¹⁶⁵. Por otra, el TEDH ha señalado que si la imparcialidad se define ordinariamente por la ausencia de prejuicios o parcialidades, su existencia puede ser apreciada especialmente conforme al art. 6.1 CDEH de diversas maneras. Se puede distinguir así un aspecto subjetivo, que trata de averiguar la convicción personal de un juez determinado en un caso concreto, y un aspecto objetivo, que se refiere a si éste ofrece las garantías suficientes para excluir cualquier duda razonable al respecto¹⁶⁶.

La disyuntiva que establece el Convenio, dando la opción a los Estados de que se pueda recurrir ante tales órganos independientes, sigue la línea estableci-

al art. 4. La versión en inglés no ofrece duda respecto de esta interpretación: «otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article».

¹⁶⁴ Véase ESPARZA LEIBAR, I., y ETXEBERRIA GURIDI, J. F., «Art. 6. Derecho a un proceso equitativo», en LASAGABASTER HERRARTE, I., (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Civitas, Madrid, 2004), pp. 146-226, p. 164.

¹⁶⁵ Se ha advertido que el TEDH no se limita, por norma general, a la apreciación aislada de alguno de los criterios mencionados, sino que estima el conjunto de los mismos para valorar si de ellos se puede deducir la independencia del tribunal. ESPARZA LEIBAR y ETXEBERRIA GURIDI, op. cit., pp. 164-165.

¹⁶⁶ *Piesack v. Bélgica*, sentencia de 1 de octubre de 1982, apt. 30.

da en algunos ordenamientos jurídicos, caso del Derecho francés con la Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos (CADA),¹⁶⁷ pero no se continúa en otros, en los que se mantiene la presentación de los correspondientes recursos administrativos y, ulteriormente, judiciales¹⁶⁸. Con todo, puesto que el Convenio no especifica más aspectos sobre dichos órganos independientes, ni sobre su carácter individual o colegiado, queda abierta la vía para que tales recursos se puedan interponer ante un árbitro,¹⁶⁹ con la obligación de que se prevea tal opción en la ley¹⁷⁰. Otra posibilidad que se ha mencionado es la del Defensor del Pueblo¹⁷¹. En cualquier caso, el Convenio deja a la discrecionalidad de los Estados la configuración de tales órganos.

El segundo párrafo del art. 9.1 añade a lo anterior que «[e]n el caso de que una Parte prevea tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.» El sentido de esta norma es que se habilite un procedimiento administrativo o, en su caso, ante una instancia independiente, previamente a la judicial y, de acuerdo con el tenor de esta disposición, sólo en ese caso. El Convenio omite introducir posibles plazos para el ejercicio del derecho de recurso al igual que para su resolución, salvo el adjetivo «rápido». Esto contrasta con la regulación de tales plazos en el caso de la presentación de solicitudes de acceso a la información. Aquí el Convenio ha sido estricto al exigir que se resuelvan y notifiquen «lo antes posible y en el plazo de un mes a más tardar»¹⁷². En este punto es de lamentar el carácter incompleto del Convenio, en el sentido de no regular, con la suficiente concreción, todo el ciclo de una solicitud de acceso a la información (resolución y ulterior recurso), al menos en vía administrativa.

En todo caso, el procedimiento previsto en el art. 9.1 (segundo párrafo) ha de ser «gratuito o poco oneroso»¹⁷³, lo que constituye la situación habitual en los

¹⁶⁷ La CADA es un organismo administrativo independiente de carácter consultivo. Cada denegación expresa del acceso a la información de conformidad con la Ley 78/753 de 17 de julio de 1978, se ha de remitir a la CADA en un plazo de dos meses desde la denegación. En el caso de una denegación presunta la persona que solicita la información ha de remitir su caso a la CADA en el mismo plazo. Tales remisiones son necesarias antes de poder interponer un recurso ante los tribunales administrativos. La CADA sólo tiene la facultad de emitir un dictamen consultivo a la autoridad o el órgano de que se trate, que dispone de dos meses desde la fecha de la emisión del dictamen de la CADA para tomar otra decisión.

¹⁶⁸ Caso de la Ley 38/1995, que transpone la Directiva 90/313 en España.

¹⁶⁹ Véase el art.107.2 LRJPAC.

¹⁷⁰ Art. 9.1 del Convenio.

¹⁷¹ *Implementation Guide*, p. 127.

¹⁷² Salvo que la complejidad de las informaciones solicitadas justifique una prórroga de ese plazo, que podrá extenderse a dos meses como máximo, art. 4.7.

¹⁷³ La Directiva 2003/4, art. 6.1 (segunda frase) se refiere a procedimientos «poco costosos».

ordenamientos jurídicos estatales. Con ello se establece una cierta distinción entre los procedimientos de carácter administrativo y los judiciales, en la medida en que según el art. 3.8 del Convenio, éste «no afecta *en modo alguno* al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial»¹⁷⁴. La referencia que aparece en el art. 9.1 a que el procedimiento pueda ser poco oneroso resultaría paralela a lo dispuesto en el art. 4.8, por el que se podrá autorizar a las autoridades públicas que faciliten informaciones «a percibir un derecho por este servicio pero ese derecho no debe rebasar una *cuantía razonable*»¹⁷⁵.

8.2.2. Régimen de las decisiones derivadas de un recurso

El tercer párrafo del art. 9.1 se encarga de regular el carácter obligatorio de las decisiones que se tomen en el caso de plantearse un recurso contra cualquiera de los supuestos que contempla el párrafo primero de esta disposición. De acuerdo con esta norma, «[l]as decisiones finales adoptadas en virtud del presente párrafo 1¹⁷⁶ serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este párrafo.» El tenor de esta norma también plantea algunas dificultades. Una de ellas pasa por el significado de «decisión final», ya que sólo este tipo de decisión será obligatoria para las autoridades públicas que estén sujetas al derecho de acceso a la información. Qué se haya de entender por «final» dista de ser claro en el Convenio, teniendo en cuenta que las diferentes versiones auténticas del mismo, en concreto, la francesa e inglesa, emplean el mismo tenor¹⁷⁷. Según una posible interpretación, el concepto «final» haría referencia a aquellas decisiones que no puedan ser objeto de ulterior recurso, lo que se asimilaría al concepto de «firmeza», aspecto éste que se desprende del Derecho comunitario, como se verá¹⁷⁸. No obstante, habría que indicar que las decisiones de las autoridades públicas, adoptadas en vía de recurso, son obligatorias, incluso en los supuestos en los que pueda interponer un ulterior recurso frente a ellas en vía judicial, salvo suspensión. Según el Convenio, dichas decisiones no serían finales en la medida en

¹⁷⁴ *Cursiva* añadida. No obstante, como se señala más adelante, el art. 9.4 pone como límite que los procedimientos no tengan «un costo prohibitivo».

¹⁷⁵ *Cursiva* añadida. La cuestión de la cuantía razonable ya se ha determinado en el Derecho comunitario; véase *Comisión v. Alemania*, asunto C-217/97 (1999) REC I-5087.

¹⁷⁶ Téngase en cuenta que el Convenio emplea el término de «párrafo» para referirse a lo que habitualmente se denomina «apartado».

¹⁷⁷ «Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations». «Final decisions under this paragraph 1 shall be binding on the public authority holding the information.»

¹⁷⁸ Art. 6 de la Directiva 2003/4. «Final» también se ha contrapuesto a consultiva, lo que sucedería, con los órganos independientes. *Implementation Guide*, p. 128.

sean susceptibles de recurso, aunque, como se colige con facilidad, pasarán a serlo si este derecho no se ejerce en plazo.

En todo caso, la distinción entre decisiones finales y aquéllas que no lo sean tiene trascendencia, ya que sólo las primeras deben adjuntar, por escrito, los correspondientes motivos que las justifiquen, al menos cuando se deniegue el acceso a la información. El Convenio sólo haría alusión a la negativa, en principio completa, de una solicitud de acceso, pero no a los supuestos en que se trate de una denegación parcial, aunque nada se pondría a su inclusión en la previsión del art. 9.1 (tercer párrafo), al no cualificarse el grado de la desestimación. Tampoco se tiene en cuenta debidamente la existencia de terceros interesados que puedan recurrir aquella decisión de concesión de la información, ya que, al menos a la luz de lo que prescribe el Convenio, no sería necesario justificarla.

8.2.3. *El caso del Derecho comunitario*

En este punto conviene hacer una referencia a lo que dispone el Derecho comunitario. La Directiva 2003/4, que deroga la Directiva 90/313, incorpora en su art. 6 las previsiones del Convenio de Aarhus. Por una parte, impone la obligación de que toda solicitud de información pueda ser objeto de un procedimiento «en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley.» Con ello se aplica lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 9.1 del Convenio. Al igual que éste, la Directiva no establece mayores precisiones sobre las entidades independientes. Aparte de lo anterior, la Directiva impone también el acceso a los órganos jurisdiccionales o ante una entidad independiente, «cuyas decisiones puedan ser firmes». El Derecho comunitario ha considerado el término «final», que aparece en el Convenio, art. 9.1 (tercer párrafo), como equiparable a firme, en el sentido de insusceptible de ulterior recurso, aunque la Directiva no define esa noción en estos términos. Son precisamente estas decisiones las que tendrán carácter vinculante para la autoridad pública que posea la información. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, no cabe negar que aquellas decisiones adoptadas en vía administrativa puedan ser también firmes, en el caso de no ser objeto de un ulterior recurso jurisdiccional. En dicha circunstancia, la decisión que se pueda adoptar por la misma autoridad, por otra, o por una entidad imparcial e independiente, también tendrán carácter vinculante, salvo en el último supuesto si el Derecho interno sólo determina una naturaleza meramente consultiva a sus resoluciones.

A diferencia del Convenio, la Directiva 2003/4 deja a la discrecionalidad de los Estados miembros que los terceros interesados perjudicados por la revelación

de información puedan tener también acceso «a un procedimiento de recurso». Esta previsión sólo aparece en el caso del recurso jurisdiccional, art. 6.2, pero esto no puede impedir su aplicación a aquellos recursos que se puedan suscitar en vía administrativa, lo que parece lógico al verse afectados por la decisión administrativa. En este punto se percibe que el legislador comunitario no ha querido imponer tal requisito de forma general, contradiciendo la jurisprudencia del TJCE, que ha sostenido la garantía del derecho de audiencia de aquella persona que pueda verse afectada por la divulgación de una información relativa a ella por parte de una autoridad pública¹⁷⁹. Existiendo tal derecho, resulta lógico que aquella persona pueda recurrir ante los tribunales tal decisión favorable a la difusión de la información. Por otra parte, la Directiva sigue lo establecido en el Convenio respecto de incluir, por escrito, los motivos que justifiquen la denegación del acceso a la información en cualquiera de las resoluciones que se dicten en virtud de un recurso, ya sea administrativo o jurisdiccional.

8.3. Acceso a la justicia en el caso de las actividades reguladas en el art. 6 (art. 9.2)

A diferencia del art. 9.1, el apartado segundo presenta más complejidades en cuanto a los sujetos activos del derecho. Como antes se ha indicado, se trata de la norma que pretende garantizar el control de aquellas acciones u omisiones relativas a lo dispuesto en el art. 6. El acceso a la justicia no impide que los Estados puedan exigir la presentación de un recurso previo ante una autoridad administrativa. Igualmente, tampoco exime de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial, en el caso de que el Derecho interno prevea tal obligación.

8.3.1. *Sujetos legitimados. Público interesado con interés suficiente o que invoque un atentado contra un derecho*

Sin duda, el aspecto central del art. 9.2 pasa por considerar los criterios en virtud de los cuales cabe acudir ante la justicia. Esta disposición señala que los Estados deben velar por que los miembros del público interesados:

- a) Que tengan un interés suficiente para actuar o, alternativamente,¹⁸⁰
- b) Que invoquen un atentado contra un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de un Estado imponga tal condición, puedan presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

¹⁷⁹ SEP NV, asunto C-36/92 P (1994) REC I-1911.

¹⁸⁰ El texto en castellano emplea la expresión «en caso contrario», lo que no se adecua correctamente a las versiones inglesa («alternatively») y francesa («sinon»).

Como resulta apreciable, el Convenio exige que para que se pueda presentar el correspondiente recurso, uno deba tener la condición de «interesado», de acuerdo con el art. 2.5, esto es, el público «que *resulta o puede resultar afectado* por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que *tiene un interés que invocar* en la toma de decisiones»¹⁸¹. El concepto de interesado resulta amplio en su formulación, siguiendo en este punto la senda iniciada, en especial, por el Convenio de Espoo¹⁸². No obstante, el Convenio de Aarhus incluye también a aquellos que tengan «un interés que invocar». El Convenio no cualifica ni aclara en qué pueda consistir tal interés, dejando en la duda si puede surgir de la misma actividad del particular en el proceso que lleve a la toma de una determinada decisión, v.g., por medio de la presentación de alegaciones o la solicitud de información sobre el proyecto. Otra posible exégesis pasaría por entender que la mera participación de un ciudadano en una fase de información pública no tendría por qué otorgarle la condición de interesado a los efectos procedimentales y, por ende, los principales derechos que se puedan derivar de tal posición, v.g., de cara al cuestionamiento de la decisión que tome la Administración¹⁸³.

Aparte de lo anterior, hay que tener en cuenta que el Convenio añade en el art. 9.2 dos condiciones (disyuntivas) que han de concurrir para que el público interesado pueda interponer el correspondiente recurso. La opción que establece el Convenio vendría a acomodar dos posiciones en esta materia¹⁸⁴. Por una parte, aquélla que pretende un mayor acceso a la justicia, estableciendo requisitos laxos para la determinación de la legitimación. De ahí que la letra *a)* del art. 9.2 se refiera a la concurrencia de un interés *suficiente*, que, en principio, no sería el simple interés en la legalidad, pero sí una relación con el objeto del proceso, en la medida en que se pueda obtener un determinado beneficio material o jurídico de la decisión final que se pueda adoptar¹⁸⁵. Por tanto, el Convenio milita en pro del establecimiento de requisitos laxos de legitimación, lo que, ciertamente, no incluiría los intereses de carácter hipotético. Por otra, aquéllas que parten de una respectiva en la que debe primar lo que el Convenio denomina un «atentado contra un derecho», cuando el código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, con lo cual el posible círculo de legitimados se vería más restringido. En ambos casos, la definición de tales términos queda en manos de los Estados («se determinará con arreglo a las condiciones del Derecho inter-

¹⁸¹ *Cursiva* añadida.

¹⁸² El art. 1.iii) entiende por «parte afectada», la Parte o Partes Contratantes en el presente Convenio que tienen la probabilidad de verse afectadas por los efectos transfronterizos de una actividad propuesta.

¹⁸³ Éste es el caso del 86.3 (segundo párrafo) LRJPAC, que expresamente señala que «[l]a comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado.»

¹⁸⁴ KRÄMER, «The citizen in the environment», op. cit., p. 143.

¹⁸⁵ Téngase en cuenta que el decimoctavo párrafo del preámbulo señala: «Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los *intereses legítimos* estén protegidos y para que se respete la ley.» *Cursiva* añadida.

no)), si bien el Convenio pretende ceñir, de alguna manera, la capacidad de aquéllos para determinar dichas condiciones, ya que esto se ha de hacer «conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado *un amplio acceso a la justicia* en el marco de la presente Convención»¹⁸⁶. Como ha habido ocasión de señalar anteriormente, el art. 9.3 se refiere a los requisitos que, en su caso, pueda establecer el Derecho estatal como «eventuales», lo que muestra a las claras el objetivo del Convenio de que tales normas no puedan obstaculizar la aplicación de estas disposiciones.

8.3.2. *El caso de las ONGS*

La importancia de las ONGS para la tutela del ambiente, subyace en diversas disposiciones del Convenio. Por una parte, el art. 2.5 (segundo párrafo) las incluye dentro del concepto de «público interesado», si bien con sujeción a los requisitos exigidos por el Derecho interno. El Convenio no define qué es una ONG ni las condiciones que estas organizaciones deban salvar a los efectos de considerarlas como tales. No obstante, por lo que se refiere al primer aspecto, el Convenio emplea en los arts. 2.4 y 3, respectivamente, términos indistintos, como organización, asociaciones o grupos. Esto implica que no quepa dar a tal concepto un sentido restrictivo¹⁸⁷. Por lo que se refiere a las condiciones de constitución de las ONGS, habrá que estar, en su caso, al Convenio sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONGS,¹⁸⁸ de 1986, adoptado en el contexto del Consejo de Europa.

No obstante, el Convenio de Aarhus sí determina un principio general de no discriminación, por motivo del lugar en que tenga su sede social o un centro de actividades. El Convenio no se refiere a todo tipo de ONGS, sino a aquéllas «que trabajan a favor del medio ambiente». La determinación de esta condición no se reduciría a las que recojan expresamente esta finalidad en sus estatutos, pudiendo abarcar a aquéllas que, efectivamente, lleven a cabo actividades en pro del medio. Ha de tenerse en cuenta que esta interpretación es consistente con la definición de ambiente que aparece en el art. 3.2¹⁸⁹.

En el caso de las ONGS no existen problemas a los efectos de su legitimación, ya que el Convenio se la otorga tanto en la letra a) como b) del art. 9.1. De

¹⁸⁶ *Cursiva añadida.*

¹⁸⁷ NAVARRO BATISTA, op. cit., p., 75.

¹⁸⁸ *European Treaty Series* N. 124, accesible en Internet, www.coe.int. El Convenio no ha sido firmado ni ratificado por el Estado español. Por su parte, la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, establece un procedimiento de reconocimiento para las que denomina «entidades habilitadas», esto es «las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan como objetivo la protección del medio ambiente» y que cuenten con tal reconocimiento; véase el apt. 6.1.4, *infra*.

¹⁸⁹ *Implementation Guide*, p. 41.

esta manera, el interés que toda ONG que cumpla las condiciones previstas en el art. 2.5 (público interesado) se considerará suficiente en el sentido del apartado a) del art. 9.2. La generosidad del Convenio con estas organizaciones se traslada igualmente al caso de la segunda de las condiciones que menciona el art. 9.2, que señala que «[s]e considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrán menoscabarse» en el sentido de la letra b) del art. 9.2.

8.3.3. *Tipos de recursos previstos en el art. 9.2 y actuaciones recurribles*

El art. 9.2 prevé, de manera general, que aquéllos que reúnan cualquiera de las dos condiciones enumeradas en las letras a) y b) puedan presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. Por tanto, de forma paralela al art. 9.1, en materia de acceso a la información, el art. 9.2 deja a los Estados la determinación del órgano que se encargue de conocer de los recursos correspondientes. En todo caso, esta norma no impide el establecimiento de recursos previos «ante una autoridad administrativa», pudiéndose imponer igualmente el agotamiento de esta vía antes de poder acudir a la judicial¹⁹⁰.

El objeto de los recursos es muy amplio, ya que el art. 9.2 señala que cabe respecto de «*cualquier* decisión, o *cualquier* acción u omisión que caiga dentro del ámbito de las disposiciones del art. 6 y, si el Derecho interno lo prevé [...] de otras disposiciones pertinentes de la presente Convención»¹⁹¹. La amplitud del tenor empleado por el Convenio no sólo tiene importancia por cubrir tanto acciones como omisiones, sino, en particular, porque no establece condicionamientos respecto de los concretos actos que puedan ser objeto de recurso. Es decir, el Convenio no se centra en si tales actos han de ser finalizadores de un procedimiento o meramente de trámite. Es cierto que el art. 9.2 hace una alusión general al «marco de la legislación nacional», pero puede suscitarse aquí si cabe una posible restricción en cuanto al tipo de acto que se pueda recurrir. Tradicionalmente, son aquellas decisiones que ponen fin a un procedimiento las que son objeto de los correspondientes recursos, de manera que aquellos actos preparatorios de los mismos sólo pueden ponerse en cuestión al recurrir la decisión final a la que sirven¹⁹². El Convenio no tiene en cuenta este aspecto. Prima más en él la garantía del acceso a la justicia que la condición del acto en sí mismo (definitivo o de trámite). En este punto, la repetición del adjetivo indefinido «cualquiera», en dos ocasiones, ratifica lo señalado anteriormente. Además, ha de tenerse en cuenta que la participación no se concibe en un único momen-

¹⁹⁰ Art. 9.2 (último párrafo).

¹⁹¹ *Cursiva* añadida.

¹⁹² Véanse los arts. 107 LRJPAC y 25 LJCA.

to procedimental. En efecto, como ha habido ocasión de analizar anteriormente, el art. 6.3 se refiere a las diferentes fases de procedimiento de participación y a la participación efectiva «a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia ambiental». A lo anterior hay que añadir que son susceptibles de recurso tanto las cuestiones de fondo como de procedimiento.

8.3.4. *Aplicación de las previsiones del art. 9.2 a otras disposiciones del Convenio*

Como se ha analizado, el art. 9.2 es de aplicación a cualquier acción u omisión que caiga dentro del ámbito de las disposiciones del art. 6. Esta referencia plantea la cuestión de si el art. 9.2 cubre el art. 7, ya que algunas de las normas del art. 6 son aplicables a esta segunda en materia de planes y programas. Sin embargo, el tenor del propio art. 9.2 ofrece una respuesta negativa. Éste abre la posibilidad de que sus disposiciones puedan ser objeto de aplicación a otras «disposiciones pertinentes del Convenio», lo que incluye al art. 7. Sin embargo, se trata de una opción en manos de los Estados. Como en otras circunstancias, el Convenio incurre en una contradicción. De poco sirve la aplicación de los arts. 3, 4 y 8 del art. 6 al art. 7 si no existe una referencia paralela respecto del acceso a la justicia en el art. 9.2.

8.3.5. *El caso del Derecho comunitario*

8.3.5.1. DIRECTIVAS 85/337 Y 96/61

El ordenamiento jurídico comunitario se ha adaptado a las previsiones del Convenio de Aarhus mediante la Directiva 2003/35, que viene a modificar algunas disposiciones de la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental (art. 10 *bis*), y de la Directiva 96/61, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (art. 15 *bis*), siendo estas normas paralelas y aplicables respecto de las «disposiciones relativas a la participación del público». Por lo que se refiere a los requisitos de legitimación, el legislador comunitario ha establecido un primer criterio, el del interés suficiente o, subsidiariamente, el del menoscabo del derecho. A pesar de que ambas Directivas emplean la disyuntiva «o», es importante destacar la inclusión del adverbio «subsidiariamente». Si se atiende a su sentido gramatical, esto implicaría que sólo en defecto de interés suficiente, cabría acudir al menoscabo del derecho, lo cual puede no resultar siempre necesario. En efecto, la noción del interés suficiente resulta más flexible y amplia que el segundo criterio¹⁹³. En todo caso, las Directivas se remiten a la normativa estatal para determinar, «de manera coherente con el objetivo de facilitar al público

¹⁹³ Véase el art. 24 CE y el art. 19 LJCA.

interesado un amplio acceso a la justicia», lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Al igual que el Convenio, las ONGS que trabajen a favor de la protección del ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes que prevea la legislación nacional,¹⁹⁴ quedan legitimadas de acuerdo con lo que disponen ambas Directivas.

La normativa comunitaria sigue la senda del Convenio respecto a la interposición de los recursos ante un tribunal de justicia como, en su caso, ante un órgano independiente e imparcial. Igualmente, no se excluye la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y el agotamiento de estos recursos antes de acudir a la vía judicial, en el caso de que dicha requisito así se prevea en la legislación nacional.

Son recurribles las decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público en ambas Directivas. Hasta este punto no se suscitan problemas. Lo que puede resultar un tanto más discutible es la previsión por la que los Estados miembros «determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.» Como antes se ha analizado, el art. 9.2 del Convenio no establece límites en cuanto al tipo de actos a recurrir, ya sean definitivos como de trámite. Sin embargo, la previsión que ahora se contiene en las Directivas 85/337 y 96/61 podría dar a entender que los Estados miembros estarían habilitados para limitar los recursos dependiendo del tipo de acto de que se trate.

Finalmente, el legislador comunitario no ha querido entrar a regular los procedimientos de recurso, acudiendo al tenor general del art. 9.4 del Convenio. De esta manera, se señala que «[t]odos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos». Quizás la diferencia más apreciable con el Convenio radique en el empleo del término «excesivamente onerosos» frente al muy permisivo límite del Convenio, «sin que su costo sea *prohibitivo*»¹⁹⁵. Es de lamentar que el legislador haya renunciado a regular estos aspectos, imponiendo obligaciones comunes a los distintos Estados miembros, en particular respecto de los plazos de interposición y resolución de los recursos, al menos en vía administrativa, teniendo en cuenta la vertiente interestatal de los mecanismos que ahora se establecen por medio de la Directiva 2003/35.

8.3.5.2. DIRECTIVA 2001/42

Por su parte, la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de planes y programas no recoge disposiciones sobre el acceso a la justicia. Esta circunstancia resulta paralela al Convenio. Con todo, es posible invocar ante los tribunales

¹⁹⁴ Véase el art. 2.1 de la Directiva 85/337 y el art. 2.14) de la Directiva 96/61, ambas modificadas por la Directiva 2003/35.

¹⁹⁵ Art. 9.4 (primera frase) del Convenio, *cursiva* añadida.

estatales la jurisprudencia derivada *Kraaijeveld*, antes considerado, a los efectos de controlar el margen de apreciación que puedan tener las autoridades estatales en materia de derecho de participación.

8.4. Recursos en el caso de infracción de las disposiciones del Derecho ambiental nacional (art. 9.3)

El art. 9.3 recoge una norma que se separa de lo dispuesto en los arts. 1 y 2, al establecer que los Estados velen por que «los miembros del público que reúnen los criterios eventuales previstos por su Derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra de las disposiciones del Derecho nacional ambiental.» En este caso no se plantea vínculo alguno entre el recurso que se pueda prever y las disposiciones del Convenio sobre participación y acceso a la información. El objeto será cualquier norma ambiental nacional y las acciones podrán ser, en principio, de todo tipo, administrativas, penales, o civiles. De hecho, el art. 9.3 señala con claridad que esta norma se aplica sin perjuicio de los procedimientos de recurso previstos en los arts. 1 y 2.

No obstante la aparente amplitud del objeto del art. 9.3, éste suscita, como es habitual en el Convenio, algunas cuestiones sobre su alcance real. La primera de ellas pasa por la remisión al Derecho nacional para precisar los requisitos que deban reunir los miembros del público. Por tanto, el art. 9.3 no consagra una acción pública,¹⁹⁶ aunque tampoco lo impide, ya que el Derecho interno puede omitir la exigencia de requisitos de legitimación para entablar las correspondientes acciones¹⁹⁷. No obstante, lo que impide el Convenio es que el ejercicio de la acción pública o popular quede reservada a los ciudadanos de una determinada nacionalidad,¹⁹⁸ de acuerdo con lo que dispone el art. 3.9. En todo caso, la posible determinación de criterios de legitimación debería realizarse en línea

¹⁹⁶ JENDROSKA, J., y STEC, S., «The Aarhus Convention: towards a new era in environmental democracy», (2001) n. 9 *Environmental Liability* 140, pp. 150-151.

¹⁹⁷ La sentencia del Tribunal Constitucional 62/1983, fundamento jurídico 2, señala que «dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común. Esta solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de derecho, que consagra la Constitución (art. 1.1), en el que la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo.»

¹⁹⁸ Éste es el caso del art. 19.1 LOPJ y art. 19.4 LJCA, respecto del ejercicio de la acción pública, que queda reservada a los «ciudadanos de nacionalidad española».

con lo que establece el Convenio,¹⁹⁹ salvo que el Derecho interno recoja disposiciones más favorables²⁰⁰. De ahí que tenga sentido la referencia que aparece en el art. 9.3 a que sus previsiones se apliquen sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 1 y, en particular, 2.

Lo que tampoco aclara el Convenio es qué ha de entenderse por «disposiciones del Derecho nacional ambiental». Como es bien sabido, la protección del ambiente se caracteriza por la concurrencia de distintos aspectos que no son siempre fácilmente deslindables, debido a su carácter horizontal. El criterio a seguir puede suscitar diferencias entre los Estados, ya que el Convenio no emplea el término «relativas al medio ambiente», que pudiera incluir aquellas disposiciones normativas que afecten a éste, sino el de disposiciones del Derecho ambiental. El criterio habrá de partir, por tanto, del objetivo de protección del ambiente que persiga la norma y que permita diferenciarla de otras disposiciones que, pudiendo tener efectos sobre el medio o alguna relación con éste, no persigan su protección como finalidad principal. La jurisprudencia del TJCE en la materia podría aportar alguna aclaración a este respecto. En efecto, el TJCE ha indicado, en una jurisprudencia constante, que el solo hecho de que una medida pueda tener algún tipo de relación con el ambiente no implica que la misma sea una disposición de Derecho ambiental. Habrá que estar, en su caso, a su finalidad y contenido²⁰¹. No obstante, los Estados están obligados a aclarar qué tipo de disposiciones responden a la tutela del ambiente, sin que esto implique una restricción de las mismas para circunvalar lo señalado en el art. 9.3. El Convenio se opone a este posible intento al no haber definido el término Derecho nacional ambiental, lo cual parece ser consciente. La propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente sigue esta senda²⁰². La Comisión ha indicado a este respecto que el concepto de «Derecho ambiental» se ha de definir en términos generales para incluir la legislación aplicable de medio ambiente. Al tratarse de un Derecho que está en constante evolución, la elaboración de una lista exhaustiva sería problemática, ya que exigiría prever un procedimiento periódico de actualización y revisión²⁰³.

¹⁹⁹ DE LANGE, F., «Beyond Greenpeace, courtesy of the Aarhus Convention», (2003) n. 3 *Yearbook of European Environmental Law*, p. 241.

²⁰⁰ Art. 3.5 del Convenio: «Las disposiciones de la presente Convenio no atentarán contra el derecho de las partes a seguir aplicando o adoptar, en lugar de las medidas previstas por la presente Convención, medidas que garanticen un acceso más amplio a la información, una mayor participación del público en la toma de decisiones y un acceso más amplio a la justicia en asuntos ambientales.»

²⁰¹ Véase el Dictamen 2/00 (2001) REC I-9713.

²⁰² COM(2003) 624 final, p. 12.

²⁰³ El art. 2.1.g) define «Derecho medioambiental» como la legislación comunitaria y la legislación adoptadas para aplicar la legislación comunitaria que tienen por objetivo la protección o mejora del medio ambiente, incluida la salud humana y la protección o la utilización racional de los recursos naturales, especialmente en los ámbitos siguientes: i) protección de las aguas; ii) protección contra el ruido; iii) protec-

El art. 9.3 emplaza a los Estados para que se puedan entablar procedimientos administrativos y judiciales que sirvan para impugnar acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas. El tenor general y, en principio indiferenciado, del Convenio podría suscitar algunos problemas. Así como en el caso de las autoridades públicas no se plantean dificultades respecto a la interposición de recursos, tanto en vía administrativa como judicial, esto resulta más dudoso en el caso de los particulares. Los conflictos entre éstos se ventilan ante los tribunales. No obstante, la vía de recurso administrativo sí puede ser empleada por un particular para solicitar la nulidad de una autorización de la que sea titular un tercero, si bien en este caso lo que será objeto de recurso será la actuación de la Administración, no la del tercero titular de aquélla, aunque la decisión final pueda afectar a éste, v.g., por declararse nula²⁰⁴. Ahora bien, un particular podrá instar a la Administración para que se suspenda una actividad en el supuesto de que se demuestre que ésta incumple las condiciones a las que esté sujeta²⁰⁵.

En términos generales, el ciudadano no tiene derecho a castigar por medio de un procedimiento administrativo sancionador. El ejercicio de esta potestad queda reservado a la propia Administración. No obstante, en cuanto víctima posible del ilícito administrativo, aquél tiene un claro interés en solicitar el ejercicio del poder público punitivo y en participar en el procedimiento previsto. La infracción administrativa puede perjudicar los derechos e intereses individuales. Sin perjuicio de la acción popular, la clave para descubrir tales intereses radicará en si la imposición de una sanción al presunto infractor puede producir un efecto positivo o eliminar una carga en la esfera jurídica del ciudadano²⁰⁶. Además, ha de tenerse en cuenta que, aunque prevalezca la sanción pecuniaria, también se encuentran otros tipos de medidas sancionadoras que pueden reportar beneficios claros y directos a los particulares (incluidas, asimismo, las medidas provisionales asociadas a la instrucción del procedimiento)²⁰⁷. A este res-

ción de los suelos; iv) contaminación atmosférica; v) ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; vi) conservación de la naturaleza y biodiversidad biológica; vii) gestión de los residuos; viii) productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; ix) biotecnología; x) otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; xi) evaluación de impacto medioambiental; xii) acceso a la información medioambiental y participación pública en la toma de decisiones.

²⁰⁴ Véase *Wells*, asunto C-201/92, sentencia de 7 de enero de 2004; puede verse el comentario a esta sentencia de GARCÍA URETA, A., «Directivas comunitarias: definiciones autónomas, efecto directo en situaciones triangulares y deber de reparación», (2004) n. 68 *RVAP* 185; JORDANO FRAGA, J., «Efecto directo horizontal de determinadas directivas ambientales: La consagración jurisprudencial de la invocabilidad por particulares de las directivas en relaciones triangulares», (2004) n. 124 *REDA* 645.

²⁰⁵ Véase el art. 9.1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

²⁰⁶ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de 2 de julio de 1993, art. 6.91.

²⁰⁷ COBREROS MENDAZONA, E., «El Reconocimiento al Denunciante de la Condición de Interesado en el Procedimiento Sancionador», en SOSA WAGNER, F., (coord.), *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000), pp. 1.437-1.468, p. 1.441; véase también REBOLLO PUIG, M., «Interesados y Denunciantes en el Procedimiento Administrativo Sancionador», (1993) n. 29 *Poder Judicial* 59.

pecto, cabe apreciar que las normas sancionadoras disponen determinadas medidas accesorias que, efectivamente, tutelan el interés legítimo de terceros, incluido el patrimonial (dañado por la infracción del responsable)²⁰⁸. Con todo, el Convenio no estaría pensando en la presentación de denuncias, sino en el efectivo ejercicio de recursos y acciones administrativas y judiciales, contra acciones y omisiones propias de particulares o de autoridades públicas, sin que las denuncias puedan equipararse a aquéllos.

Es necesario destacar la amplitud con la que se refiere el Convenio a acciones u omisiones contrarias a las disposiciones del Derecho ambiental estatal. En principio, el Convenio pretende amparar *cualquier* recurso contra cualquier tipo de actuación u omisión. En este punto es apreciable que, así como se reconoce el derecho de los Estados para fijar criterios de legitimación en relación con los ciudadanos que puedan suscitar tales recursos, no hay una mención paralela en el art. 9.3 sobre las circunstancias que concurran en las actuaciones u omisiones recurribles. En el caso de las autoridades públicas podrán tratarse tanto de actos de trámite como definitivos, pero también otros supuestos, caso de la denominada vía de hecho²⁰⁹. Igualmente, por lo que respecta a las omisiones,²¹⁰ no cabría establecer distinciones fundadas en el carácter del acto, v.g., si éste es firme, o si no se ha ejecutado, pudiendo abarcar igualmente la falta de ejercicio de potestades como la reglamentaria o planificadora²¹¹. De ahí que el potencial del art 9.3 resulte muy amplio en su formulación.

8.5. Otros requisitos que deben cumplimentar las normas relativas a la interposición de recursos

La efectividad de los recursos tanto administrativos como judiciales choca en múltiples ocasiones con distintos obstáculos, caso de la lentitud procedimen-

²⁰⁸ De esta manera, por ejemplo, el art. 102.1 de la Ley 3/1998, general de medio ambiente del País Vasco señala que «[s]in perjuicio de las sanciones que se impongan, los infractores o infractoras estarán obligados a reparar los daños causados, con objeto de restaurar los bienes alterados a su estado anterior.» Como es fácil de colegir, los daños ocasionados han podido afectar a terceras personas tanto en su esfera personal (salud) como patrimonial. Véase LASAGABASTER HERRARTE, GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS, op. cit, pp. 93-95.

²⁰⁹ La propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, define, art. 2.1, «acción administrativa» como «la toda medida administrativa adoptada por una autoridad pública con arreglo al Derecho medioambiental, que sea jurídicamente obligatoria y surta un efecto externo.»

²¹⁰ El art. 2.1.e) de la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, define «omisión administrativa» como «la no actuación de una autoridad pública en los casos en que está obligada a adoptar medidas administrativas con arreglo al Derecho medioambiental.»

²¹¹ Compárese con el art. 29 LJPAC. Sobre esta norma, véase SÁNCHEZ MORÓN, M., «El objeto del recurso contencioso-administrativo», en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo* (segunda edición, Lex Nova, Valladolid, 2001), pp. 163-233, pp. 185-214.

tal, así como la dificultad de poderse adoptar medidas cautelares que puedan garantizar la efectividad de la decisión final, del tipo que sea. Por lo que se refiere a las dificultades financieras, es claramente diferente la posición en la que se puede encontrar un particular, incluso una ONG, frente a la Administración o a un sector industrial. Esto resulta predicable tanto en los casos en que se ejercita el derecho de participación procedimental (v.g., asesoramiento científico o jurídico), como, en especial, en los procesos judiciales, en los que la imposición de las costas, sujetas, en principio, a la discrecionalidad del órgano jurisdiccional,²¹² puede implicar la disolución de tal ONG.

El tiempo en la administración de justicia es otro de los factores claves a los efectos de garantizar que el ejercicio de acceso a la justicia no se quede en la nada. El establecimiento de plazos en la legislación nacional contribuye a evitar posibles abusos en la función jurisdiccional. En este punto no siempre es posible conjugar varios intereses que habitualmente concurren de forma contradictoria. Por una parte, el necesario tiempo para analizar el fondo de los asuntos que, habitualmente, resultan complejos por la multiplicidad de variables que pueden intercalarse, así como por las diferentes partes que concurren en el litigio y su correspondiente derecho a la defensa, como así recuerda el art. 6.3.b) del CEDH. Pero, por otra parte, se encuentra el deber de que la justicia sea impartida dentro de un plazo razonable (art. 6.1 CEDH). En el caso del CEDH, los criterios habituales que se consideran por el TEDH son de carácter objetivo, el grado de complejidad intrínseca de asunto, y subjetivo, el comportamiento del demandante y de las autoridades competentes en la tramitación del proceso en relación con el asunto²¹³.

El tercer aspecto a considerar es el de la tutela cautelar,²¹⁴ que resulta clave en los supuestos de protección del ambiente, aunque aquí también se producen importantes problemas, sobre todo en el caso en que se acuerde la correspondiente caución o garantía que, en la mayoría de supuestos, no puede ser asumida por aquellos que entablen un recurso, ya sea ante la Administración o los tribunales²¹⁵. Conectado con lo anterior, se encontraría también el momento en que se pueden solicitar tales medidas, esto es, con el correspondiente recurso o incluso antes de su interposición²¹⁶.

²¹² Véase el art. 139 LJCA.

²¹³ ESPARZA LEIBAR y ETXEBERRIA GURIDI, op. cit., pp. 210-211.

²¹⁴ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Batalla por las Medidas Cautelares* (Civitas, Madrid, 1992); CHINCHILLA MARÍN, C., «La Tutela Cautelar», en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (segunda edición, Lex Nova, Valladolid, 2001), pp. 587-640.

²¹⁵ Véanse los arts. 111 LRJPAC y 133 LJCA. Téngase en cuenta que el art. 133 LJCA suprime el carácter preceptivo de la caución o garantía, a diferencia del art. 111.4 LRJPAC.

²¹⁶ En el caso de la LJCA, la tutela cautelar no puede solicitarse antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo, salvo en el caso de inactividad o vía de hecho (art. 136 LJCA); véase CHINCHILLA MARÍN, op. cit., pp. 623-625.

El Convenio de Aarhus pretende salir al paso de los anteriores problemas, si bien el resultado final es dispar. Por una parte, el octavo párrafo del preámbulo reconoce que para el ejercicio de los derechos derivados de su articulado, «los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer sus derechos.» De acuerdo con el art. 9.4, los procedimientos en materia de participación y las acciones relativas a la infracción del derecho ambiental nacional «deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular, una orden de reparación si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo.» Como es apreciable, a pesar de lo positivo que pueda resultar introducir esta norma, la misma no difiere en exceso de otras de carácter internacional, caso del propio art. 6 CEDH antes citado. El art. 9.4 deja sin determinar el tipo de «recursos» (o mejor quizás, remedios),²¹⁷ salvo el que cita, «en particular», esto es, la orden de reparación o compensación en el caso de producirse daños. Por tanto, en el supuesto de las autoridades públicas la decisión administrativa o judicial no se limitará únicamente a declarar si la correspondiente acción u omisión que se haya puesto en cuestión no es conforme a Derecho, sino que habrá que igualmente adoptar cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento de la situación de que se trate²¹⁸.

También es criticable el empleo del término «costo prohibitivo». La crítica radica en que el Convenio se ha reducido a fijar un límite, pero éste resulta en exceso elevado, lo que facilita la imposición de costes gravosos y que pongan seriamente en aprietos a los que pretendan ejercer las correspondientes acciones, sin que por ello lleguen a ser «prohibitivos». De hecho, en este último caso podría ponerse legítimamente en duda que se garantice el derecho de acceso a la justicia, como pretende el Convenio. Con todo, el art. 9.5 exige a los Estados que prevean el establecimiento de mecanismos apropiados de asistencia encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que traben el acceso a la justicia. Por dónde puedan pasar estos mecanismos no es una cuestión que admita una única respuesta, ya que el Convenio no impone la eliminación de dichos obstáculos financieros. Una posibilidad sería la de establecer normativamente un límite máximo de costas procesales que, en su caso, deberían hacerse frente por los demandantes, en concreto las ONGS. Si bien se entiende que esta medida podría crear nuevas desigualdades, en este caso favoreciendo a aquellas organizaciones, la defensa del ambiente exigiría la adopción de tales medidas a su favor²¹⁹. Obviamente, la solución más radical sería eximirles, por ley, del pago de las costas. Esta posibilidad no estaría desencaminada si se tiene en cuenta que tanto el Convenio sobre el reconocimiento de la personalidad jurí-

²¹⁷ «Remedies», que es el término que emplea la versión inglesa del Convenio.

²¹⁸ Véase el art. 71.1 LJCA. Téngase en cuenta también el art. 130 LRJPAC.

²¹⁹ KRÄMER, «The citizen in the environment», op. cit., p. 137.

dica de las ONGS,²²⁰ como la propia propuesta de Directiva comunitaria en materia de acceso a la justicia, establecen como requisito que éstas no tengan ánimo de lucro. En la Directiva 2002/8, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios,²²¹ se entiende que la justicia gratuita se considera adecuada cuando garantice: a) el asesoramiento previo a la demanda con vistas a llegar a un acuerdo antes de la presentación de demanda; b) la asistencia jurídica y la representación ante los tribunales, así como la exención de las costas procesales para el beneficiario, incluidos los gastos vinculados al carácter transfronterizo del litigio. Estos últimos incluyen, de acuerdo con el art. 7, a) los servicios de interpretación; b) la traducción de los documentos presentados por el beneficiario a instancias del tribunal o de la autoridad competente y que sean necesarios para resolver el asunto; y c) los gastos de desplazamiento que corran por cuenta del solicitante, cuando la ley o el tribunal de dicho Estado miembro requieran la comparecencia ante el tribunal de las personas relacionadas con la defensa de su pretensión por el solicitante, y cuando el tribunal decida que no existen otros medios satisfactorios de tomar declaración a tales personas. Igualmente, de acuerdo con el art. 3.2, se incluyen los honorarios de personas que actúen en el juicio a requerimiento del tribunal, o ayudas para sufragarlas. En los Estados miembros en que pueda condenarse a la parte que pierda el juicio al pago de las costas de la parte contraria, si el beneficiario perdiera el juicio la justicia gratuita incluirá las costas de la parte contraria a condición de que las hubiera cubierto igualmente si el beneficiario tuviera su domicilio o su residencia habitual en el Estado miembro del foro²²².

Finalmente, el art. 9 del Convenio afronta dos aspectos relativos a la información, tanto en el caso de recurso administrativo como judicial,²²³ como en relación a que las decisiones adoptadas en virtud del art. 9 se pronuncien o consignen por escrito, y que las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público²²⁴. El Convenio no entra en los medios para garantizar la accesibilidad al público en general, quedando en manos de los Estados. En todo caso, como ha puesto de manifiesto la sentencia 106/2004 del Tribunal Constitucional Belga (*Cour d'Arbitrage de Belgique*), de

²²⁰ Art. 1.a).

²²¹ (2002) DO L 2/41. Véase también el Libro Verde, *Asistencia jurídica en litigios civiles: problemas para el litigante transfronterizo*, COM(2000) 51 final. Esta Directiva se aplica, art. 1.2, a todo litigio transfronterizo en materia civil y mercantil, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No incluye, en particular, las materias fiscal, aduanera y administrativa. Véase el art. II-107 (tercer párrafo) del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

²²² Véase el art. 3.2.

²²³ Art. 9.5 del Convenio.

²²⁴ Art. 9.4 del Convenio.

16 de junio de 2004,²²⁵ si bien respecto al Boletín Oficial (*Moniteur Belge*) de aquel país, la publicación de tales sentencias en Internet no resultaría suficiente, en la medida en que no todos los ciudadanos tienen acceso a la misma²²⁶.

8.6. Convenio de Aarhus y acceso a la justicia en el Derecho comunitario europeo

La adopción del Convenio de Aarhus y su firma por la Comunidad Europea, como persona jurídica, plantea la cuestión de su influencia en las instituciones comunitarias, ya que los ciudadanos y las asociaciones tienen acceso limitado ante el TJCE, para recurrir los actos de aquéllas²²⁷. Además, hay que tener en cuenta que la carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea,²²⁸ art. II-47, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, disposición ésta ya considerada por la jurisprudencia comunitaria,²²⁹ y ahora introducido en el art. II-107 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Con todo, las posibilidades de acceso a la justicia siguen siendo limitadas para los ciudadanos²³⁰. Esta posición restrictiva se percibe con claridad en el caso de procedimientos, como el de infracción que regula el art. 226 del Tratado CE. La acción correspondiente debe ser ejercitada por la Comisión y el papel de los ciudadanos, incluso si fueron ellos los que presentaron la queja que suscitó la actuación de la Comisión contra un Estado miembro, resultará limitado. A instancia del Defensor del Pueblo Europeo,²³¹ la Comisión ha optado por oír a quien haya presentado la queja antes de decidir la apertura de un procedimiento de infracción o, en su caso, el archivo de la misma. Si al final de ésta se concluye que no hay razones para iniciar un procedimiento de infracción en contra de un Estado, se archiva, sin que quepa recurrir esta decisión. El TJCE se muestra contrario a

²²⁵ Accesible en www.arbitrage.be. Agradezco a Luc LAVRYSEN, magistrado de la *Cour d'Arbitrage*, el proporcionarme la referencia de la sentencia.

²²⁶ Téngase en cuenta que el párrafo 15 del preámbulo señala que es importante recurrir a los medios de comunicación, así como a los modos de comunicación electrónicos, y a otros modos de comunicación que aparecerán en el futuro.

²²⁷ Véase KRÄMER, L., «Public interest litigation in environmental matters before the European courts», (1996) n. 8 *Journal of Environmental Law* 1; GADING, H., «Litigation by public-interest groups in European Law», (1996) n. 39 *German Yearbook of International Law* 361.

²²⁸ (2000) DO C 364/1.

²²⁹ *Jégo-Quéré*, asunto T-177/01 (2002) REC II-2365.

²³⁰ Véase MONEDIAIRE, G., «L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention: d'Aarhus», (1999) *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 63; véase también DETTE, B., «Access to justice in environmental matters: A fundamental democratic right», en ONIDA, M., *Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer* (Europa Law Publishing, Groningen, 2004), pp. 3-21.

²³¹ Véase COM(98) 317 final, Decimoquinto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1997), (1998) DO C 250, p. 10.

aceptar que el ciudadano pueda recurrir la decisión de la Comisión. La razón de esta posición es doble. Por una parte, tal decisión se enmarca en el contexto del procedimiento de infracción, por lo que sólo tiene un papel secundario en éste. Por otra, una decisión adoptada bajo tal procedimiento no se dirige a tal persona, por lo que no se cumplen los criterios del art. 230 TCE (recurso de nulidad) para poder determinar la legitimación ante el Tribunal²³². A pesar de las limitaciones existentes, tras una negativa de la Comisión a proseguir con la tramitación de una queja, queda abierta la vía para acudir ante el Defensor del Pueblo Europeo alegando, en su caso, «mala administración» en la acción de la Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 195 TCE²³³. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con el art. 1.3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, éste no puede intervenir en las causas que se sigan ante los tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales²³⁴.

8.6.1. *El caso del art. 230 TCE*

8.6.1.1. CONDICIONES DE APLICACIÓN

No obstante, la principal norma con la que hay que confrontar lo señalado en el Convenio es el artículo 230 TCE²³⁵. Esta disposición diverge de otros sis-

²³² Véase KRÄMER, L., *EC Environmental Law* (Fifth edition, Sweet & Maxwell, London, 2003), pp. 383-385.

²³³ Caso de la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 472/6.3.96/XP/ES/PD contra la Comisión Europea, relativa a la tramitación, por la Comisión, de una reclamación sobre el pantano de Itoiz (Navarra). En ella, el Defensor del Pueblo concluye que los principios de buena administración «exigen que la administración explique adecuadamente a los ciudadanos los motivos de la decisión que toma. Se constata que los demandantes insistieron que el proyecto de Itoiz contravenía la Directiva 79/409 y que esta infracción no se podía remediar mediante la Directiva 92/43, que no estaba en vigor en el momento de los hechos. También parece que la Comisión no tuvo en cuenta la alegación en su decisión original, por lo que resultaba insuficiente en su razonamiento. Esta decisión se tomó antes de que la Comisión se comprometiera a informar a los ciudadanos de los motivos de una decisión cuando concluyera que no se había producido una infracción. Sin embargo, la Comisión tampoco tuvo adecuadamente en cuenta la alegación en sus observaciones a la presente reclamación; por lo tanto resulta que la Comisión no puede justificar adecuadamente su decisión, y esto constituye un caso de mala administración.»

²³⁴ Decisión 94/114, del Consejo, por la que se aprueba la Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo (1997) DO L 54/25.

²³⁵ Véase, entre otros, ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario* (CEURA, Madrid, 1994), pp. 354 *et seq.*; BARAV, A., «Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court», (1974) *Common Market Law Review*, 191; EBBESSON, J., «European Community», en EBBESSON, J., (ed.), *Access to Justice in environmental matters in the EU* (Kluwer, The Hague, 2002), 49-100; CHITI, M. P., *Derecho Administrativo Europeo* (Civitas, Madrid, 2002), pp. 280-284; CRAIG, P., «Legality, Standing and Substantive Review in Community Law», (1994) n. 14 *Oxford Journal of Legal Studies* 507; JANS, J. H., *European Environmental Law* (second revised edition, Europa Law Publishing, Groningen, 2000), pp. 214-220; LENAERTS, K., y ARTS, D., *Procedural Law of the European Union* (Sweet & Maxwell, London, 1999), pp. 139-206; MENGOSZI, P., *Derecho Comunitario y de la Unión Europea* (Tecnos, Madrid, 2000), pp. 235 *et seq.*; MANGAS MARTÍN, A., y LIÑAN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (tercera edición, Tecnos, Madrid, 2002), pp. 448-459; MOITINHO DE ALMEIDA, J. C., «Evolución Jurisprudencial en Materia de Acceso de los Particulares a la

temas jurídicos más favorables a la legitimación de los demandantes en defensa de intereses difusos,²³⁶ invocado sin éxito en el asunto *Greenpeace*,²³⁷ que se comenta más adelante. Sin embargo, la posición del TJCE ha sido estricta a la luz de lo que señala aquella norma, en concreto en su primer y cuarto párrafos:

«El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes. y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.»

A los efectos de acudir ante el TJCE para requerir la anulación de un acto de una de sus Instituciones, el art. 230 TCE establece dos categorías de demandantes posicionados en desigualdad de condiciones:

- a) Por una parte los Estados y las Instituciones comunitarias,²³⁸ que no están sujetos a requisitos de legitimación, salvo el Parlamento (para la defensa de sus prerrogativas), [art. 230.1 (primer párrafo)]²³⁹.
- b) Las personas físicas o jurídicas que, por el contrario, tienen dos tipos de aspectos a satisfacer: en primer lugar, los actos a recurrir, y por otra parte las condiciones de legitimación (art. 230 [cuarto párrafo])²⁴⁰.

En términos generales un recurso de nulidad se puede plantear en el caso de todo tipo de medidas de las Instituciones comunitarias, cualquiera que sea su forma o naturaleza,²⁴¹ con tal de que estén destinadas a producir efectos jurídi-

Comunitaria» en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., y LIÑAN NOGUERAS, D., *El Derecho Comunitario y su aplicación Judicial* (Civitas, Madrid, 1993), pp. 595 *et seq.*; ORTEGA, M., *El Acceso de los Particulares a la Justicia Comunitaria* (Ariel, Barcelona, 1999), pp. 18 *et seq.*; SCHERMERS, H. G., y WAELEBROECK, D. F., *Judicial protection in the European Union* (Kluwer, The Hague, 2001), pp. 419-463.

²³⁶ En el caso de los Estados Unidos, véanse los paradigmáticos *Sierra Club v. Morton*, 405 US 727 (1972), accessible en Internet, www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/sierraclub.html; y *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 US 69 (1973), accessible en Internet, www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/SCRAP.html.

²³⁷ *Greenpeace*, asunto C-321/95P (1998) ECR I-1651.

²³⁸ De acuerdo con el art. 7.1 TCE: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas. Los actos del Banco Central Europeo también se incluyen en el art. 230; no obstante, de acuerdo con el art. 109 fundamento 9, durante la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria se entienden que las referencias a aquél de los arts. 173, 175, 176, 177, 180 y 215 se refieren al Instituto Monetario Europeo.

²³⁹ *Parlamento v. Consejo*, asunto 70/88 (1990) REC I-2041.

²⁴⁰ Véase, por ejemplo, *Thierry Arnaud*, asunto C-131/92 (1993) REC I-2574.

²⁴¹ Sobre la posibilidad de recurrir los actos dictados por los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, véase *Parlamento v. Consejo*, asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91 (1993) REC I-3685.

cos, es decir, que el acto modifique la situación legal del tercero, del destinatario. El TJCE ha señalado: «A fin de determinar si el acto impugnado [...] puede ser objeto de recurso en virtud del párrafo (cuarto) del art. (230) del Tratado, procede recordar que [...] es preciso analizar la esencia del acto de que se trate. En particular, únicamente constituyen actos o decisiones susceptibles de recurso de anulación las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando, de forma caracterizada, su situación jurídica»²⁴². A pesar de que del tenor de esta sentencia («únicamente») el número de actos susceptibles de este recurso pudiera ser reducido, la práctica jurisprudencial muestra que esto no es así. La posición del TJCE se asienta sobre la premisa de que es preciso evitar que las Instituciones comunitarias puedan, por medio de la elección de la forma de una medida, excluir la posibilidad de que un individuo recurra un acto que pueda afectarle directa e individualmente, y el de precisar de este modo que la elección de la forma no puede cambiar la naturaleza de un acto²⁴³. Con todo, esta doctrina no ha obstado para que el TJCE haya ido precisando determinados actos y normas que no son susceptibles de recurso de anulación bajo el art. 230 TCE, v.g., la Declaración del Consejo Europeo sobre la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea; y el propio TUE²⁴⁴.

Para el caso de demandantes no privilegiados, por comparación con los mencionados en el párrafo primero del art. 230 TCE, se pueden distinguir los siguientes actos susceptibles de recurso:

1. Decisión dirigida contra el mismo recurrente.
2. Reglamento que en realidad suponga una decisión.
3. Decisión dirigida a un tercero.

En el caso de las Directivas, la jurisprudencia comunitaria ha señalado que el hecho de que se interponga un recurso contra éstas no implica que, por esta sola circunstancia, se declare la inadmisibilidad del recurso bajo el art. 230 TCE. Lo que habrá que comprobar es si la Directiva objeto del litigio constituye una Decisión que afecte directa e individualmente al demandante²⁴⁵.

En el primer supuesto (1, *supra*) no se suscitan mayores problemas, ya que los requisitos adicionales de afectación individual y directa que exige el art. 230

²⁴² *IBM*, asunto 60/81 (1981) REC 2639.

²⁴³ *Calpak*, asuntos acumulados 789 y 790/79 (1980) REC 1949, apt. 7.

²⁴⁴ *Olivier Roujansky*, asunto T-584/93 (1994) REC II-585, apt. 15; confirmado por el Tribunal de Justicia en el asunto C-253/94 P (1995) REC I-7, apt. 11; para el caso de las Actas de adhesión del Reino de España y Portugal, *Laisa v. Consejo*, asuntos acumulados 31/86 y 35/86 (1988) REC 2285. La presunción de validez de la que gozan los actos administrativos comunitarios sólo puede ser enervada por la anulación o por la revocación; *Algera*, asunto 7/56 y 3/57 a 7/57 (1957) REC 81, p. 122; *Consortio Cooperative d'Abruzzo*, asunto 15/85 (1987) REC 1005, apt. 10.

²⁴⁵ Véase, por ejemplo, *Vannieuwenhuyze-Morin*, asunto T-321/02 (2003) REC II-1997; compárese con *Gibraltar v. Consejo*, asunto C-298/89 (1993) REC I-3605.

TCE, quedan satisfechos²⁴⁶. Más dificultades se presentan en los casos segundo y tercero. De manera inicial, cabe plantearse, en términos generales, la distinción entre un Reglamento y una Decisión. El criterio de diferenciación entre ambas normas vinculantes (art. 249 TCE), lo ha establecido el TJCE sobre la base de que el primero tiene aplicación general, mientras que una decisión sólo vincula a sus destinatarios. No obstante, como el TJCE recuerda en el asunto *Codorniu*,²⁴⁷ un Reglamento no deja de tener esta naturaleza por el simple hecho de que se pueda determinar el número o incluso la identidad de las personas a las que se aplica dicha norma, si en realidad la medida comunitaria es de aplicación a una situación objetiva²⁴⁸.

Para los casos 2 y 3 (*supra*) se exige adicionalmente que uno tenga interés: a) *individual* y b) *directo*, es decir, por una parte, que el acto le afecte debido a ciertas cualidades que le son particulares o en virtud de una situación de hecho que le caracterice en relación con cualquier otra persona y por ello le individualice de manera análoga al destinatario²⁴⁹. En segundo lugar, el carácter directo se determina sobre la base de que los efectos del acto sobre los intereses del particular no dependen de la discreción de otra persona, v.g., una autoridad estatal²⁵⁰.

8.6.1.2. LA SAGA DE LOS ASUNTOS *GREENPEACE*

Las limitaciones que suscita el TCE respecto de la legitimación se han visto confirmadas en la saga de los asuntos *Greenpeace*, en relación con determinados proyectos de construcción en las islas Canarias con financiación de la Unión Europea²⁵¹. De esta manera, la jurisprudencia comunitaria ha sostenido que un criterio que se limitase a la mera existencia de un perjuicio presente o futuro, no puede bastar por sí solo para conferir legitimación a un demandante, cuando tal perjuicio puede afectar de forma general y abstracta a un gran número de particulares que no puede determinarse *a priori*. Esta conclusión no puede verse afectada por la afirmación de que, según las prácticas jurisprudenciales

²⁴⁶ Por ejemplo, *Maurissen y Union Syndicale v. Tribunal de Cuentas*, asuntos acumulados 193 y 194/87 (1989) REC 1045, apt. 42.

²⁴⁷ *Codorniu*, asunto C-309/89 (1994) REC I-1853.

²⁴⁸ Asunto C-309/89, apartado 18; *Alusuisse Italia SpA*, asunto 307/81 (1982) REC 3463, apt. 11. Nótese que el Tribunal indicó también que la distinción entre un Reglamento y una Decisión se funda en la naturaleza de medida en cuestión y en los efectos jurídicos que produce y no en los procedimientos para su adopción; apt. 13.

²⁴⁹ A este respecto el Abogado General LENZ señala *CIRFS v. Comisión*, asunto C-313/90 (1993) REC I-1125, p. I-1.162, apt. 77 que «por regla general, sólo está afectado individualmente quien puede alegar un interés propio».

²⁵⁰ *Municipality of Differdange*, asunto 222/83 (1984) REC 2889, apts. 10-12. Sobre la noción de interés directo, véanse los asuntos *Bock v. Comisión*, asunto 62/70 (1971) REC 897; *Mannesmann-Röhrenwerke*, asunto 333/85 (1988) REC 1381.

²⁵¹ *Greenpeace*, asunto C-321/95 P (1998) REC I-1651; asunto T-585/93 (1992) REC II-2205.

nacionales en materia de protección del ambiente, la legitimación puede fundarse en la mera existencia de un interés «suficiente» de los demandantes,²⁵² ya que la legitimación en virtud del párrafo cuarto del art. 230 TCE depende de que se cumpla el requisito de que la Decisión impugnada afecte directa e individualmente al demandante. Por lo que respecta a las asociaciones que representen intereses profesionales, la jurisprudencia del TJCE señala que no tienen legitimación activa cuando a ninguno de sus miembros les afecte directa e individualmente el acto recurrido. Sin embargo, el TJCE admite que una asociación representativa pueda estar legitimada si ha participado en la preparación de un acto susceptible de recurso bajo el art. 230 TCE²⁵³.

Asuntos posteriores han mantenido similar posición, como sucedió en *Danielsson*,²⁵⁴ relativo a la aplicación del art. 34 EURATOM a las pruebas nucleares francesas en el atolón de Mururoa,²⁵⁵ en el que se desestimó la solicitud de medidas cautelares requeridas por los demandantes. Estos habían afirmado que se cumplían los requisitos de legitimación del art. 230 TCE, ya que la Decisión de la Comisión que habían impugnado, les afectaba de una forma particularmente grave y no tenía adecuadamente en cuenta los efectos sobre su salud de las pruebas nucleares controvertidas, pese a que formaban parte de la población, a que se refería el art. 30 del Tratado EURATOM, cuya protección sanitaria debía estar garantizada, especialmente, en el marco de la aplicación del art. 34 EURATOM.

Con un planteamiento similar al del asunto *Greenpeace*, el TPI sostuvo que la argumentación de los demandantes no podía admitirse, en la medida en que, a primera vista, la Decisión impugnada afectaba únicamente a aquéllos «en su condición objetiva de residentes en Tahití», al igual que cualquier otra persona que residiese en Polinesia²⁵⁶. El TPI añadió: «A este respecto, aún suponiendo que los demandantes puedan sufrir, en su caso, un perjuicio personal provocado por las posibles consecuencias nefastas de las pruebas nucleares controvertidas tanto para el medio ambiente como para la salud de la población, esta circunstancia no basta, por sí sola, para individualizarles de una manera análoga a la de un destinatario de la Decisión controvertida, como exige el párrafo cuarto del art. 146 del Tratado, antes citado, en la medida en que un perjuicio como el que invo-

²⁵² Véase el art. 9.2.a) del Convenio.

²⁵³ *Van der Kooy*, asuntos acumulados 67, 68, 70/85.

²⁵⁴ Asunto T-219/95 R (1995) REC II-3051.

²⁵⁵ El art. 34 EURATOM señala: «Todo Estado miembro, en cuyos territorios hayan de realizarse experimentos particularmente peligrosos, deberá adoptar disposiciones suplementarias para la protección sanitaria, después de haber recibido el dictamen de la Comisión sobre ellas. Se requerirá el dictamen favorable de la Comisión cuando los efectos de estos experimentos pudieren dejarse sentir en los territorios de los restantes Estados miembros.»

²⁵⁶ T-219/95 R, apt. 70.

can puede afectar, de forma indiferenciada, a cualquier persona que resida en la citada zona»²⁵⁷.

8.6.1.3. REACCIONES A LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA

La razón que puede explicar esta actitud jurisprudencial sería la de evitar recursos directos ante el TJCE, remitiendo a los posibles demandantes a la vía de la cuestión prejudicial (art. 234 TCE). Sin embargo, este último mecanismo queda en manos del juez estatal aunque, tras la sentencia en el asunto *Köbler*,²⁵⁸ éste pueda verse más compelido a presentar la correspondiente cuestión a su homólogo de Luxemburgo²⁵⁹. Según esta sentencia, habida cuenta de la función esencial que desempeña el poder judicial en la protección de los derechos que los particulares deducen de las normas comunitarias, se mermaría la plena eficacia de dichas normas y se reduciría la protección de los derechos que reconocen si los particulares no pudieran obtener una indemnización, en determinadas condiciones, cuando sus derechos resulten lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a una resolución de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que resuelva en última instancia²⁶⁰.

Las reacciones a la jurisprudencia comunitaria respecto del art. 230 TCE se han suscitado en diferentes frentes. Por una parte, el Abogado General Jacobs planteó, en el asunto *Unión de Pequeños Agricultores*,²⁶¹ que no existen motivos que obliguen a interpretar el concepto de persona individualmente afectada en el sentido de que exige que un particular que pretenda impugnar un acto general deba diferenciarse de cualquier otra persona afectada por dicho acto de manera análoga a la de un destinatario. Según esta interpretación, cuanto mayor sea el número de personas afectadas por un acto, menores serán las probabilidades de poder acceder a un control jurisdiccional con arreglo al art. 230 TCE, párrafo cuarto. No obstante, como apuntó el Abogado General, el hecho de que un acto afecte negativamente a un gran número de particulares, causando un perjuicio generalizado, en lugar de limitado, constituye un importante motivo para aceptar una impugnación directa por uno o más de dichos particulares. De esta manera, concluyó que debería aceptarse que una persona resulta individualmente afectada por un acto comunitario «si, debido a sus circunstancias particulares, el acto

²⁵⁷ Asunto T-219/95 R, apartado 71.

²⁵⁸ Asunto C-224/01, sentencia de 30 de septiembre de 2003, sin publicar todavía en el REC; véase COBROS MENDAZONA, E., «La responsabilidad por actuaciones judiciales. El último gran paso en la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento del Derecho comunitario» (2004) n. 10 *REDE* 289.

²⁵⁹ Quien esto escribe no conoce de una sola cuestión prejudicial planteada por un tribunal español en asuntos relativos al ambiente. Teniendo en cuenta las complejidades del Derecho ambiental comunitario parece ciertamente extraño.

²⁶⁰ *Köbler*, asunto C-224/01, apt. 33.

²⁶¹ Asunto C-50/00 P (2002) REC I-6677.

lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial»²⁶². Con ello, se evitaba una «absoluta falta de tutela judicial efectiva» a la que, en su opinión, conducía la sentencia del TJCE en el asunto *Greenpeace*.

La otra reacción se ha planteado por el propio TPI en el asunto *Jégo-Quère*,²⁶³ en el que se suscitó un recurso de una sociedad pesquera contra un Reglamento comunitario. El TPI descartó, en primer lugar, el recurso ante el juez nacional, con remisión prejudicial al TJCE con arreglo al art. 234 TCE, solución sostenida en el asunto *Greenpeace*, ya que, a diferencia de este caso, en *Jégo-Quère* no existían medidas de ejecución susceptibles de ser recurridas ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El TPI declaró que el hecho de que un particular afectado por un acto comunitario pudiera impugnar su validez ante los órganos jurisdiccionales nacionales, infringiendo las normas establecidas en dicho acto y alegando la invalidez de tales normas como medio de defensa en procesos civiles y penales seguidos contra él, no constituía un medio de tutela judicial adecuado para dicho particular. No podía exigirse a los particulares que infringiesen la ley para poder tener acceso a la justicia. A la luz de lo anterior, el TPI realizó dos declaraciones de importancia, coincidiendo con el Abogado General Jacobs en el asunto *Unión de Pequeños Agricultores*. Por una parte: «[H]a de afirmarse que ya no puede considerarse, a la luz de los arts. 6 y 13 del CEDH y del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que los procedimientos previstos en los arts. 234 [TCE], por un lado, y 288 [TCE],²⁶⁴ párrafo segundo, por otro, garanticen a los justiciables un derecho de recurso efectivo que les permita cuestionar la legalidad de disposiciones comunitarias de alcance general que afectan directamente a su situación jurídica»²⁶⁵. Por otra, que «para garantizar una protección jurisdiccional efectiva de los particulares, ha de considerarse que una persona física o jurídica queda individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente si la disposición de que se trata afecta de manera *cierta y actual* a su situación jurídica restringiendo sus derechos o imponiéndole obligaciones. El número y la situación de otras personas igualmente afectadas por la disposición o que puedan serlo no son, a este respecto, consideraciones pertinentes»²⁶⁶. Esta jurisprudencia se considera más pertinente y entronca con resoluciones, que ya en 1973, habían señalado, si bien en el contexto judicial norteamericano, que la legitimación no puede ser

²⁶² Apts. 59, 60 y 62, respectivamente.

²⁶³ Asunto T-177/01 (2002) REC II-2365.

²⁶⁴ En materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

²⁶⁵ Asunto T-177/01, apt. 47. No obstante, en el apt. 48, el TPI señaló: «Ciertamente, este hecho no puede autorizar una modificación del sistema de recursos y procedimientos establecido por el Tratado y destinado a confiar al juez comunitario el control de la legalidad de los actos de las instituciones. No permite, en ningún caso, declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica que no cumpla los requisitos establecidos por el art. 230 CE, párrafo cuarto.»

²⁶⁶ Apt. 51, *cursiva* añadida.

rechazada simplemente porque muchas personas puedan sufrir el mismo perjuicio. La negación de la legitimación a aquellos particulares simplemente porque otros muchos también lo sean, significaría que las decisiones administrativas más perjudiciales no podrían ser cuestionadas por nadie²⁶⁷.

El TJCE no ha sido refractario a las anteriores críticas, al menos fuera del contexto de las concretas sentencias. De esta manera, en su Informe sobre Determinados *Aspectos de la Aplicación del Tratado de la Unión Europea* señaló: «Cabe preguntarse, sin embargo, si el recurso de anulación previsto en el art. 173 del TCE y disposiciones concordantes de otros Tratados, recurso que los particulares sólo pueden interponer contra los actos que les afecten directa e individualmente, es suficiente para garantizarles una protección jurisdiccional efectiva contra las violaciones de sus derechos fundamentales que puedan resultar de la actividad legislativa de las instituciones»²⁶⁸.

8.6.1.4. INCIDENCIA DEL CONVENIO DE AARHUS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA SOBRE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Con todo, la redacción del art. 230 TCE se mantiene,²⁶⁹ y con ella su tradicional exégesis. El anterior enfoque se ve modificado por las disposiciones del Convenio de Aarhus. En el caso del acceso a la información sobre el ambiente (art. 9.1) no se suscitarían problemas, en la medida en que el solicitante de acceso, bajo el Reglamento 1049/2003,²⁷⁰ aplicable al Parlamento, Consejo y Comisión, resultará destinatario de una decisión, cumpliéndose así los requisitos del art. 230 TCE. Estas previsiones se contienen en los arts. 7 y 8 del citado Reglamento.

La incidencia del Convenio también se plantea en el caso de las actividades cubiertas por el art. 6 del Convenio, al haberse adoptado unas normas más laxas en cuanto a la participación del público interesado y, en especial, de las ONGS, a diferencia del enfoque estricto del TPI y TJCE en el asunto *Greenpeace*. En este punto, la propuesta de Reglamento relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio, señala que el art. 9.2 «carece de relevancia directa, habida cuenta de que las decisiones a las que se refiere el art. 6 de la Convención no suelen adoptarse a nivel comunitario, sino en los Estados miembros»²⁷¹. Por tanto, las instituciones comunitarias vendrían a descartar que sus decisiones puedan servir a los efectos de autorizar las actividades sujetas a lo dispuesto en el art. 6. Sin embargo, esta afir-

²⁶⁷ *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 US 69 (1973).

²⁶⁸ Luxemburgo, mayo, 1995, punto 20.

²⁶⁹ Véase también el art. III-270.4 del proyecto de Constitución.

²⁷⁰ (2001) OJ L 145/43.

²⁷¹ COM(2003) 622.

mación no sería asumible en todo caso, teniendo en cuenta que varias de ellas pueden ser objeto de financiación, facilitando claramente su ejecución, como se puso de manifiesto en el asunto *Greenpeace*²⁷². De hecho, resulta dudoso que dichas actividades se puedan llevar a cabo sin mediar la correspondiente financiación comunitaria.

En el caso del art. 9.3, la propuesta de Reglamento reconoce que «las disposiciones jurídicas en materia de participación en la toma de decisiones pueden formar parte del “Derecho medioambiental”», al que hace alusión esa norma del Convenio. Para ajustar la legislación comunitaria a lo dispuesto por el Convenio, la propuesta entiende que la concesión de un derecho general de acceso a la justicia en materia ambiental a todas las personas físicas y jurídicas «no parece constituir una opción razonable, ya que requeriría una modificación de los arts. 230 y 232 del Tratado CE, lo que excede el ámbito del Derecho derivado». De ahí que la propuesta limita la capacidad procesal a las organizaciones ambientales a nivel europeo que cumplan una serie de condiciones (las denominadas «entidades habilitadas»). Esta limitación se considera compatible con el art. 9.3 del Convenio, pues en él se ofrece a los Estados la posibilidad de establecer criterios para otorgar capacidad procesal a los miembros del público²⁷³. Para ser reconocidas, las entidades habilitadas deberán satisfacer los siguientes criterios:

- a) ser personas morales independientes y sin ánimo de lucro que tengan como objetivo la protección del medio ambiente;
- b) llevar a cabo actividades a nivel comunitario;
- c) haber sido legalmente constituidas con más de dos años de antelación, período durante el cual habrán perseguido activamente la consecución de objetivos relativos a la protección del medio ambiente que determinen sus estatutos;
- d) estar en posesión de las declaraciones anuales de cuentas correspondientes a los dos ejercicios anteriores, certificadas por un censor de cuentas oficial.

Para que se considere que una entidad habilitada lleva a cabo actividades a nivel comunitario, en los casos en que dicha entidad actúe en calidad de asociaciones u organizaciones coordinadas con una estructura de afiliación, las asociaciones u organizaciones en cuestión deberán abarcar, como mínimo, tres Estados miembros²⁷⁴.

²⁷² Sobre este aspecto véase DE LANGE, op. cit., p. 242-244.

²⁷³ El art. 9.3 del Convenio hace alusión a reunir «los criterios que eventuales previstos por su derecho interno.»

²⁷⁴ Art. 12 de la Propuesta de Reglamento.

En principio, dichos criterios resultan consistentes con los principios de no discriminación que desgrana el Convenio en el art. 9.3, aunque alguna duda puede plantear el señalado en la letra c) (*supra*) respecto a «perseguir *activamente*» la consecución de los objetivos relativos a la protección del ambiente que determinen los estatutos de la entidad.

La propuesta prevé que las entidades habilitadas puedan efectuar una petición de revisión en relación con cualquier acción u omisión administrativa que consideren contraria al Derecho ambiental. Dicha petición deberá dirigirse a la institución u organismo comunitario de que se trate, constituyendo un requisito previo al inicio de cualquier acción judicial. El destinatario de la decisión sobre la petición de revisión interna puede ulteriormente invocar el art. 230 TCE.

Como es perceptible de lo anterior, el Derecho comunitario pretende adaptarse a los requisitos del Convenio de Aarhus, en particular, respecto de las actuaciones de sus instituciones, pero lo mismo no puede decirse de aquellas normas del TCE que precisarían de una modificación del propio Tratado, como es el caso del art. 230 TCE. Lo anterior podría también predicarse de otras, art. 232, recurso por omisión, en las que el TJCE se limita reconocer (o no) la existencia de la misma, pero sin adoptar una orden de reparación como exige el art. 9.4 (primera frase) del Convenio. Además, en este caso, los demandantes no privilegiados sólo pueden recurrir por no haberles dirigido una de las Instituciones de a Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen. La jurisprudencia del TJCE en este caso es paralela a la del art. 230 TCE. Otro tanto podría decirse del art. 233, relativo a los efectos de una sentencia de anulación en la que el TJCE no establece las medidas de ejecución necesarias, quedando éstas en manos de la institución autora del acto anulado.

Por lo que se refiere a la responsabilidad extracontractual, art. 288 TCE, los demandantes están obligados a plantear la correspondiente demanda ante los tribunales internos de los Estados miembros, salvo que exista una cláusula que determine la jurisdicción del TJCE. La jurisprudencia comunitaria, si bien se muestra menos estricta que en el caso del art. 230 TCE, exige que se produzca una actuación ilegal, un daño real y cierto, y que exista una relación causal directa entre la actuación comunitaria y el daño que se pueda ocasionar al demandante. Estas circunstancias se pueden plantear en supuestos en los que la Comunidad financie actividades que infrinjan la propia normativa comunitaria. De hecho, en el asunto *Greenpeace*, antes mencionado, los demandantes sostuvieron que las Decisiones de financiación de la Comisión resultaban contrarias al Reglamento financiero aplicable en el caso. Cuando la decisión que causa el perjuicio ha sido adoptada por un organismo nacional, que actúa para asegurar la ejecución de una normativa comunitaria, será necesario, para fundar la competencia del TJCE, demostrar si la ilegalidad alegada en apoyo de la solicitud de indemnización emana de una institución comunitaria y no puede considerarse como imputable al

organismo nacional²⁷⁵. En donde más dificultades se pueden suscitar es en el caso de la actividad normativa de la Comunidad. La jurisprudencia del TJCE ha sostenido que aquélla no incurre en responsabilidad como consecuencia de la actividad legislativa que implique opciones de política económica, más que en presencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares. En el caso de normas comunitarias caracterizadas por el ejercicio de un amplio poder discrecional, la Comunidad únicamente puede incurrir en responsabilidad, de manera excepcional, en los supuestos en los que la institución de que se trate haya sobrepasado, manifiesta y gravemente, los límites impuestos al ejercicio de sus poderes²⁷⁶.

8.6.1.5. OTRAS CUESTIONES

El Derecho comunitario recoge alguna disposición que se puede situar en línea con las previsiones del Convenio respecto, por una parte, a que los procedimientos sean rápidos y sin costo prohibitivo. En relación a la imposición de las costas procesales, el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 19 de junio de 1991, dispone que corresponde al TJCE decidir sobre las costas en la sentencia o en el auto que ponga fin al proceso. Como regla general, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, en circunstancias excepcionales, o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas²⁷⁷.

Por otra parte, en relación al establecimiento de mecanismos apropiados de asistencia encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que traben el acceso a la justicia,²⁷⁸ cabe señalar que las normas del Reglamento de Procedimiento recogen igualmente previsiones sobre el beneficio de justicia gratuita para aquella parte que careciere de medios suficientes para hacer frente en todo o en parte a los gastos del proceso²⁷⁹. No obstante, la solicitud debe estar acompañada de «los documentos que prueben que el solicitante carece de medios y, en especial, de un certificado de la autoridad competente que lo justifique» Corresponde al TJCE decidir sobre esta cuestión, mediante una decisión que no estará motivada.

Sin embargo, la propuesta de Reglamento relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio, omite hacer referencia a estas cuestiones.

²⁷⁵ *Krohn*, asunto 175/84 (1986) REC 753, apt. 19.

²⁷⁶ *Société des Grands Moulins de Paris*, asunto 50/86 (1987) REC 4833, apt. 8.

²⁷⁷ Art. 69.

²⁷⁸ Art. 9.5 del Convenio.

²⁷⁹ Art. 76.

Las propuestas en materia de acceso a la justicia tampoco se refieren a la figura del *amicus curiae*²⁸⁰. Bajo esta institución, aplicada en especial en el Derecho anglosajón, una persona con interés en el asunto, pero sin ser parte en el mismo, puede solicitar, con la venia del tribunal (y generalmente con el acuerdo de las partes), emitir una opinión sobre el caso. La virtualidad de esta figura no sólo habría que entenderla a los efectos de la simple participación ciudadana en la administración de justicia. Ante la patente complejidad normativa a la que se enfrentan los tribunales en la actualidad, el ciudadano también puede ilustrar convenientemente al juez sobre cuál puede ser la resolución correcta del asunto, apuntando aspectos que aquél, a pesar de estar regido por el principio *curia novit iura*, pueda desconocer. Con todo, esta figura ya se prevé en Derecho comunitario, caso de la participación de la Comisión en asuntos relativos al Derecho de la competencia ante las instancias judiciales estatales, como ahora se regula en el Reglamento 1/2003, pero no parece que se vaya a ampliar a los ciudadanos o, en su caso, a las ONGS.

8.7. Acceso a la justicia en un contexto transfronterizo: El caso de la Unión Europea

Como se ha señalado en un epígrafe anterior, distintas disposiciones internacionales como, en especial, comunitarias, están insistiendo en el reconocimiento de derechos de participación transfronterizos. El Convenio de Aarhus apunta en la misma dirección. Esta circunstancia plantea la cuestión del acceso a la justicia en dicho contexto transfronterizo²⁸¹. En el contexto comunitario el principio general es el de no discriminación. El art. 12 TCE no deja lugar a dudas al indicar que «[e]n el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». Es esta norma y el principio que subyace en la misma, la que debe marcar la pauta en este terreno. Como la Comisión reconoce en el Libro Verde sobre la asistencia jurídica en el caso de litigantes transfronterizos, cualquier beneficiario de un derecho conferido por el Derecho comunitario tiene derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos del país de acogida, por lo que se refiere tanto al derecho formal a entablar acciones como también a las condiciones prácticas en que tales acciones pueden interponerse, con independencia de si es, o ha sido en algún momento, residente o incluso de

²⁸⁰ Caso de la Rule 37 del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Brief for an *Amicus Curiae*. Véase KEARNEY, J. D., y MERRILL, T. W., «The Influence of Amicus Curiae Briefs on the Supreme court», (2000) n. 148 *University of Pennsylvania Law Review* 743; LOWMAN, M. K., «The Litigating Amicus Curiae: When does the Party begin after Friends leave», (1992) n. 41 *American University Law Review* 1243; artículos que manejo gracias a Susan MANDIBERG (Lewis & Clark Law School, Oregon).

²⁸¹ Véase BIRNIE y BOYLE, op. cit., pp. 267-275; MACRORY y TURNER, op. cit., pp. 511-520.

si ha estado físicamente presente en ese país. Lo lógico es que el derecho a interponer acciones comprenda el derecho efectivo a comparecer ante un tribunal, y por lo tanto el derecho a la asistencia jurídica, cuando tal derecho se conceda, *mutatis mutandis*, a un ciudadano del Estado en cuestión²⁸². A falta de legislación comunitaria, el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro debe fijar unas normas procesales detalladas con objeto de proteger los derechos que para los individuos se derivan del Derecho comunitario, incluidos los relativos a la asistencia jurídica. Sin embargo, tales normas no pueden ni discriminar contra aquéllos a quienes la legislación comunitaria confiere el derecho a la igualdad de trato, ni restringir las libertades fundamentales garantizadas en dicha legislación.

En el caso de las normas comunitarias que recogen distintas normas en materia de participación, tal derecho puede ser esgrimible ante las jurisdicciones de los Estados miembros, tanto por nacionales comunitarios como por otros de Estados partes del Convenio de Aarhus. Éste es el caso de las disposiciones sobre evaluación de impacto, como ahora lo reconoce el art. 10 *bis* de la Directiva 85/337. En donde se plantean las dificultades es en el caso de la evaluación de planes y programas, Directiva 2001/42, ya que el Convenio de Aarhus no aplica sus disposiciones sobre acceso a la justicia y la Directiva tampoco lo reconoce.

IX. COMENTARIOS FINALES

El Convenio de Aarhus constituye ciertamente un paso adelante en la plasmación de los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia que, de manera general, había consagrado el Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Los tres derechos se sitúan en una vertiente procedimental a los efectos de la protección del ambiente y del control de las actividades de las autoridades públicas. Sin embargo, debido a su ámbito de aplicación, en el contexto de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, y a la necesidad de acomodar en un texto diferentes enfoques, el Convenio deja sin concretar algunas cuestiones y plantea dudas respecto a su posible virtualidad. De ahí, las sucesivas referencias al marco de la legislación estatal. Por lo que respecta a la participación, la regulación establecida en el Convenio resulta decreciente; más concreta en el contexto de determinadas actividades, para irse diluyendo cuando se aproxima a las disposiciones generales y el diseño de las políticas. Incluso en el caso de las actividades, el Convenio pone de manifiesto una regulación dispar.

²⁸² Apt. 4.

El Convenio de Aarhus constituye una importante referencia en materia de acceso a la justicia. A pesar de las dificultades que puede suscitar la redacción de su articulado, el Convenio plantea una superación de planteamientos fundados en una visión restrictiva de las condiciones de legitimación, sobre todo tratándose de interés difusos (o generales), como se manifiesta de forma patente en el caso de la tutela de ambiente. Las ONGS adquieren en este punto un papel destacado frente a los particulares, al reconocerles legitimación con la mera sujeción a los requisitos exigidos por el Derecho interno, expresión ésta que haría alusión, en esencia, a su Constitución. No obstante, también se produce una ausencia de criterios claros en aspectos que necesariamente coadyuvan a que el derecho de acceso a la justicia sea real, caso de los plazos para la resolución, la agilización de los procesos o los costes derivados de las acciones judiciales. El tiempo dirá si las normas del Convenio producen una convergencia entre los Estados-Parte del mismo, superando las dificultades que todavía existen para hacer efectivo tal derecho de acceso.

EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y LA INFORMACIÓN AMBIENTAL: EXPERIENCIAS Y PROYECTOS

MANUEL MARTÍN RUIZ
Ministerio de Medio Ambiente

Sumario: I. DIRECTIVA 2003/4/CE Y SERVICIOS TECNOLÓGICOS; II. PORTAL Y REGISTRO TELEMÁTICO; 2.1. Nuevo marco regulatorio registro y tramitaciones telemáticas.

En la actualidad en el Ministerio de Medio Ambiente existe la Oficina de Información al Ciudadano, con rango de área compuesta por siete personas, a través de la cual se procura atender la demanda de información ya sea administrativa o específicamente medio ambiental. Recaltar que no es la única vía de demanda ni de respuesta, pues en ocasiones cuando se trata de cuestiones muy concretas de alguna unidad y llega por escrito, la Unidad de Registro la dirige directamente a la misma. En otras, son peticiones que el ciudadano dirige al máximo responsable, la ministra, en la mayoría de los casos insatisfecho por la respuesta o falta de respuesta de otras Administraciones Públicas.

En estos casos la Oficina de Información prepara si se le solicita, respuesta para el gabinete de la ministra.

Para darles una magnitud del volumen y vía de cuestiones planteadas, a continuación se expresa la evolución de los últimos años:

Medios de información	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
Telefónica	13.668	13.286	7.636	13.255	10.092
Presencial	7.492	8.274	10.858	6.602	2.774
Escrita	604	473	349	317	181
Correo electrónico	1.109	1.512	3.141	3.196	2.557
<i>TOTAL</i>	<i>22.873</i>	<i>23.545</i>	<i>21.984</i>	<i>23.370</i>	<i>15.604</i>

Me parece interesante resaltar el descenso de cuestiones en modo presencial y el aumento sostenido del correo electrónico debido a la posibilidad que se le brinda en la página web del Departamento, el ciudadano puede plantear cuestiones referidas al Departamento mediante el formulario que podrán utilizar en la ventanilla de Correo:

Háganos saber sus sugerencias y preguntas	
Si lo desea, indíquenos sus datos para contactar con usted:	
Nombre:	
E-mail contacto:	
Otra forma de contacto:	
Dirección:	
Código postal:	Localidad:
Provincia:	
Teléfono:	
Fax:	
Escriba su sugerencia o pregunta:	
Seleccione por favor el área donde desea enviar su e-mail:	
☐	☐ ☐
El Ministerio de Medio Ambiente agradece sus comentarios. Copyright ? 2003 Ministerio de Medio Ambiente	

Recientemente estamos procediendo a notificar resguardo acreditativo, en las consultas vía correo electrónico. Así como caso de no ser el competente en la materia el Ministerio de Medio Ambiente, comunica al interesado el traslado de su solicitud al órgano competente.

Para aquellas consultas de carácter presencial, la Oficina de Información se encuentra abierta al público en horario de lunes a viernes de 9:00 horas a 17:30 horas y sábados de 9:00 horas a 14:00 horas.

Descrito sucintamente el estado del arte, pasamos a comentar los grandes retos que va a suponer la trasposición de la Directiva 2003/4/CE, así como la ratificación del Convenio de Aarhus.

I. DIRECTIVA 2003/4/CE Y SERVICIOS TECNOLÓGICOS

Lo primero que sorprende de la Directiva es el énfasis en el uso de las tecnologías de la información, como medio de acceso y respuesta al ciudadano, de las denominadas autoridades públicas. Para ello deberán hacer todos los esfuerzos razonables para conservar la información medioambiental, en su poder o en el de otra entidad, en su nombre, en formas o formatos fácilmente reproducibles y accesibles por medios electrónicos.

Igualmente los Estados miembros deben fijar las modalidades prácticas de puesta a disposición efectiva de la información. Estas modalidades garantizarán un acceso fácil y efectivo a la información y su progresiva puesta a disposición del público mediante redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo listas públicamente accesibles de las autoridades públicas y registros o listas de información medioambiental.

En su papel proactivo se pide a las autoridades, con el fin de concienciar aún más al público, poner a disposición y difundir información medioambiental por medio de la tecnología de la comunicación informática y/o electrónica, siempre que esté disponible.

En línea con otro pilar del Convenio de Aarhus, sobre participación y con una vocación de formación de opinión del ciudadano, en la web ministerial, está el Programa AGUA donde se invita a participar con sus opiniones y sugerencias al ciudadano.

Las actuaciones urgentes en las cuencas mediterráneas se van a someter a debate parlamentario y nos gustaría abrir este debate a la participación de los ciudadanos, que podrán hacer aportaciones y sugerencias a través de este canal. A continuación figura un formulario diseñado para facilitar toda su contribución.

Gobierno	Valencia
Ver presentación inicial	Provincia
	Actividad
	Castellón
	Barcelona
	Tarragona
	Girona
	Observaciones sobre las actuaciones en el Real Decreto Ley 2/2000
	Descarga
	PARTICIPA
	Localidad de la actuación
	Observaciones:
	Propuestas de nuevas actuaciones
	Actuación propuesta
	Cuenta afectada
	Provincia

El agua				Actuaciones en el litoral mediterráneo RDL 2/2004
¿Qué es el Programa AGUA				
Ejes básicos	PARTICIPA			
¿Por qué surge?				Málaga
¿Cómo se va a implantar?	Las actuaciones urgentes en las cuencas mediterráneas se van a someter a debate parlamentario y nos gustaría abrir este debate a la participación de los ciudadanos, que podrán hacer aportaciones y sugerencias a través de este canal. A continuación figura un formulario diseñado para facilitar su contribución.			Almería
¿Cuándo y dónde se aplicará?				Murcia
Concepto del Programa	E-mail			Albacete
Compromiso del presidente del	Localidad			Alicante
Localización de la actuación				
Tipo de actuación y objeto de la misma:				
Posibles beneficios y efectos positivos:				

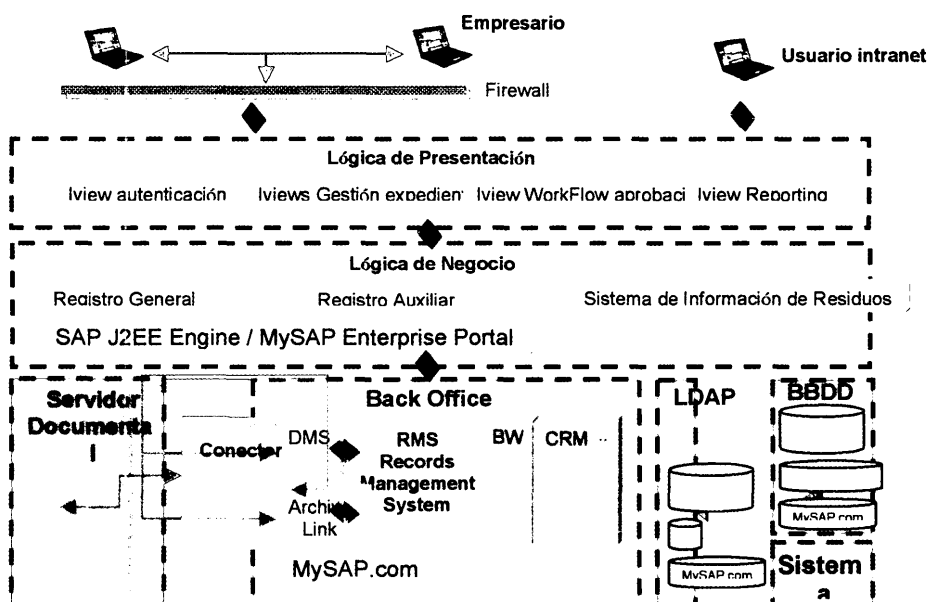
En el caso de difusión de la información medioambiental la Directiva exige de los Estados miembros que paulatinamente dispondrán de bases de datos electrónicas que incluirán como mínimo:

- Textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales.
- Políticas, programas y planes.
- Informes sobre avances de los puntos anteriores.
- Seguimiento actividades.
- Estudios de impacto ambiental.
- Autorizaciones con efectos significativos sobre el medio ambiente.

Afortunadamente y en aras a la eficiencia se permite que la difusión sea posible cumplir mediante enlaces con direcciones de Internet.

Después de tanta insistencia en las tecnologías, les resultará a ustedes comprensible, este nuevo maridaje que viene a concretarse en esta Subdirección General de Información al Ciudadano y Servicios Tecnológicos con una clara supeditación del segundo a quien debe ser el sujeto de nuestra actividad, el ciudadano.

Ante esta apuesta, más los restantes requerimientos de la Directiva como son la ampliación de autoridades públicas, solicitante universal, papel proactivo de las autoridades, formatos accesibles y reproducibles fácilmente, enlaces, plazos de respuestas, recursos, etc., el Ministerio de Medio Ambiente se prepara, lo viene haciendo ya desde la elaboración de su Plan Director, mediante la apuesta por tecnologías de gestión de dato único, sobre plataforma de sistemas, aplicaciones y



productos en procesamiento de datos y el desarrollo de aplicativos corporativo de sistemas integrados de información.

Mensualmente el Ministerio publica su Informe de coyuntura sobre el estado de medio ambiente. Disponible también en la web.

En todo caso no será obligatorio que la información facilitada mediante tecnología informática corresponda a fecha anterior al 14 de febrero de 2003, salvo que ya existieran en dicha forma.

No obstante y adelantándose a la publicación de la Directiva, la actual página web del Ministerio, ofrece una importante y variada información referida a sus actividades y la de sus organizaciones y sociedades vinculadas. Algunos datos de interés:

- Visitas al día: 9.836.
- Duración media: 14 minutos.
- Internacionales: 39%.
- Estados Unidos: 10,5%.
- México: 6,50%.
- Uruguay 3%
- Perú: 2%.
- Francia: 1,4%.
- Alemania: 1,18%.

Las páginas más visitadas:

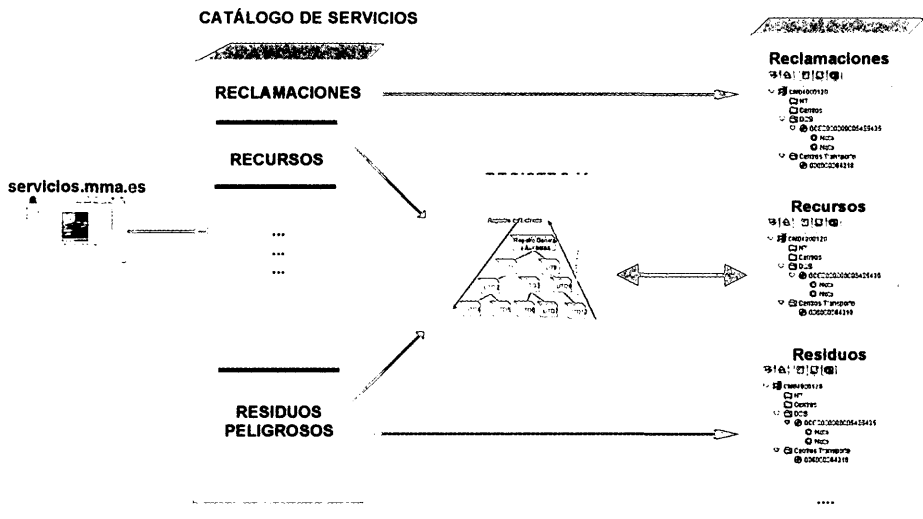
- Página web: 5.490.
- Programa AGUA: 392.
- Parques nacionales: 344.
- Normativa: 307.
- Catálogo playas: 240.

II. PORTAL Y REGISTRO TELEMÁTICO

Particularmente importante para los desafíos que han de venir son el portal de Servicios y el Registro Telemático. Respecto al primero conforme los aplicativos corporativos vayan estando en producción las posibilidades para el ciudadano de interactuar, vía telemática se irán incrementando, y podrán seleccionar el procedimiento que deseen desde el Catálogo de Servicios del portal del Ministerio de Medio Ambiente.

El portal de Servicios Telemáticos albergará el Catálogo de Servicios Telemáticos que ofrece el Departamento, con información específica de cada uno de ellos y sus condiciones de acceso, que podrán ser:

- *Sin control*: para aquellos servicios que no requieren ningún tipo de identificación del interesado.
- *Con control*: exigen identificación pudiendo ser:
 - Identificación: el interesado ha de elegir un servicio y una contraseña.
 - Certificado digital: exige identificación segura, por lo que debe disponer certificado X509 de clase 2 de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- *Con autorización*: requiere una autorización por parte del Ministerio. Existen dos modalidades:
 - Usuario y contraseña, el interesado ha de identificarse con un usuario y contraseña.
 - Certificado digital: exige certificado X509 clase dos.



Del resultado de su implantación vamos a conseguir:

- Acercar la Administración al ciudadano y a las empresas ofreciendo nuevos canales de comunicación, así como impulsar la administración electrónica.
- Prestar servicios más rápidos y eficaces.
- Interconectar las Administraciones Públicas.
- Implementar la utilización de firma electrónica avanzada para el registro y las notificaciones telemáticas e intercambio registral.

Y todo ello bajo requisitos de seguridad como:

- *Autenticidad*, capacidad de verificar que un usuario convenientemente identificado, que accede a un sistema o genera un documento «es quien dice ser».

- *Integridad*, protección del documento frente a alteraciones o modificaciones por personal no autorizado (firma electrónica avanzada).
- *Confidencialidad*, condición que asegura que la información no puede estar disponible o ser descubierta.
- *No repudio*, a efectos de que ninguno de los portes pueda negar la autoría de una determinada transacción o un determinado documento.
- *Referencia temporal*, debe quedar constancia de la fecha y hora de la transacción (sellado de tiempo).

2.1. Nuevo marco regulatorio registro y tramitaciones telemáticas

Artículo 38 de la Ley 30/1992 modificado por la Ley 24/2001:

«... Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos...».

«... Sólo estarán habilitados para los procedimientos y trámites competencia del órgano que creó el Registro y que se especifiquen en su norma de creación...».

«... Cumplirán con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información...».

Real Decreto 209/2003: Regula requisitos técnicos de registros y notificaciones telemáticas:

«... La aportación» de documentos realizada por medios telemáticos tendrá idénticos efectos que la realizada por los demás medios...».

«... Se emitirá un mensaje de confirmación con los datos del interesado y acreditación fecha/hora con valor de recibo de la presentación...».

Orden PRE 1551/2003 desarrolla el Real Decreto 209/2003:

«... Establece los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse y, las condiciones que ha de reunir el órgano, organismo o entidad habilitada para la presentación del servicio de dirección electrónica única así como las condiciones de su prestación...»

Finalmente habrá que ir pensando en uso de herramientas de gestión integrada de la información, con independencia de los canales utilizados, presencial, telefónica, web correos electrónicos etc., similares a los utilizados en el sector privado de relación con clientes.

COMPETENCIAS Y EXPERIENCIAS DE LAS COMUNIDADES
AUTONÓMAS EN EL DESARROLLO DE INSTRUMENTOS
DE INFORMACIÓN AMBIENTAL.
VISIÓN HISTÓRICA DESDE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ANTONIO SUÁREZ MARCOS
Principado de Asturias

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. SITUACIÓN PREAUTONÓMICA; 2.1. El Caso de Avilés: el dato como información. Reacción del público; 2.2. Boletín de Información Ambiental; III. EL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA; IV. NORMAS QUE MARCAN HITOS; V. DIFICULTADES PARA LA CONFECCIÓN DE LA INFORMACIÓN; VI. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ASTURIAS.

I. INTRODUCCIÓN

A continuación realizamos un breve recorrido histórico sobre la evolución de las estructuras administrativas responsables de la política ambiental en Asturias para observar su relación con el manejo de la información ambiental.

Trataremos de exponer a través de la historia en Avilés que los datos, la información específica ambiental en manos del público general, pueden ayudar a conseguir los objetivos pretendidos por las propias administraciones ambientales. La información así se convierte en un instrumento poderoso de relación entre el público y la Administración.

II. SITUACIÓN PREAUTONÓMICA

Se caracteriza prácticamente por la ausencia de información ambiental.

Jugaban en aquella época un papel importante en la recogida de datos relacionados con el medio ambiente o la calidad ambiental, los farmacéuticos municipales y Delegaciones de Sanidad. Se venían también redactando las famosas topografías médicas como documentos recopiladores de los datos de interés ambiental de los municipios.

La norma de más marcado carácter ambiental, es el todavía vigente Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Califica todas las actividades privadas o públicas, industriales o comerciales desde el punto de vista de incidencia en el entorno; obliga a la información pública de la pretendida actividad con notificación personificada a los directamente afectados; obliga también a informar colegiadamente a los distintos Ministerios y unifica la autorización en la licencia municipal.

2.1. El Caso de Avilés: el dato como información. Reacción del público

En el año 1976, se crea el Servicio de Control de la Contaminación en Avilés al amparo de la Ley 38/72 de Protección del Ambiente Atmosférico, debido a que se presumía un nivel de contaminación muy elevado.

En el año 1977, se presentan en público los primeros datos sobre contaminación atmosférica obtenidos por el Servicio Municipal.

En materia sedimentable se medían 20.000 mg/m²/día cuando el nivel máximo autorizado estaba en los 300 mg/m²/día. La publicación en prensa de estos datos supuso un revulsivo para la población tremendo. Los incipientes grupos ecologistas de la época, encontraron en los datos el soporte para sus reivindicaciones nada atendidas.

Otro caso lo constituye un estudio epidemiológico realizado sobre la población escolar para estudiar su función respiratoria en la zona teniendo en cuenta el nivel de contaminación. Se realizó sobre toda la población escolar. Los resultados y su divulgación permitieron formular la necesidad de realizar entre otras cosas el denominado Cinturón de Protección Ambiental de Valliniello consistente en la expropiación de un área colindante con la industria nacional base por razones ambientales. (Hoy, después de la reestructuración industrial es un área recreativa).

2.2. Boletín de Información Ambiental

En los años setenta y posteriores, se publicó desde el Ayuntamiento y elaborada por el Servicio Ambiental Municipal, una información anual que comprometió decisivamente a los causantes de la contaminación, es decir a las industrias, y también a los Ministerios responsables de la época.

El *Boletín de Información Ambiental*, ponía a disposición del público la situación real del grado de contaminación. La utilización de estos datos por el público constituyó el instrumento más útil para la reivindicación del plan de saneamiento atmosférico de Avilés, no deseado por las autoridades ministeriales de la época.

Se termina así aprobando primero el Plan de Saneamiento y luego se declara zona de atmósfera contaminada el área correspondiente al término municipal de Avilés.

Los Boletines contienen los resúmenes de contaminación atmosférica e inician los estudios sobre la contaminación del agua y en particular de la ría de Avilés, que recogía los vertidos de las empresas nacionales del acero, aluminio, o los fertilizantes y las otras del zinc o del vidrio.

Con la democracia, se potencia el Servicio Municipal y se le conceden tres becas para realizar trabajos de investigación. Esto permite valorar mejor la contaminación y en particular, el Plan de Saneamiento Atmosférico con la publicación de la situación de cada actividad industrial, de las industrias más importantes y de carácter nacional: ENSIDESA, ENDASA, ENFARSA, AZSA y Cristalería Española.

Los estudios realizados, sirven para apoyar la formación de la Comisión de Medio Ambiente y la celebración de unas jornadas anuales que reúnen a todos los agentes sociales interesados en la zona y también a buena parte de los que trabajan en el país en el tema ambiental en los años ochenta.

En realidad era un poco adelantarse al espíritu de la Agenda 21. Con la elaboración del diagnóstico, los comités de seguimiento y los planes de acción.

III. EL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En el año 1984 se crea la Agencia de Medio Ambiente ligada a la política territorial:

- Bajo el principio de unidad de gestión se intenta reunir en la Agencia las dispersas competencias ambientales.
- Se desarrolla la política de control de la contaminación y de gestión de residuos. También se inicia el desarrollo de la evaluación del impacto ambiental.
- No sin conflictos internos con las áreas que venían desarrollando sectorialmente las tareas ambientales (Sanidad Ambiental, Agricultura e Industria), se crea el Consejo Rector de la Agencia del Medio Ambiente como órgano ejecutivo y de coordinación.

En el año 1987 la Agencia de Medio Ambiente se liga al área de la Presidencia:

- Con la idea de potenciar la política ambiental y dotar de más competencias a la unidad, se la hace depender de la Consejería de la Presidencia, con mayor capacidad de coordinación.
- En esta época, se realiza la EIA de la DUPON fomentando notablemente la participación ciudadana; se incorpora la gestión del medio natural; se consolida la política ambiental y se comienza la creación y gestión de parques naturales. Se crea el Parque Natural de Somiedo y se establecen las bases del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

En el año 1991 se crea Consejería de Urbanismo y Medio Ambiente. Se incorpora así el Responsable de Medio Ambiente al Consejo de Gobierno.

En el año 1995 la Consejería de Fomento incorpora la Dirección General de Medio Ambiente.

En el año 1999 se crea la Consejería de Medio Ambiente para recuperar el protagonismo de la política ambiental.

En el año 2003. La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras incluye la Viceconsejería de Medio Ambiente.

IV. NORMAS QUE MARCAN HITOS

En 1961, el ya citado Reglamento de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En 1972 la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico que se desarrolla reglamentariamente en el año 1975. Se crea la Red Nacional de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica y se determina que los datos de inmisión sean públicos. Por el contrario, se protegen los de emisión.

En 1988 se publica el Real Decreto sobre Impacto Ambiental que define los objetivos de fomentar:

- La participación ciudadana.
- La información pública.
- Obliga a simplificar el lenguaje técnico para llegar con los nuevos proyectos a todo el público.

Se desecha en definitiva la tesis del «analfabetismo técnico» y se propone hacer entender al público general los procesos o los proyectos que supongan impacto en el entorno.

En 1995, ya la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente se manifiesta como el elemento de refuerzo de la participación de los ciudadanos y de su derecho a disponer de información suficiente.

Algunas consideraciones al respecto:

- Suelen repetirse peticiones abusivas basadas en la petición del «mándeme todo sobre...».
- A veces se observa reticencia interna a dar datos porque existe una idea de patrimonialización de los datos. En el área relativa a las especies protegidas, a veces resulta contraproducente el manejo indiscriminado de los datos en este campo.
- Se ha puesto de manifiesto un problema relativo a la entrega de copias de los proyectos o de los estudios de impacto ambiental.

Finalmente, la conocida Ley de 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (IPPC) intenta canalizar las relaciones entre las Administraciones y las de éstas con los promotores y el público interesado.

V. DIFICULTADES PARA LA CONFECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Las dificultades de disponer de personal dedicado a la recopilación de los datos ambientales se repiten incesantemente. Siempre se priorizan los más acuciantes servicios del día a día y más directamente relacionados con la inversión o los que deben dar salida a los expedientes y el intento de formar un Servicio de Estudios y Estadística siempre queda postergado.

VI. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ASTURIAS

En el año 1988, se realizó el Inventario Documental Científico-Técnico sobre el Medio Ambiente en el Principado de Asturias. Se reunió en un solo documento toda la bibliografía ambiental que circulaba sobre Asturias. Se publicó un libro que tuvo gran aceptación.

Posteriormente, en el año 2002 se creó el Sistema de Información Ambiental del Principado (SIAPA) y hoy está disponible en la red en la página del Principado, en la dirección en: www.princast.es.

Se puede visitar seleccionando en la página el SIAPA. Consta de las entradas siguientes:

- Espacios protegidos.
- Especies protegidas.
- Caza.
- Pesca.
- Vigilancia ambiental.
- Educación ambiental.
- EIONET.
- Calidad del aire.
- Agua.
- Residuos.
- Prevención y restauración.
- Estrategia de desarrollo sostenible.

ASPECTOS DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LAS ENTIDADES LOCALES. EL CASO DE ZARAGOZA

JAVIER CELMA CELMA
Ayuntamiento de Zaragoza

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. CONVENIO DE AARHUS; III. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA INFORMACIÓN AMBIENTAL; IV. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN; V. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN; VI. DIFICULTADES PARA LA INFORMACIÓN AMBIENTAL; VII. LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA; 7.1. La información atmosférica en Zaragoza; 7.1.1. Panel de información ambiental; 7.1.2. Informes mensuales; 7.1.3. Informes anuales; 7.1.4. Página web; 7.2. Estudios ambientales; 7.3. Sistemas de indicadores; 7.4. Propuestas de futuro; VIII. LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL; 8.1. Organización municipal; 8.1.1. Comisión de Servicios Públicos; 8.1.2. Coordinación administrativa; 8.1.3. Oficina Permanente de la Agenda Local; 8.1.4. Comisión Técnica de Coordinación Municipal de la Agenda 21 Local; 8.2. Proceso de participación pública; 8.2.1. Núcleos de participación; 8.2.1.1. Consejo Sectorial de Medio Ambiente; 8.2.1.2. Comisiones 21; 8.2.2. Sistema de difusión; IX. INTERACCIÓN DE LOS PROCESOS.

I. INTRODUCCIÓN

A partir del 14 de febrero de 2005, las Administraciones Públicas deberán facilitar al público la información actualizada de todas aquellas cuestiones que afecten al estado del medio ambiente, de forma general y en concreto al aire, agua, suelo, residuos, energía, flora, fauna, etc., así como sobre todo tipo de medidas políticas, normas, planes, programas, informes o análisis relativos al medio ambiente, ejecución de legislación ambiental, estado de costes y beneficios de políticas ambientales y estado de salud y seguridad de personas incluida cadena alimentaria, condiciones de vida humana y construcciones.

Así lo establece la nueva Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información ambiental, que presenta una serie de novedades con res-

pecto a la Directiva del Consejo Europeo de 7 de junio de 1990 «sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente», como son:

1. Ampliación del concepto de Administración: autoridades públicas, personas físicas o jurídicas que ejerzan funciones administrativas públicas, y personas físicas o jurídicas que obren en nombre de una autoridad pública.
2. Ampliación de la definición de información ambiental: se trata de toda información escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre aire, atmósfera, agua, suelo, tierra, paisajes, espacios naturales, de tierra o de agua, diversidad biológica, energías, ruido, radiaciones, residuos, medidas políticas, normas, planes, programas en materia medioambiental, ejecución de legislación medioambiental, estado de costes y beneficios de políticas ambientales y estado de salud y seguridad de personas incluida cadena alimentaria, condiciones de vida humana y construcciones.
3. Ampliación del concepto información: se deberá facilitar tanto la información que la Administración reciba como la que elabore.
4. Procedimiento para obtener la información: se establece un procedimiento general para la tramitación de solicitudes de información medioambiental que podrá ser adoptado por los Estados miembros.
5. Mayor puntualización de las excepciones por las cuales la Administración puede denegar una solicitud de información medioambiental.
6. Creación de dos sistemas de cobro de cantidades por la prestación del servicio de dar la información medioambiental: *a)* el acceso a listado, base de datos y examen *in situ* de la información solicitada será gratuita y *b)* en el resto de los casos la Administración podrá exigir contraprestación económica.
7. Se crea un sistema de garantías que permite la defensa del interesado ante una desestimación de su solicitud o un silencio administrativo, mediante procedimientos de recursos e incluso elevación ante la administración de justicia.
8. En materia de difusión se amplía el espectro que deberá ser cubierto por las Administraciones exigiéndose en todo caso que la información sea actualizada.
9. Se fija la fecha de 14 de agosto de 2009 para que los Estados miembros transmitan a la Comisión Europea un informe sobre las experiencias adquiridas en la aplicación de la Directiva.

II. CONVENIO DE AARHUS

El convenio de Aarhus reconoce el derecho de todas las personas, incluyendo las de las generaciones futuras, a vivir en un medio que permita garanti-

zar su salud y bienestar. No sólo hace un reconocimiento genérico de los derechos: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, sino que además establece los procedimientos concretos, las condiciones mínimas que los países que lo apliquen, tendrán que garantizar a sus sociedades para el ejercicio de los mismos.

El convenio de Aarhus fue firmado en 1998 por la Unión Europea y para ratificarlo eran necesario una serie de Directivas, como la de 2003, relativa al acceso del público a la información ambiental.

El convenio de Aarhus, plantea varias cuestiones:

- el acceso al público de la información,
- la participación del público en la toma de decisiones,
- el acceso del público a la justicia sobre cuestiones ambientales,
- educar y concienciar al público sobre los problemas del medio ambiente,
- promocionar un consumo responsable.

Cuestiones, todas ellas que quedan recogidas en la Directiva 2003/4/CE.

III. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

El derecho a la información general, constituye un Derecho constitucional reconocido en el art. 105.b), donde se establece que: «La ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

El Título IV de la Ley de 30/1982 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 35 relativo a los derechos de los ciudadanos: *a)* conocer en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, y *b)* a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten todos los procedimientos.

No obstante, anteriormente a la mencionada la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local, en lo relativo al acceso a los documentos de la Administración local (arts. 18.e), 69, 72 y 77) ya había sido recogido este derecho.

Los Ayuntamientos, y dentro de su ámbito competencial, tienen una dilatada experiencia en procesos de información; el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y los Planes Generales de Ordenación

Urbana, Planes Especiales y Sectoriales, están sujetos a procesos de información pública reglados. Sin embargo, la Directiva europea «sobre el derecho a la información ambiental» pretende superar este aspecto, que por otra parte está concebido como un mero trámite dentro del procedimiento administrativo, definiendo unas fórmulas nuevas que posibiliten que los ciudadanos que tienen un interés directo por la calidad del entorno se incorporen a los mecanismos de control de las Administraciones Públicas y sus decisiones.

En el Cuarto Programa Comunitario de Medio Ambiente (1987-1992) se incidía en la necesidad de que «se elaboraran procedimientos para que el público tenga un mayor acceso a la información que las autoridades responsables de medio ambiente tienen en su poder».

Es durante la vigencia de dicho Programa cuando se reguló, por medio de la Directiva 90/313, la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Un salto cualitativo se produce con el Quinto Programa de la Unión Europea en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1993-2000), que tiene como uno de sus elementos centrales la modificación de las pautas sociales de comportamiento, mediante la participación óptima de todos los sectores, de la sociedad en la protección del medio ambiente, con la intención de compartir la responsabilidad, siendo éste un principio de la Unión Europea que siempre se ha guiado por el principio de responsabilidad compartida o corresponsabilidad.

El Quinto Programa Comunitario enlaza dos cuestiones que tienen que estar intrínsecamente unidas como son: la información y la educación ambiental, bases indiscutibles para afrontar los retos hacia el desarrollo sostenible, ya que el éxito en la consecución de los objetivos dependerá de la influencia del público en general, tal como señala «además del acceso a la información en materia de medio ambiente y del derecho a intervenir en la evaluación ambiental de los grandes proyectos, es esencial que el ciudadano pueda participar en el proceso de fijar condiciones para las autorizaciones de funcionamiento... etc.».

El Quinto Programa Comunitario ha generado un conjunto de directivas comunitarias, pudiéndose agrupar en dos grupos: aquellas de carácter voluntario y las de obligado cumplimiento. En las primeras podríamos destacar las relativas a las etiquetas ecológicas y a los Sistemas de Gestión Ambiental; en el otro grupo todas aquellas Directivas relativas a la calidad del aire, protección de la fauna y flora, residuos, etc.

De una forma transversal el derecho a la información aparece en todas las Directivas comunitarias a partir del Quinto Programa, adaptándose en cada una de ellas de acuerdo con el parámetro a tratar, y precisando a menudo qué tipo de

información es la que se debe suministrar, de qué forma y con garantía de que los datos suministrados son fiables y la información eficaz.

La Unión Europea pretende que, la opinión pública, los ciudadanos como consumidores y generadores de contaminación a la vez que las personas preocupadas por la calidad del medio ambiente, la salud y la calidad de vida, puedan influir no solamente en el conjunto de las decisiones políticas, sino también en la orientación de los mercados.

IV. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN

Uno de los paradigmas que tenemos que resolver es el de aproximarnos al concepto de información, que para Marc Perot, es: «Información son los datos que se han organizado y comunicado».

Las decisiones por los poderes públicos se toman en base a una serie de informaciones, en este caso ambientales, que por la complejidad y dimensiones de las mismas no se deben tomar desde la minoría cualificada.

Hoy día la sociedad exige conocer con mayor precisión el estado, las presiones y los impactos sobre el medio ambiente, no solamente de aquellos grupos o personas que manifiestan una sensibilidad especial, sino que desde un concepto de democracia ambiental se reclama una presencia más amplia y representativa de la sociedad.

En este sentido, se pueden establecer varias fases:

a) Sistemas de Información:

La información debe ser estratégica, no basta con suministrar una serie de datos más o menos inconexos, sino que debe responder a procesos sistematizados. Las nuevas tecnologías y los sistemas en red pueden ser importantes en un sistema estratégico de información.

b) Contenidos de los Sistemas de Información:

Una vez establecidos los sistemas y el soporte básico de la información, los esfuerzos se deben centrar en los contenidos de los mismos que permitan favorecer la sociedad del conocimiento. Los datos se deben organizar de un modo transmisible para que se conviertan en información como paso hacia la sociedad del conocimiento.

c) Gestión del conocimiento:

Los sistemas de información ambiental deben posibilitar trasladar el conocimiento a la sociedad en su conjunto, para que la misma a través de mecanismos participativos puedan ser protagonistas de los cambios en las políticas dirigidas hacia el desarrollo sostenible.

V. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

La información ambiental debe reunir las siguientes características:

a) Sistematizada:

La información debe presentarse de forma organizada y periódica, como un referente natural para el usuario. Por ejemplo, los indicadores de sostenibilidad deben incorporarse en los medios de comunicación como el Ibex 35.

b) Veraz:

El sistema de información sólo será creíble y por lo tanto eficaz si la información es veraz, por lo tanto útil para la sociedad.

c) Accesible:

Para el público en general, no solamente para aquellos grupos o colectivos sociales más interesados.

d) Relevante:

La información ofertada tiene que responder cuando menos a cuestiones como el estado, las presiones, acciones, impactos y respuestas ante los sucesos ambientales, así como los programas, planes y/o actuaciones previstas, aportando la información idónea para cada situación.

e) Comprensible:

Para el conjunto de la sociedad, eliminando, si es posible, tecnicismos extraños para la población y procurando en determinadas situaciones acompañar a los datos suministrados con explicaciones adecuadas.

f) Representativa:

De una determinada situación significando en cada caso los datos más importantes.

g) Comparable:

A veces es difícil apreciar el significado de los valores que se muestran si no están acompañados de índices de tendencia o comparativos con situaciones parecidas.

VI. DIFICULTADES PARA LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Son muchas y diversas las dificultades que se presentan para disponer de un sistema de información ambiental, entre otras, podemos destacar:

- a) La falta de decisión política.
- b) La falta de una cultura en la Administración acerca de la información.
- c) La dejadez por parte de los funcionarios.
- d) La carencia de un sistema público organizado de información ambiental.
- e) La falta de especialistas en la Administración Pública para acometer este servicio.
- f) La complejidad de la legislación en algunas materias (atmósfera, ruido, etc.) que hace complejo suministrar una información adecuada.
- g) La falta de recursos económicos en la Administración para facilitar este servicio.
- h) La carencia de periodistas especializados en los temas ambientales y la presentación habitual de los problemas ambientales desde una visión catastrofista.
- i) La falta de una información sistematizada y periódica de los indicadores ambientales en los medios de comunicación.

VII. LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Desde la entrada en vigor de la Ley 38/1995 acerca del Derecho de la Información se ha puesto en marcha una serie de procedimientos que favorezcan toda la información ambiental al ciudadano, entre los que se pueden destacar los siguientes:

7.1. La información atmosférica en Zaragoza

La información al público de los niveles de inmisión en la ciudad de Zaragoza se realizan a través de varios sistemas.

7.1.1. *Panel de información ambiental*

Tiene como misión facilitar información al ciudadano sobre temas concretos, fundamentalmente los niveles de inmisión de contaminación atmosférica, así como mensajes de cualquier otro tipo que sean de interés para el público en general y relacionados con aspectos ambientales.

La forma en que se proporciona a la población la información sobre contaminación atmosférica es especialmente cuidada, procurando que sea real, veraz y comprensible pero, a la vez, que no suscite miedos o alarmas innecesarias.

Para ello, se ha establecido una escala con suficientes intervalos que permite graduar situaciones de contaminación, desde las más bajas a las más altas, eligiendo una denominación para cada uno de los intervalos lo suficientemente clara y sencilla que pueda ser comprendida por el conjunto de la población. Los intervalos de concentración a que corresponden cada uno de estos términos para cada contaminante son los siguientes:

Valores de índices públicos de contaminación atmosférica.

	SO ₂	PST	NO ₂	CO	O ₃	SH ₂
Muy alta	>250	>250	>500	>60	>360	>100
Alta	200-250	150-250	200-500	34-60	200-360	60-100
Moderada	100-200	100-150	135-200	15-34	150-200	40-60
Media	60-100	60-100	50-135	10-15	100-150	25-40
Baja	40-60	40-60	25-50	5-10	50-100	15-25
Muy baja	<40	<40	<25	<5	<50	<15

El panel informativo está ubicado en el centro de la ciudad (Plaza de Aragón).

La información que aparece reflejada en el panel es generada y validada en el Centro de Control de Calidad Ambiental con los datos proporcionados de las estaciones remotas.

La información aparece con 24 horas de retraso y asimismo se envía a los medios de comunicación.

7.1.2. *Informes mensuales*

Periódicamente se realiza un informe mensual de la situación atmosférica de la ciudad, en el que se recoge la descripción de las instalaciones, posibles incidencias, validación de datos, eficacia del sistema, análisis de los valores obtenidos y conclusiones.

7.1.3. *Informes anuales*

De acuerdo con la legislación relativa a la Evaluación de la Calidad del Aire, desde el año 1995, y con carácter anual, se realiza un informe que contempla los niveles de contaminación atmosférica, así como su evolución y las diferentes situaciones de superación de los niveles establecidos, dicha documentación es de carácter gratuito y es remitida a una serie de organizaciones y personas, así como a aquellas personas que lo soliciten, tanto en formato libro o CD.

7.1.4. *Página web*

Diariamente se pueden consultar los niveles de contaminación en la página web, así como las memorias anuales.

7.2. Estudios ambientales

Todos aquellos estudios de carácter ambiental (mapas de ruido, mapas térmicos, planes de espacios naturales, etc.), se encuentran disponibles en la página web. Asimismo, dichos estudios se divulgan en formato papel y/o CD, y se distribuyen en mesas temáticas de Agenda 21, Juntas de Distrito, Asociaciones de Vecinos, ONGS y aquel público que lo solicite.

7.3. Sistemas de indicadores

A partir del año 2000, Zaragoza dispone de un conjunto de 34 indicadores (Agenda 21), que se actualizan con carácter anual, al objeto de evaluar los objetivos planteados en la Agenda 21 Local y controlar su evolución.

Este conjunto de indicadores fue aprobado en el Consejo de Agenda 21 local, pudiéndose consultar en la página web municipal en: [www.zaragoza.es/agenda 21](http://www.zaragoza.es/agenda21).

7.4. Propuestas de futuro

En la actualidad en el Ayuntamiento de Zaragoza estamos desarrollando un sistema basado en la Infraestructura de Datos Espaciales que tiene como objetivo el facilitar el acceso a la Información Ambiental Georeferenciada de los propios servicios municipales, intercambio con otras instituciones e información al ciudadano o cualquier ente social, con la idea de compartir datos únicos.

Este proyecto se enmarca dentro de la propuesta europea INSPIRE (*Infraestructure for Spatial Information in Europe*), que es la iniciativa para el establecimiento de una Infraestructura de Datos Espaciales Europea, desarrollada por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Europea, la Agencia Europea Eurostat y el Centro de Investigación Común (JRC2) Joint Research Center, como un instrumento de información y participación fiable y preciso.

VIII. LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL

La experiencia que estamos desarrollando en Zaragoza, plantea dos escenarios diferentes, pero a su vez convergentes: uno planteado dentro de la organización municipal que pretende resolver las carencias existentes en la Administración municipal, y que recoge un sistema de coordinación municipal y establece un marco en la toma de decisiones municipales; el siguiente

escenario regula los procesos de participación pública y su relación con la actividad municipal.

8.1. Organización municipal

El enfoque tradicional de servicios a prestar por las Administraciones locales (Ley de Bases de Régimen Local) ha influido con mayor o menor intensidad en el acercamiento de la gestión municipal a la problemática medioambiental. Las actuaciones medioambientales clásicas se reducían a prestar servicios en las áreas de parques, jardines, limpieza viaria, recogida de basuras, alcantarillado, etc.

La creciente sensibilización social, así como la aparición de gran profusión de normativa ambiental, hacen que las Administraciones locales tengan que ponerse al día en estas materias a través de instrumentos competenciales, globalizando sus actuaciones, optimizando sus recursos e intentando dar respuesta al ciudadano a través de instrumentos de Planificación Territorial y gestión que les son propios: Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), planes parciales, ordenanzas y normativas municipales, tasas, etc.

Aún así, siguen existiendo grandes carencias:

- Escasa coordinación entre diferentes departamentos municipales.
- Insuficiente visión global de cuestiones que se pueden abordar desde el punto de vista interdisciplinar: ciclo del agua, planificación urbanística, relaciones industriales y económicas con el medio ambiente, licencias urbanísticas, calificaciones ambientales, servicios financieros, servicios jurídicos, etc.
- Escasez de recursos: en ocasiones la puesta en marcha de servicios no ha venido acompañada de recursos suficientes para garantizar una eficacia óptima.
- Solapamiento de competencias con otras Administraciones (estatal, autonómica). El ámbito geográfico del municipio, su tamaño poblacional, grado de desarrollo urbanístico, entre otros factores, determinan la capacidad del municipio para poner en marcha mecanismos ambientales que en muchos casos corresponderían al ámbito de competencia de la comunidad autónoma.

Es por este motivo, que la implantación de la Agenda 21 Local, con su especial transversalidad en cuanto a la toma de decisiones, acciones y objetivos, los indicadores como sistema de evaluación permanente y los compromisos participativos con la ciudadanía, obliga a formular sistemas de gestión integrados que superen la tradicional segmentación departamental.

8.1.1. *Comisión de Servicios Públicos*

La Comisión de Servicios Públicos será el órgano administrativo municipal competente que informe las acciones de la Agenda 21 Local de Zaragoza y tendrá las siguientes funciones:

- Recibir, debatir y proponer las propuestas emanadas de la Oficina Permanente de la Agenda 21 Local, Consejo Sectorial y Comisiones 21, y someterlas a su aprobación, si procede, por los órganos municipales competentes.
- Asimismo y dentro de sus competencias, elaborará las propuestas y observaciones pertinentes que trasladará a la Oficina Permanente Agenda 21 Local y Consejo Sectorial.

8.1.2. *Coordinación administrativa*

Para la realización, seguimiento y mantenimiento de la Agenda 21 Local en Zaragoza, se plantean dos figuras operativas:

- Oficina Permanente de la Agenda 21 Local.
- Comisión Técnica de Coordinación Municipal de Agenda 21 Local.

8.1.3. *Oficina Permanente de la Agenda 21 Local*

La Oficina Permanente de la Agenda 21 Local, está constituida por personal técnico del Municipio y presidida por el responsable político en la materia y tendrá las siguientes funciones:

- Control técnico del seguimiento del plan de acción.
- Coordinación en la implantación de indicadores.
- La elaboración de programas de sensibilización y difusión de la Agenda 21 Local
- Apoyo a las Comisiones 21.
- Atención al Consejo Sectorial.
- Representación municipal en las redes de ciudades sostenibles.

8.1.4. *Comisión Técnica de Coordinación Municipal de Agenda 21 Local*

Se propone que, presidida por el responsable en la materia, esté constituida por técnicos de los diversos departamentos municipales y tendrá como misión los siguientes aspectos:

- Dar cumplimiento a las acciones previstas en el Plan Agenda 21.
- Coordinación interdisciplinar de las acciones Agenda 21.
- Favorecer los acuerdos de decisión técnica de implantación de las acciones transversales.
- Seguimiento de las acciones previstas.

Las dos figuras administrativas anteriormente descritas deben estar debidamente diseñadas en cuanto a medios humanos y suficientemente dotadas de recursos económicos para conseguir los objetivos previstos.

Asimismo, las dos comisiones deben actuar de forma coordinada, favorecer el trabajo en equipo y crear sistemas operativos comunes que favorezcan la implantación de un sistema dinámico como es la Agenda 21 Local.

8.2. Proceso de participación pública

La necesidad de integrar a la ciudadanía en los procesos de decisión sobre los asuntos colectivos es una idea que se va introduciendo cada vez con más intensidad en la Administración local, donde una red compleja de actores tratan de ponerse de acuerdo en la definición de los problemas, prioridades, enfoques, búsqueda de soluciones y estrategias de actuación, desarrollando un proceso de corresponsabilización en las decisiones que afectan a toda la comunidad.

Participar en la búsqueda de soluciones colectivas supone entrar en un proceso de encuentro entre actores con visiones, necesidades, percepciones e intereses distintos. Este proceso aumenta la complejidad, generando nuevas incertidumbres, donde la información y el mantenimiento de una serie de principios –la disposición a escuchar, la actitud de respeto y una capacidad de generosidad en la negociación que permita el acercamiento de posiciones distantes– son criterios básicos para conseguir los objetivos deseados.

La Agenda 21 de Río, se expresa de la forma siguiente:

«Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 Local. Mediante la formulación de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades recibirán aportaciones de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, sociales y empresariales e industrias locales, obteniendo la información necesaria para elaborar las mejores estrategias. Los procesos de consultas incrementarían la conciencia de los individuos hacia el desarrollo sostenible».

Los municipios no pueden considerar la participación ciudadana como un requisito formal o normativo, sino como el resultado de un proceso democrático mucho más amplio y complejo. Ello significa superar la visión en la que los procesos de participación eran entendidos como frenos a las actuaciones de las políticas públicas.

Por el contrario, la participación debe generar procesos de corresponsabilización ciudadana en la modificación de nuestros hábitos de vida y de transformación hacia la sostenibilidad de las dinámicas urbanas, sociales, económicas y ambientales.

Para que nuestra sociedad urbana adopte actitudes más sostenibles para el conjunto del planeta obviamente será obligado que las mismas se adopten en su territorio más inmediato de acuerdo con sus capacidades y necesidades, en este caso nuestra ciudad aparece como el mejor escenario.

Si queremos que cada actor asuma su corresponsabilidad en su territorio debe ser conocedor del mismo; de sus valores, déficit, etc., en definitiva, disponer de la información necesaria para que la reducción de las huellas ecológicas que el actual sistema económico produce sea posible.

La información, pues, es el eslabón fundamental de los procesos de participación y de opinión. Son necesarios esfuerzos importantes en el diseño de los Sistemas de Información, creación de espacios para el encuentro y el debate y acciones que permitan la participación individual y colectiva. En consonancia con estos objetivos, la Agenda 21 Local de Zaragoza plantea las siguientes líneas de acción:

- *La información clave y accesible* que permita a todos los actores formarse opinión.
- *La creación de grupos de debate*, según los diferentes sectores de modo que se puedan contrastar argumentos e ideas, para posibilitar la construcción de consensos y acuerdos básicos sobre las estrategias y actuaciones.
- *La creación de cauces para diferentes formas y grados de participación* que faciliten a actores y sectores con distintos conocimientos desarrollar sinergias de diálogo y entendimiento.
- *La generación de procesos que permitan la implicación personal* para que cada ciudadano, en función de sus posibilidades, adopte actitudes más sostenibles.

Los escenarios de participación carecen de unas reglas establecidas, por lo que es un proceso de experimentación permanente que obliga a diseñar metodologías asumidas por todos que favorezcan la participación.

El desarrollo de la Agenda 21 Local, traslada a los principales agentes de la ciudad y a un gran número de ciudadanos la responsabilidad y el compromiso de dictar y asumir los principios del desarrollo sostenible en la misma, así como el deber de mantenerlos en el tiempo y hacer lo posible por llevarlos a la práctica.

8.2.1. *Núcleos de participación*

Los espacios de participación ciudadana para el impulso de la Agenda 21 Local en Zaragoza, se establecen con los siguientes criterios:

- Consejo Sectorial de Medio Ambiente.
- Comisiones 21.

8.2.1.1. CONSEJO SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE

El Ayuntamiento había aprobado previamente por el Acuerdo del Pleno del Exelentísimo Ayuntamiento de Zaragoza, en sesión celebrada el 27 de septiembre de 1996 (BOP de 24 de octubre de 1996), el Reglamento Marco de los Consejos Sectoriales de Zaragoza. En el Título I, art. 2 de este Reglamento, se definen los Consejos Sectoriales de Zaragoza como órganos de participación, de naturaleza consultiva, informativa y asesora en el ámbito municipal. La finalidad y objetivo de los Consejos Sectoriales es la de facilitar la participación de los ciudadanos y canalizar la información de las entidades asociativas en los asuntos municipales.

En sesión celebrada el 30 de julio de 1998 se aprobó por Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento, la constitución del Consejo Sectorial de Medio Ambiente.

La filosofía que llevó a la creación de este Consejo Sectorial de Medio Ambiente coincide plenamente con la de la Agenda 21 de Río, ya que facilita la participación de toda la sociedad en la toma de decisiones que afectan a su municipio.

Las funciones del Consejo son las siguientes:

- Presentar iniciativas, sugerencias y propuestas para ser debatidas en las Comisiones Informativas Municipales.
- Proponer conjuntamente soluciones a problemas del sector de actividad a que se refiera el correspondiente Consejo Sectorial.
- Colaborar en los estudios y elaboración de Programas, Proyectos y Disposiciones Generales.
- Asesorar la elaboración del programa de actuación y el presupuesto del área correspondiente.
- Informar al Ayuntamiento.
- Seguimiento y evaluación del Plan de Acción Agenda 21 Local.
- Aportar ideas al proceso de implantación de la Agenda 21 Local.

El Consejo Sectorial, mantendrá dos reuniones anuales, con una periodicidad de seis meses.

8.2.1.2. COMISIONES 21

Las Comisiones 21 son los lugares de trabajo y encuentro de los diferentes agentes sociales que pertenezcan al mismo sector y que, de manera voluntaria, quieran participar en los procesos de Agenda 21 Local.

Las Comisiones 21 se constituirán para el estudio, discusión, análisis y propuestas de temas específicos y, una vez finalizados los trabajos y las propuestas correspondientes, la misma se disolverá (p. ej., mesa del ruido).

La composición de las mismas será de carácter mixto y participarán en ella los representantes y técnicos municipales, los correspondientes a otras Instituciones así como los agentes locales implicados en sectores específicos y en función de la temática a tratar.

Los resultados de los trabajos de dichas Comisiones se darán a conocer en el Consejo Sectorial.

8.2.2. *Sistema de difusión*

Por su parte la Oficina Permanente esbozará materiales divulgativos de los trabajos realizados para conseguir los objetivos propuestos, entre otros elementos, y siempre bajo la supervisión de la Comisión de Servicios Públicos. Se proponen las siguientes herramientas, a título de ejemplo.

- Diseño y elaboración de páginas web en la que pueden participar todos los ciudadanos.
- Hojas y cuadernos de la Agenda 21 que tendrán como objetivo la información de las acciones y seguimiento de los indicadores de la Agenda 21 Local, en un formato tipo periódico, presentación en papel y soporte informático.
- Desarrollo de mesas redondas en los foros que se estimen oportunos.
- Diseño de trípticos y pósters que transmitan de forma clara y sencilla las principales ideas y estrategias de los trabajos desarrollados a la vez que consigan involucrar a los agentes implicados para la implantación de la Agenda 21 Local en cada población.
- Participar con cualquier evento que ocurra a lo largo de los trabajos, como semanas culturales o similares y crear concursos de ideas, eslóganes, dibujos para pósters, etc.
- Colaborar con los colegios y otras entidades estableciendo estrategias comunes como diseño de campañas de formación-difusión diferenciadas en función de los distintos segmentos de la sociedad a los que vaya dirigido.
- Diseño de exposiciones para transmitir los valores de las ciudades y los objetivos alcanzados.
- Colaboraciones con otros organismos, medios de comunicación universidades, colegios, etc.

IX. INTERACCIÓN DE LOS PROCESOS

Los procesos de implantación de las Agendas 21 en el ámbito local son de por sí complejos; por su juventud carecen de experiencia y de los sistemas constatados que nos puedan servir de guía.

Por lo tanto, se abre un camino cargado de experiencias novedosas que hay que ir cubriendo día a día y cuya meta es el acercarse a proyectos de ciudades más sostenibles.

La necesidad de crear bases metodológicas de coordinación que permitan conjugar aspectos como la participación ciudadana, la información, la transversalidad en la coordinación administrativa y la toma de decisiones políticas, se presentan como uno de los grandes retos de las Agendas 21.

En este caso, en Zaragoza, el esquema seguido pretende coordinar los principios expuestos anteriormente y establecer una metodología a experimentar que ni puede ni pretende manifestarse como una estructura estática sino como un proceso de experimentación metodológica que de una forma sencilla pretenda conjugar los escenarios de complejidad e incertidumbre de la Agenda 21 en procesos de eficacia.

ACCESO A LA INFORMACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA: FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN COMO FUENTE DE INFORMACIÓN

MANUELA VÁZQUEZ VALERO
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. ACCESO A LA INFORMACIÓN; III. IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN; IV. DIFUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN; V. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La información en su sentido más amplio es la capacidad de almacenar y difundir el conocimiento, aunque el concepto de «información» muchas veces definido, aún continúa provocando controversia.

En la era postindustrial en que nos encontramos, la palanca fundamental del progreso no son las materias primas ni el capital, sino el conocimiento. Es lógico por tanto que la información que como se ha dicho, implica la capacidad de almacenar y difundir el conocimiento, represente un papel fundamental que ha hecho que la presente Era sea conocida también como Era de la Información y que la sociedad actual se denomine Sociedad de la información.

Las características más destacadas de dicha sociedad son:

1. La información ha llegado a ser un recurso económico, al que tanto las Administraciones como las empresas dedican una parte importante de sus presupuestos.
2. El gran público utiliza cada vez más información. La información permite al ciudadano ejercitar su libertad de elección con mayor conocimiento de causa y como sujeto de derechos civiles le permite tomar decisiones sobre una base más sólida.

3. En consecuencia el llamado sector de la información se desarrolla en forma vertiginosa para responder a la demanda creciente de productos y servicios de información.

La información constituye un elemento clave para la adopción de decisiones en los planos más diversos.

A medida que van progresando los conocimientos, toda acción en cualquier campo requiere conocer el estado de la cuestión e incluso su previsible evolución. Estar informado significa poder analizar una situación, hallar las soluciones a un problema administrativo o político, o emitir un juicio en un momento oportuno.

El aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos, el desarrollo científico y tecnológico así como el progreso agrícola e industrial y la mejora del bienestar social son inseparables del acceso más completo posible a la información.

En las empresas la información produce beneficios y es fuente de inspiración de sus actividades innovadoras, por ello muchas de ellas han creado una unidad de información llamada de Vigilancia Tecnológica o de Inteligencia Competitiva, que recoge información científica, tecnológica, económica, sobre empresas competidoras y sobre datos del mercado con el fin de hacerlas más rentables y competitivas.

II. ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información científica es esencialmente un proceso clave en el desarrollo social, económico e industrial de cualquier país. Sin un rápido acceso a la información los países desarrollados no podrían mantener su posición y los países en desarrollo no podrán mejorar la suya.

El acceso a la información científica puede considerarse integrado por dos procesos diferentes:

- El primero es el proceso por el que se llega a conocer la existencia de información publicada sobre un tema, un producto o un proceso concreto.
- El segundo está constituido por las acciones a seguir para obtener los documentos primarios en los que está contenida la información detectada en el proceso anterior, al que complementa.

Las herramientas utilizadas en el primer proceso son las bases de datos bibliográficas, que paulatinamente van aumentando su cobertura en relación con las fuentes que incluyen, de forma que se puede decir que toda la informa-

ción científica de importancia generada en cualquier país del mundo está contenida en alguna de las bases de datos disponibles, y en consecuencia puede ser conocida en pocos minutos realizando una consulta en esas bases de datos.

El acceso a las bases de datos bibliográficas ha experimentado una serie de mejoras que han hecho que el proceso de interrogación a las mismas haya pasado de ser un proceso con «recetas» crípticas y sólo dominado por expertos, a una operación sencilla al alcance del usuario final. Estas mejoras incluyen entre otras:

- Mejora de todos los programas de recuperación que se han convertido en «amigables».
- Utilización de los ordenadores personales como terminales de búsqueda y recuperación inteligentes.
- Empleo de sistemas expertos para facilitar el diálogo usuario-máquina.
- Sistemas de información personalizados.
- Acceso a través de la web.
- Desarrollo de sistemas multibúsqueda e interfaces que permiten la consulta simultánea a bases de datos seleccionadas de un mismo distribuidor.

Esta parte del acceso a la información que implica por una parte a los centros productores de las bases de datos y por otra a las empresas que las distribuyen se ha ido modificando poco a poco desde su inicio, con el objetivo de que la consulta pueda ser realizada por el usuario final.

Así la información científica ha llegado a ser un bien de consumo cada vez más independiente de las fuentes en que tradicionalmente se encontraba, los centros de documentación y las bibliotecas.

El segundo proceso implicado en el acceso a la información, el de obtención de los documentos originales o primarios, completa el proceso de búsqueda de información en las bases de datos, ya que cuanto mejor (más pertinente) sea el resultado obtenido en dicha búsqueda, más necesario será obtener los documentos referenciados en la misma.

En este proceso, los avances tecnológicos producidos en las últimas décadas han originado cambios notables en la producción, transmisión y disseminación de la información. Este hecho unido a la producción de documentos en múltiples formatos y a la aparición de nuevos medios de comunicación, han modificado sustancialmente el acceso al documento original, básico en el proceso de transmisión del conocimiento científico.

Hay que mencionar aquí dos hechos que condicionan fuertemente este proceso:

- El enorme desarrollo del número de publicaciones de interés científico que se producen en el mundo, se traduce en que también las bases de datos están aumentando el número de fuentes documentales que analizan,

como consecuencia de ello, cada vez es mayor la cantidad de documentos que pueden ser demandados.

- Ninguna biblioteca puede reunir en sus fondos todos los documentos que se publican, pero la práctica totalidad de los documentos que se publican en el mundo se encuentra en alguna biblioteca. Esto significa que el acceso a todas las publicaciones se puede conseguir compartiendo los recursos de todas las bibliotecas.

Para que esto se consiga es imprescindible que sean conocidos y accesibles los fondos bibliográficos de las bibliotecas. Los Catálogos Colectivos que integran los fondos de todas las bibliotecas de una institución, de un país o de un grupo de países, son los que permiten una localización más eficaz de documentos. Estos Catálogos gracias a la tecnología informática se han transformado en Catálogos Electrónicos, con lo que ello implica dé más facilidad de uso y mayores prestaciones, y su consulta a través de Internet ha aumentado radicalmente su accesibilidad.

No obstante, en la actualidad coexiste este método de acceso a los documentos con otros que utilizan la Red de una forma más directa, como por ejemplo la descarga directa de los artículos a partir de las revistas en formato electrónico y en menor proporción la obtención de los documentos a través de los propios autores, que desde sus páginas personales permiten en muchos casos el acceso al texto completo de sus artículos. También han surgido empresas comerciales, ligadas generalmente a grandes grupos editoriales que facilitan copias de documentos aislados, sin necesidad de suscribirse a las revistas en las que se publican. El único inconveniente de algunos de estos métodos es de orden económico. Sin embargo, existe una tendencia actual de acceso libre a la información publicada que está llevando a muchos científicos a integrar sus publicaciones en estos sistemas.

III. IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN

En el campo de la investigación se dan unos condicionamientos especiales que hacen que la información tenga un papel especial.

Es un hecho incuestionable que la ciencia se nutre de la ciencia. Los descubrimientos científicos y las innovaciones técnicas retrocederían si la comunidad científica no contara con la información acumulada a través de los siglos. Esto explica la baja productividad científica y técnica de los países cuyos recursos documentales son muy pobres.

La ciencia no se realiza en solitario sino dentro de una compleja estructura social a través de la cual se pone en contacto el investigador individual y el conocimiento científico colectivo. El crecimiento de la ciencia suele describirse empleando modelos que se basan en el crecimiento acumulativo de las publicaciones, sin embargo, estos modelos no tienen en cuenta el concepto de envejecimiento de la información, ya que hablar de un número acumulativo de publicaciones supone que toda la información publicada previamente es relevante, con independencia de su vigencia. Pero incluso con la pérdida de vigencia u obsolescencia de muchos documentos publicados, cada día se dispone de más información en todas las ramas de la ciencia.

Un investigador científico es una persona obsesionada por la lectura y la escritura. La lectura de documentos escritos por otros investigadores y la redacción de artículos absorben una gran parte de su tiempo. La investigación científica constituye un sistema organizado generador de información, y la ciencia es un sistema organizado de conocimiento.

La investigación científica se alimenta de información (*input*), y genera a su vez información nueva u original (*output*) de conocimiento reestructurado. Esto quiere decir que de forma esquemática la función del investigador se ordena alrededor de tres actividades básicas:

- Información.
- Creación.
- Comunicación.

La **información** implica el proceso por el cual el investigador:

- *Conoce* el estado de desarrollo de los conocimientos, en su campo de interés particular.
- *Identifica* aspectos no resueltos.
- *Detecta* autores o entidades que trabajan en él.

Esta etapa sirve de palanca motriz o fuente incentivadora de su creatividad, que le ayuda o le motiva a iniciar una nueva investigación.

La **creación**, o investigación propiamente dicha, incluye el proceso en el que partiendo de datos y conceptos admitidos, se genera un nuevo *quantum* de conocimientos nuevos, no deducibles directamente de las informaciones de las que inicialmente disponía el investigador.

La **comunicación** o etapa final, consiste en la transformación de esos conocimientos en información disponible para toda la comunidad científica, que la utilizará a su vez como punto de partida para posteriores trabajos.

Es evidente que estas tres acciones son consustanciales a la actividad del investigador:

- La información que el investigador consulta, alcanza su máxima utilidad cuando sirve como punto de partida para la investigación. La lectura de documentos científicos sin una finalidad concreta, conduce a lo sumo a la erudición.
- *Investigar sin informarse* es un proceder incorrecto que en muchos casos dará lugar a derroche de recursos, y es indicio de desconocimiento del carácter sucesivo del desarrollo de la ciencia.
- *Investigar sin comunicar*, es decir sin publicar, priva a la investigación de la máxima razón de ser, la de hacer progresar el conocimiento. La comunicación de un descubrimiento a la comunidad científica no sólo es una etapa importante del sistema de la ciencia, sino que *es una condición indispensable para que dicho descubrimiento contribuya realmente al avance científico*.

IV. DIFUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Los resultados de la investigación pueden transmitirse por medios informales, como conferencias o en discusiones habidas en el seno de reuniones científicas, o bien a través de medios formales como es la publicación en revistas científicas.

El proceso de investigación parte de la formulación de temas de estudio que elabora el investigador. Aunque estos temas pueden estar influidos por agentes externos como las necesidades de la industria o por la planificación científica que lleva a cabo la Administración, en el proceso de investigación es el científico el que concibe sus experimentos, en colaboración generalmente con otros investigadores, y en ellos se generarán datos que una vez interpretados y contrastados constituirán la base de una nueva publicación.

Ahora bien, aunque la información y la investigación no están sometidas a ningún impedimento intrínseco, la publicación está fuertemente reglamentada. La motivación es bien clara, la difusión de una información científica falsa podría, debido al proceso de generación de la ciencia, conducir a muchos equipos de todo el mundo a seguir temporalmente caminos erróneos.

La publicación implica en primer lugar identificar las revistas que aparentemente son las más adecuadas para llegar al colectivo al que potencialmente puede interesar el trabajo descrito. Una vez elegida la publicación y enviado el trabajo, antes de ser aceptado deberá someterse a un proceso de revisión por científicos expertos en la misma rama de la ciencia, proceso que se llama revisión por pares o *peer reviews*. Después de aceptado el trabajo y publicado, aún experimenta un nuevo control por parte de los científicos interesados en el tema, que pueden

aceptar los resultados descritos o rebatir los aspectos con los que no estén de acuerdo. Esto se traduce en un mecanismo de control de calidad:

Los autores científicos tienden a publicar en las revistas de mayor prestigio y de mayor visibilidad, aspectos ambos ligados a la calidad de su contenido.

La calidad científica de un trabajo es un término que puede emplearse con diversas acepciones, puede referirse a:

- La **calidad** en sentido estricto que refleja la excelencia de una investigación.
- La **importancia** que trata de evaluar la significación o influencia potencial del trabajo.
- El **impacto** que se refiere a la influencia de la publicación en la comunidad científica.

Tanto la calidad como la importancia o el impacto son elementos relativos ya que pueden variar con el tiempo y dependen de factores sociales y cognitivos, no siendo posible la evaluación absoluta y directa de los mismos, sino que hay que recurrir a métodos indirectos como la opinión de expertos y el análisis de las citas.

La opinión de expertos es el método más aceptado por los propios científicos, pero adolece de varios defectos entre los que no son los menos importantes los costes económicos y el tiempo que requiere. Por ello aunque es éste el método que se emplea en el procedimiento de revisión de los artículos enviados para su publicación a determinadas revistas, no es viable en general como sistema universal de comparación de las revistas científicas.

La visibilidad de una revista está asociada a su difusión nacional e internacional. Hay varios indicadores relacionados con la difusión que una revista puede alcanzar:

- Los artículos de autores extranjeros.
- Las bases de datos que la incluyen.
- Las citas que recibe.

Las **contribuciones de autores extranjeros** en revistas nacionales, constituyen un indicador claro de que la revista es conocida en otros países y es elegida por sus investigadores para publicar sus artículos. El valor de estas contribuciones estará en función del prestigio de los centros en que trabajan dichos autores.

Las **bases de datos** de cobertura internacional (es decir las que incluyen revistas de todo el mundo), utilizan unos métodos para seleccionar las revistas que analizan que se basan en general en:

- El **juicio de expertos** para el contenido.
- El **cumplimiento de criterios de calidad formal y editorial**.

Estos métodos no se aplican con igual rigurosidad por todas las bases de datos, sino que hay unas más estrictas que otras, no obstante las revistas seleccionadas alcanzan siempre mayor difusión y visibilidad que las que no lo son.

En relación con las **citas que las revistas reciben** hay que subrayar que:

cuantificar la totalidad de las citas a los artículos de una revista, exigiría examinar y registrar con este fin las referencias bibliográficas de todos los artículos publicados con posterioridad a ellos, en todas las revistas que existen, o al menos en todas las que publican trabajos que puedan estar relacionados con el tema de los artículos en cuestión, lo que constituye una tarea prácticamente irrealizable.

El Instituto de Información Científica (ISI) de Filadelfia, realiza ese trabajo en el campo de las ciencias experimentales con unas 3.700 revistas (designadas como revistas fuente), elaborando unas clasificaciones dentro de las diferentes disciplinas o categorías temáticas, que tienen en cuenta las citas que reciben las revistas a través de las referencias a sus artículos.

En la última clasificación publicada se incluyen casi 6.000 revistas entre las más citadas del campo de las ciencias experimentales. No obstante, este número, aunque es un 62% mayor que el de las revistas fuente utilizadas, es claramente bajo —comparado con el número de revistas científicas— existentes. Casi con total certeza el número aumentaría si todas las revistas que reciben más citas fueran utilizadas como revistas fuente.

Con las citas así detectadas, el ISI elabora unas clasificaciones o *rankings* llamados **Journal Citation Reports** que se obtienen de las citas que reciben todos los artículos publicados en cada revista. En esos rankings las revistas están clasificadas en categorías temáticas que representan disciplinas o subdisciplinas del conocimiento.

Los criterios más destacados para la selección de revistas por el ISI, tienen en cuenta:

- **Contenido temático**, los editores del ISI determinan si una revista enriquece el campo de conocimiento de su especialidad o si la materia está ya bien cubierta.
- **Revisión por expertos**, este proceso es tenido en cuenta para asegurar la calidad de la investigación descrita.
- **Puntualidad de publicación**, ya que es indicio de un aporte regular de originales y denota viabilidad y confiabilidad.
- **Internacionalidad**, el ISI intenta incluir revistas con cobertura internacional, así como las principales revistas nacionales de todo el mundo.
- **Citas recibidas**, las citas recibidas por la revista, así como por el editor científico y por los miembros del equipo editorial, son tenidas en cuenta en el proceso editorial.

A pesar de tratarse de criterios evidentemente objetivos, en las revistas seleccionadas por el ISI se observan sesgos con relación a diferentes aspectos:

- Representación desigual de los distintos países.
- Se favorecen las revistas publicadas en inglés.
- La ciencia básica está mejor recogida que la aplicada.
- Salen favorecidas las disciplinas que evolucionan de forma más rápida frente a las más asentadas.
- Los temas de aplicación internacional están mejor representados que los de interés local.

No obstante, a pesar de estos sesgos reconocidos por el propio ISI, la clasificación de revistas que anualmente publica este Centro, es considerada actualmente como el sistema más completo para seleccionar revistas en función de su calidad.

V. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE

Al considerar la información sobre medio ambiente, hay que tener en cuenta que se trata de una disciplina relacionada con aspectos encuadrados frecuentemente en categorías temáticas tan diversas como ecología, conservación de la naturaleza, ingeniería o sanidad ambiental, entre otras.

Así al enumerar las bases de datos para el proceso de búsqueda de información sobre esta materia, hay varias bases de datos de temáticas específicas diferentes, pero que en mayor o menor proporción recogen referencias de gran interés medioambiental.

Así junto a bases de datos con una especialización casi exclusivamente en medio ambiente, como:

- **Enviroline**, que cubre aspectos relacionados con el medio ambiente y la gestión de recursos naturales, y
- **Environmental Sciences and Pollution Management**, que cubre la literatura mundial sobre ciencias ambientales, calidad del aire y gestión de residuos,

se encuentran otras de cobertura más restringida o mucho más amplia, pero que contienen información de claro interés medioambiental. Entre ellas hay que destacar:

- **ASFA3**, dedicada a la contaminación acuática y a la calidad del medio acuático.
- **Biosis**, que cubre todos los aspectos de la Biología incluyendo también la Ecología.

- **CA Search**, que en sus 80 secciones cubre todos los aspectos de la química, incluyendo los relativos a la contaminación de aire y agua y su tratamiento.
- **CAB Abstracts**, relativa a aspectos aplicados de las ciencias de la vida, como agricultura, ciencias forestales y medio ambiente.
- **Current Contents: Agriculture; Biology and Environmental Sciences**, que proporciona acceso a la literatura mundial publicada en fuentes seleccionadas sobre agricultura, biología y ciencias medioambientales.
- **Geobase**, especializada en la literatura mundial sobre ciencias de la tierra y ecología.
- **Toxline**, que registra la información publicada sobre toxicología, contaminantes ambientales y aspectos relacionados.

Por ello para una búsqueda exhaustiva sobre aspectos concretos del medio ambiente será necesario efectuar una búsqueda en todas o al menos en muchas de las bases de datos mencionadas.

Con relación a las fuentes primarias de información y concretamente a las publicaciones periódicas, existe una gran cantidad de ellas de publicación actual. Nos vamos a limitar aquí únicamente a dar algunas cifras que nos pueden dar una idea del volumen de información circulante que existe en este área.

El directorio mundial de revistas más conocido, el *Ulrich's Periodicals Directory*, de cobertura mundial, en su última edición recoge más de 10.000 revistas en sus apartados de estudios ambientales, ecología y conservación de la naturaleza. En esta cifra hay muchas revistas que no son exclusivamente científicas, pero su número es representativo de la importancia que en la actualidad tiene la información sobre medio ambiente.

Refiriéndonos únicamente a las revistas incluidas en el JCR, en la última edición, publicada en julio de este mismo año, se encuentran cuatro categorías temáticas de clara relación con el medio ambiente. Son:

- | | |
|-------------------------------------|---------------|
| – Ciencias mediambientales: | 131 revistas. |
| – Conservación de la biodiversidad: | 21 revistas. |
| – Ecología: | 105 revistas. |
| – Ingeniería ambiental: | 35 revistas. |

Esto supondría un total de 292 revistas, pero cuando se fusionan en una lista única se encuentra que, al eliminar las repeticiones, quedan 242 revistas, pues 50 (es decir algo más del 17%) están clasificadas en más de una categoría, lo que confirma lo difuso que son los límites entre ellas.

Esta cifra, inferior al 3% de las revistas recogidas en Ulrich's, contiene las revistas consideradas de mayor prestigio en el campo de las Ciencias medioambientales, por lo que su procedencia nacional puede considerarse indicativa de

los países que tienen más peso o muestran más interés en la información medioambiental:

Código	País	Número de revistas
USA	Estados Unidos	88
GBR	Reino Unido	62
NLD	Países Bajos	29
DEU	Alemania	19
CHE	Suiza	5
CAN	Canadá	5
FRA	Francia	4
DNK	Dinamarca	4
AUS	Australia	4
NOR	Noruega	3
JPN	Japón	3
SWE	Suecia	2
POL	Polonia	2
FIN	Finlandia	2
ZAF	Suráfrica	1
SVK	Eslovaquia	1
RUS	Federación Rusa	1
PRI	Puerto Rico	1
NZL	Nueva Zelanda	1
ITA	Italia	1
IND	India	1
CHN	China	1
CHL	Chile	1
BGD	Bangladesh	1
<i>TOTAL</i>		<i>242</i>

Se constata que el número más alto corresponde a revistas de Estados Unidos, seguido del Reino Unido, Holanda y Alemania, totalizando entre estos cuatro países más del 80% de las revistas con información de «calidad» sobre este tema.

Se observa en el cuadro de la página anterior que no hay ninguna revista publicada en España, aunque esto no significa que en nuestro país no se lleven a cabo investigaciones relevantes en este campo, ya que hay numerosos equipos de investigación que tienen líneas de trabajo sobre medio ambiente. A modo de ejemplo, solamente en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas hay 27 centros que realizan investigación en esta área.

Ahora bien, la política de evaluación de investigadores establecida hace ya varios años por nuestros gestores de política científica, que concede mayor mérito a las publicaciones en revistas con alto factor de impacto, es decir en las

incluidas en el JCR, ha hecho «emigrar» hacia esas revistas la producción científica de los investigadores españoles, lo que ha producido en consecuencia un empobrecimiento de las pocas revistas que de esta especialidad van quedando, e incluso que alguna haya dejado de publicarse. Hay que reconocer que este hecho no es privativo de España, sino que se ha dado también en otros países no anglófonos.

Por último queda destacar que el interés por la información medioambiental se manifiesta en la existencia en nuestro país de más de 200 bibliotecas que cubren en sus fondos dicha información y en la disponibilidad de las revistas más importantes que recogen los avances mundiales en esta disciplina en nuestras bibliotecas especializadas y universitarias. Así de las 242 revistas del JCR ya citadas, que integran las categorías relacionadas con el medio ambiente, más del 90% están disponibles en bibliotecas españolas.

Bibliografía

VINKLER, P. *The institutionalization of scientific information: a scientometric model*, Library Trends, 2002.

VIEJOS Y NUEVOS PRODUCTOS Y HERRAMIENTAS: BIBLIOGRAFÍA, CARTOGRAFÍA, ESTADÍSTICAS. LOS INFORMES SER. MEDIO AMBIENTE E INFORMACIÓN ELECTRÓNICA¹

ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED
Ministerio de Administraciones Públicas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; 1.1. Necesidad/condiciones de la información ambiental; 1.2. Carácter complejo de la información ambiental; 1.3. Diversidad y dispersión de fuentes e instrumentos; II. BIBLIOGRAFÍA; 2.1. Por qué la bibliografía como fuente para acceder al conocimiento; 2.2. Orientaciones para la búsqueda de información bibliográfica; 2.2.1. Primera identificación de la actualidad temática: revistas especializadas y productos de investigación; 2.2.2. Rastreo en bases de datos referenciales; 2.2.3. Identificación de productores: directorios; 2.2.4. Otras obras de referencia: enciclopedias; 2.2.5. Las memorias e informes de gestión como obras de referencia; 2.2.6. Los repertorios legislativos; 2.2.7. Obras de apoyo: diccionarios, glosarios, vocabularios, tesauros; 2.2.8. La función de los centros de recursos informativos; III. CARTOGRAFÍA; 3.1. Avances tecnológicos; 3.2. Ordenamiento jurídico de la cartografía y principales centros cartográficos en España; 3.3. Experiencias destacables de cartografía ambiental; 3.4. Experiencias de sistemas automatizados de información ambiental; 3.5. Enlaces web de información geográfica; IV. ESTADÍSTICAS AMBIENTALES; 4.1. Valor informativo; 4.2. Iniciativas de las Naciones Unidas; 4.3. Iniciativas de la Unión Europea; 4.4. Iniciativas de la OCDE; 4.5. Iniciativas de otros organismos internacionales; 4.6. Estadísticas ambientales en España; V. INFORMES AMBIENTALES. INFORMES «SER»; 5.1. Últimos informes sobre medio ambiente en España; 5.2. Orígenes y reglamentación de los SER; 5.3. Los informes GEO del PNUMA y otros informes globales; 5.4. Los informes «Medio Ambiente en Europa» y otros Informes de la AEMA; 5.5. Informes ambientales en España; 5.6. Confluencia con las estadísticas: progresiva implantación de los indicadores ambientales; VI. MEDIO AMBIENTE E INFORMACIÓN ELECTRÓNICA; 6.1. Acceso a la literatura ambiental de carácter científico-técnico; 6.2. Recursos de información ambiental en Internet. La «Internet invisible» y los portales especializados; 6.3. Administración ambiental electrónica.

¹ Ponencia revisada y actualizada con información clave producida hasta el momento de entrega de originales a imprenta, octubre de 2005.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Necesidad/condiciones de la información ambiental

La necesidad de datos e informaciones de diverso tipo para las políticas de medio ambiente ha sido objeto de manifestación explícita en prácticamente todas las declaraciones de conferencias, planes y estrategias habidas desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta hoy². Pero los intentos de concretar y de plasmar esa necesidad en instrumentos operativos para acceder a la información deseable evidenciaron unas *carencias* en la realidad de la información disponible cuyos remedios pasarían a *ser condiciones necesarias* para una información sobre medio ambiente adecuada.

En general, puede decirse que han sido dos los modelos de gestión de la información que se han experimentado en los últimos 20 o 30 años para atender las necesidades previsibles de información ambiental. Uno, basado en la *recopilación de fuentes* con el fin de poder remitir a los interesados a la fuente adecuada para obtener la información que se precisa. Es el modelo de referencia adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el SISTEMA INFOTERRA. El otro, basado en la recopilación y organización de datos e informaciones diversas para poder observar y hacer el seguimiento de situaciones y tendencias, es el modelo de la actual *Red de Información y Observación del Medio Ambiente* (EIONET) de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA).

De la experiencia de ambos modelos, aunque más explícitamente a partir del programa experimental *Coordinación de la Información para el Medio Ambiente* (CORINE), que desarrolló la Comisión de la Unión Europea entre los años 1985 y 1989, se pusieron de manifiesto las siguientes *necesidades/condiciones* para la información ambiental³:

- a) *Objetividad*. Los datos e informaciones que se reúnan deben estar basados en observaciones y mediciones de la realidad y susceptibles de comprobación.
- b) *Pertinencia y utilidad*. Deben de identificarse, recopilarse y organizarse las informaciones de todo tipo que se necesiten para cada situación, pero *no más de lo necesario*. Sólo la información que puede ser *útil es pertinente*. Por razones lógicas de economía debe aprovecharse en la medida de lo posible la información preexistente, pero bajo las condiciones de *pertinencia y utilidad*.

² <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=287>.

³ Comunidades Europeas. Comisión, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados del Programa Corine*, Bruselas, 28 de mayo de 1991, (SEC [91] 958 final).

c) *Fiabilidad*. Se trata de uno de los problemas más difíciles de encarar: la credibilidad de la información ambiental. La recomendación CORINE en este caso era que las informaciones reunidas fueran *objetivas* (basadas en datos contrastables) y que siempre se reconociese la fuente de procedencia.

A estas tres condiciones/necesidades habría que añadir otras dos:

d) *Comparabilidad*. Es decir, que las estructuras de recopilación sean homogéneas entre países y entre las instituciones de cada país. Que los sistemas de tratamiento sean compatibles. Y que haya una permanencia temporal o continuidad de los proyectos informativos para que puedan establecerse tendencias a partir de la comparación de datos a través del tiempo. Fue ésta una carencia denunciada por CORINE y vuelta a poner de manifiesto por la AEMA (ETC/CDS. Symposium 2000).

e) *Disponibilidad y accesibilidad*. El PNUMA a través de INFOTERRA viene insistiendo desde sus orígenes, y más explícitamente en la *Global Conference on Access to Environmental Information, 2000*, en la necesidad de organizar las informaciones *disponibles* mediante procedimientos prácticos operativos que hagan *accesible* esa información, así como de difundir ampliamente la existencia de tal información y los mecanismos de acceso, con el fin de que la mayor parte de la población pueda acceder a la información existente.

1.2. Carácter complejo de la información ambiental

La experiencia también ha demostrado que lo que entendemos por información ambiental es una cuestión de gran complejidad, entre otras, por las siguientes razones:

a) *Difícil delimitación conceptual*

La Directiva 2003/4/CE y el Convenio de Aarhus definen el concepto de información ambiental de una manera tan amplia y ambiciosa de contenidos y formas, que los límites terminan por resultar difíciles de precisar.

Para ambos textos es *información ambiental* cualquier tipo de información que se presente bajo forma escrita, visual, oral o sonora, electrónica, y bajo cualquier otra forma material. Es decir, no hay límites de formas ni soportes.

En cuanto a los contenidos, tanto la Directiva como el Convenio concuerdan en una amplia gama de materias, e incluso de precisiones sobre lo que debe considerarse información ambiental.

CONTENIDOS		
DEFINICIÓN	Elementos del medio ambiente y la interacción entre ellos	Aire, atmósfera, agua, suelo, tierra, paisajes, espacios naturales y diversidad biológica.
	Factores que les afectan o pueden afectarles	Sustancias, energía, ruido, radiaciones, residuos, emisiones y vertidos.
	Medidas y actividades	Administrativas, políticas y normas, planes.
	Informes sobre ejecución de la legislación ambiental	
	Análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis económicos	
	Estado de salud y seguridad de las personas	Condiciones de vida humana, contaminación de la cadena alimentaria y emplazamientos culturales.

Fuentes: Directiva 2003/4/CE (artículo 2) y Convenio de Aarhus 1998 (artículo 2).

b) Amplia diversidad de contenidos

Tanto el grado elevado de especificaciones de las definiciones anteriores como la experiencia que aportan los estudios de planificación y evaluación ambiental, llevan a la conclusión de que los contenidos de la información ambiental pueden ir, desde datos del *medio físico* (en las diferentes formas de presentación posibles), a informaciones sobre la *actividad económica*, la *estructura social* o la *realidad cultural*. Por consiguiente, la información habrá que buscarla, en cada caso, en una multiplicidad de contenidos científicos y técnicos muy diversos.

c) La integración de conocimientos para la evaluación y gestión de recursos

La cuestión se complica más si aceptamos que es precisamente en torno a «lo ambiental» en donde se visualiza mejor que el conocimiento ya no puede ser compartimentado en disciplinas científicas y técnicas específicas y cerradas. La información ambiental no solamente exige acudir a conocimientos muy diversos. Exige, además, interrelacionarlos (multidisciplinariedad e interdisciplinariedad).

Estamos todavía tan cerca, apenas unas cuantas décadas, de este planteamiento del *conocimiento integrado*, que nos cuesta abandonar la especialización científico-técnica de los pasados siglos XIX y XX.

Prueba de ello es que no faltan las *proclamaciones* de conocimiento integrado, pero siempre desde alguna disciplina tradicional. Veamos algunos ejemplos.

La *economía*, que provocó primero una separación de la ecología, (el análisis económico al margen de la evaluación de recursos: el crecimiento ilimitado), descubrió sin embargo, la limitación de los recursos naturales y el peligro de la superpoblación, como fenómenos que la condujeron a un nuevo reencuentro con la ecología. Las nuevas evidencias que se van consolidando, como el *cambio climático*, la *disminución de la capa de ozono*, la *degradación del suelo fértil* o la *pérdida de la diversidad biológica*, han llevado a la *actual economía ecológica o economía de la sustentabilidad* (CONSTANZA, 1999 y SIEBERT, 2005)⁴ y a reclamar implícitamente la capacidad de integrar el conocimiento preciso en torno a la *planificación de recursos*.

La *ecología* también reclama esa capacidad de integrar el conocimiento a través de la *planificación integrada* (RAMOS, 1993 y DALY, 2004), o a través de su valor intrínseco para la medición y evaluación de recursos naturales (NAREDO y PARRA, 1993), sin olvidar su identificación de origen con la teoría de sistemas⁵.

La *geografía*, que a pesar de las diferentes especializaciones a que dieron lugar sus trabajos, nunca abandonó el estudio de la interacción hombre-naturaleza, en la década de los años setenta produjo abundante bibliografía sobre *análisis y evaluación de recursos*, y en los ochenta sobre *geografía y planificación*, llegando en los noventa a plantearse como «ciencia del medio ambiente» a través de la *biofísica ambiental* y de la *geoestadística para la evaluación de recursos naturales* (PINNA, 1995)⁶.

Por último, se hace muy evidente la necesidad de integrar variables y conocimientos científicos y técnicos diferentes si se analiza la evolución de la *teoría de la planificación*. Desde una incipiente *incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación* en los años sesenta, se pasa a un auge de la *planificación física* en los setenta hasta llegar a la

⁴ 1999. CONSTANZA, Robert, et al. *Una introducción a la economía ecológica*. – México: C.E. Continental
2005. SIEBERT, Horst. *Economics of the environment*. – Berlin: Springer (6.ª ed.)

⁵ 1993. NAREDO, José Manuel; PARRA, Fernando, comps. *Hacia una ciencia de los recursos naturales*. – Madrid: Siglo XXI.

1993. RAMOS FERNÁNDEZ, Ángel. *¿Por qué la conservación de la naturaleza?* – Madrid R.A. Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

2004. DALY, Herman E. *Ecological economics*. – Washington: Island Press.

⁶ 1995. PINNA, Sergio. *La protezione dell'ambiente: il contributo della filosofia, dell'economia e della geografia*. – Milano: Franco Angeli.

planificación integrada a partir de los ochenta. La evolución se plasma igualmente si recorremos los instrumentos o metodologías en que se apoyaron las etapas señaladas: paso del *análisis coste-beneficio* (CBA) a la *evaluación del impacto ambiental* (EIA) entre los sesenta y ochenta, hasta las actuales *evaluación ambiental integrada* (IEA) y *evaluación ambiental estratégica* (SEA). (CLARK y HERINGTON, 1988. CARATTI, DALKMAN y JILIBERTO, 2004 y EWERT, 2004)⁷.

d) *Amplitud de objetivos*

Además de la diversidad y amplitud de contenidos, la información ambiental es compleja, porque, como se ha señalado a través de las definiciones planteadas, la información ambiental tiene que pretender *identificar y facilitar el acceso* a todo lo que se sabe o conoce sobre un sinfín de cuestiones. Pero, por otra parte, el acceso al conocimiento implica no sólo «lo que se sabe», sino también «quién sabe» o «quién hace/gestiona...» sobre lo que nos interesa. Es decir, que a la amplitud de contenidos hay que añadirle la ambición de objetivos, de donde se deduce que es preciso acudir a muchas fuentes si queremos satisfacer o contestar a la complejidad de cuestiones que puede llegar a plantear la información ambiental, y que pueden resumirse en las tres preguntas anteriores: ¿qué se sabe sobre...? ¿quién sabe sobre...? ¿quién hace o qué se hace sobre...?

1.3. **Diversidad y dispersión de fuentes e instrumentos**

Es obvio que para dar respuesta a esas preguntas no podemos limitarnos a fuentes parciales, porque las preguntas encierran complejidad y porque hay muchos *productos informativos* distintos a los que acudir.

Es evidente también que el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los últimos cincuenta años ha cambiado el panorama del acceso al conocimiento hasta extremos que en la mitad del siglo XX parecerían ciencia-ficción. Por ejemplo:

- la capacidad de los sistemas informáticos en cantidad de almacenamiento de datos, en rapidez de tratamiento y en posibilidades de presentación de resultados;

⁷ 1988. CLARK, Michael; HERINGTON, John, eds. *The role of environmental impact assessment in the planning process*. – London: Mansell.

2004. CARATTI, Pietro; DALKMAN, Holger; JILIBERTO, Rodrigo, eds. *Analising strategic environmental assessment: towards better decision making*. – Cheltenham: Fondazione Enrico Mattei.

2004. EWERT, Alan W.; BAKER, Douglas C.; BISSIX, Glyn. *Integrated resource and environmental management: the human dimension*. – Wallingford: CABI Publishing.

- la evolución de las técnicas de la fotografía aérea y su aplicación a la cartografía territorial y ambiental: teledetección;
- las posibilidades que ofrece la combinación de informática y cartografía a través de los Sistemas de Información Geográfica (GIS) para la modelización, predicción o simulación de estudios sectoriales, etc.;
- el avance de las redes y sistemas de comunicación.

Estos desarrollos tecnológicos han tenido una influencia innegable en las formas de recopilar información y en las posibilidades de acceder a ella, hasta el punto de que por esa influencia no se reconocen hoy formalmente algunas viejas técnicas de información, como la *bibliografía*, la *cartografía* o las *estadísticas*. No sólo han cambiado cada una de esas tres *viejas* técnicas de acceso al conocimiento en sus procedimientos tradicionales de recogida, tratamiento y presentación de datos e informaciones, sino que la posibilidad de combinar resultados de ellas entre sí ha *desfigurado* la forma tradicional de sus *productos informativos* y han surgido híbridos nuevos.

Ejemplo típico de este maridaje de las tecnologías informativas son los *Informes sobre el Estado del Medio Ambiente (State Environmental Reports SER)*, o los programas y sistemas específicos de información ambiental, como se verá más adelante.

Sin embargo, no debemos confundir la información con los vehículos que nos permiten llegar a ella. Y sobre todo, ante un fenómeno tan complejo en contenidos y tan ambicioso en objetivos como el estudio del medio ambiente, es necesario acudir a instrumentos informativos muy diversos si queremos ser rigurosos en los planteamientos de búsqueda, y si queremos ser pragmáticos en la obtención de resultados.

Resumiendo, independientemente de que la forma de acceder a la información sea por procedimientos telemáticos *on line* o por consulta de documentos en soporte escrito, sonoro, fotográfico, cartográfico o filmico, debemos tener presente que para acceder a la información ambiental disponible no se pueden olvidar los recursos diferentes que ofrecen: la *bibliografía*, las *estadísticas*, la *cartografía*, los *informes SER*, y los *programas, redes y sistemas específicos de información ambiental* que han ido apareciendo en los últimos años.

En consecuencia, el conocimiento de las *fuentes* que permiten acceder a la información que facilitan esas disciplinas, técnicas, productos informativos o como queramos llamarlos, es imprescindible para establecer estrategias de búsqueda adecuadas a cada caso en cuestión.

II. BIBLIOGRAFÍA

2.1. Por qué la bibliografía como fuente para acceder al conocimiento

Los avances científicos y tecnológicos y la creación intelectual en general no se puede decir que sean *conocimiento* o *saber* hasta que se recogen y difunden, es decir, hasta que se *comunican* para que puedan ser *conocidos*. Dicho de otra forma, la bibliografía sigue siendo el único procedimiento para dar a conocer «lo que sabe» (conocimiento), puesto que es el instrumento que nos permite acceder a libros, artículos de revista, tesis doctorales, ponencias y comunicaciones en congresos u otras reuniones científicas y académicas, producciones audiovisuales o documentos no publicados, que son los medios habituales de transmitir las aportaciones, los avances, las síntesis de situación o las creaciones intelectuales de todo tipo.

En consecuencia, independientemente del soporte en que se haya fijado la información y de los instrumentos tecnológicos de que nos hayamos servido para ello, la bibliografía es la fuente de información por excelencia.

A continuación se esboza una especie de guía indicativa (no exhaustiva) de los pasos recomendables y de algunos instrumentos bibliográficos útiles en la búsqueda de información.

2.2. Orientaciones para la búsqueda de información bibliográfica

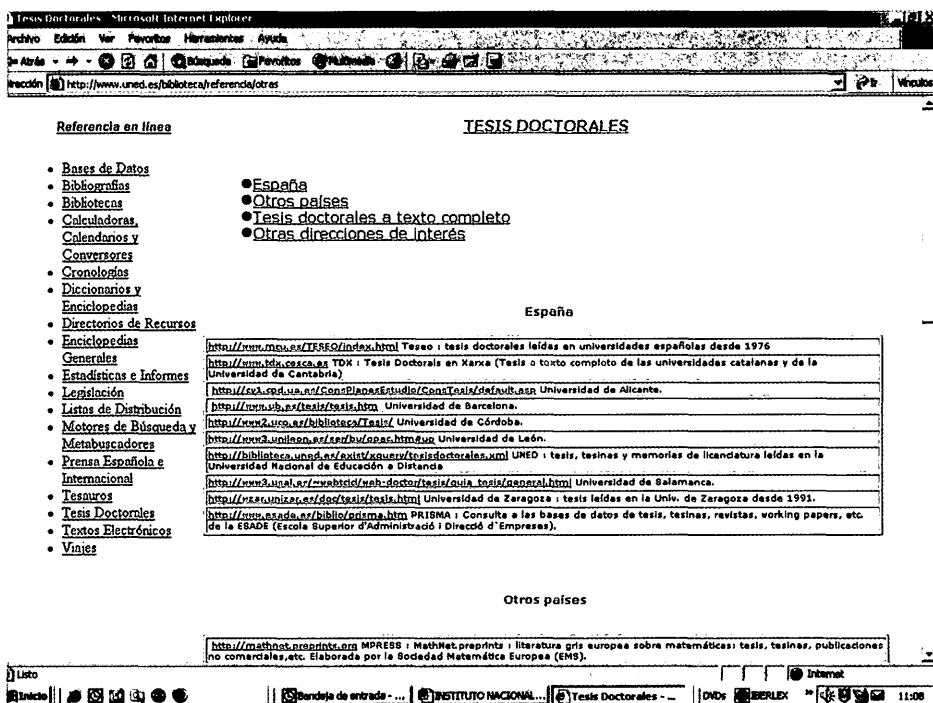
2.2.1. Primera identificación de la actualidad temática: *revistas especializadas y productos de investigación*

Los temas novedosos y las líneas de trabajo actuales de la ciencia y la tecnología, aparecen en tres tipos de publicaciones: en las *revistas especializadas* de la materia; en las *tesis universitarias*; y en los *proyectos de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i)*.

Para las revistas especializadas, la cuestión puede ser abrumadora por el volumen de publicaciones de este tipo. Como fuentes generales de identificación se puede acudir a los repertorios ISSN (<http://www.issn.org:8080/English/pub/products/datafile>) o al clásico repertorio *Ulrich's Periodicals Directory* (<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>).

Para localizar información específicamente producida por la investigación de carácter científico y técnico, y muchas veces sin publicar, es necesario acudir también a la localización de tesis y a los proyectos de I+D+i. En la web de la Universidad Nacional de Educación a Distancia existe información sobre bases de

datos que recopilan tesis doctorales leídas en España y en otros países, y tesis doctorales disponibles a texto completo (<http://www.uned.es/biblioteca/referencia/tesis.html#otras>)

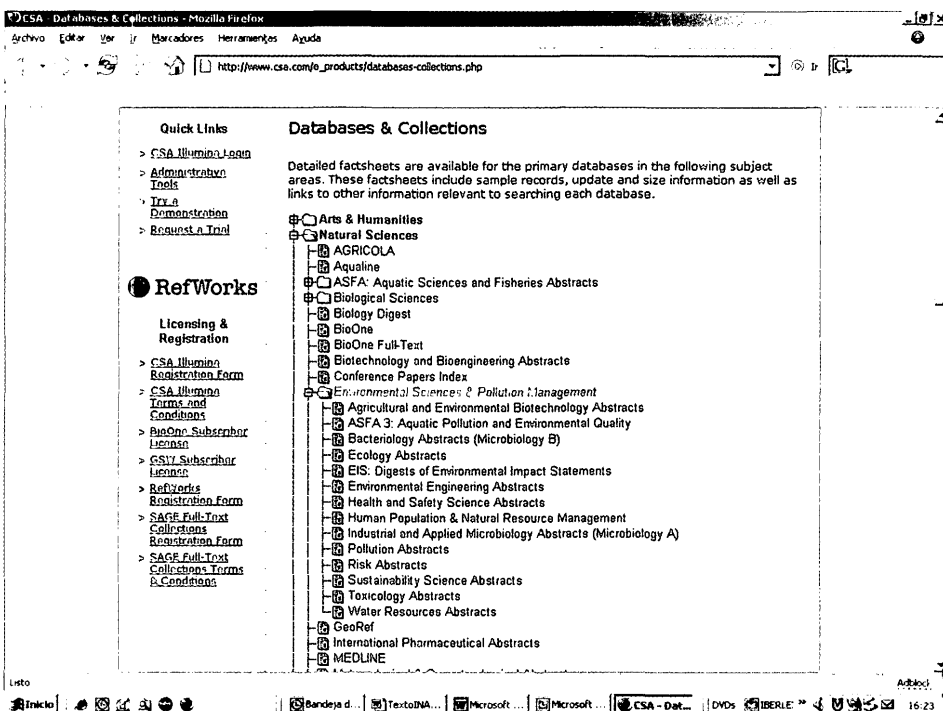


Asimismo, en la página del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (<http://bddoc.csic.es:8080/PRYCSIC/BASIS/prycsic/web/docu/SF>) se puede consultar la base de datos PRYCSIC sobre proyectos de investigación.

2.2.2. Rastreo en bases de datos referenciales

Otro paso recomendable y prácticamente inevitable en la búsqueda de información bibliográfica, es rastrear en las bases de datos referenciales que contienen un gran volumen de referencias bibliográficas de libros, artículos de revistas, ponencias y comunicaciones a congresos, tesis, disposiciones legislativas, normas, etc. Aunque en sus inicios se editaron en papel, en la actualidad la mayor parte se editan en formato CD/Rom, DVD y progresivamente aumentan su disponibilidad en línea.

Existen bastantes bases de datos especializadas en medio ambiente en general y/o en temas ambientales y materias relacionadas con el medio ambiente. Como fuentes de información se pueden citar a dos productores/distribuidores principales de bases de datos de carácter ambiental y ámbito mundial:



- Cambridge Scientific Abstracts (http://www.csa.com/e_products/databases-collections.php).
- Ovid Technologies (Silver Platter) (http://www.ovid.com/site/catalog/Catalog_DataBase.jsp?top=2&mid=3&bottom=7&subsection=10#E).

Entre otras bases pueden citarse:

- **Environment and Waste Plus** (producida por el Department of Environment del Reino Unido). Facilita información sobre planificación y control ambiental en este país).
- **Biological Abstracts.**
- **Environmental Science Database.**
- **EMBASE: Pollution & Toxicology.**

En el caso de España, el Ministerio de Medio Ambiente, publica el CD/Rom *Documentación Ambiental*, que contiene los catálogos de su centro de documentación, actualizados continuamente y disponibles también para consulta en su web (<http://www.mma.es/publicacion/biblio/index.html>). En dicho centro se facilita el acceso a la mayor parte de las bases referenciales citadas anteriormente. También, como se verá más adelante algunas comunidades autónomas han puesto en la Red los catálogos de sus centros de documentación o bibliotecas (Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Valencia).

Con carácter indicativo se ofrece a continuación una selección de bases de datos con referencias de fuentes de todo tipo (libros, artículos, ponencias, tesis, disposiciones legislativas, etc.) dentro de las «ciencias ambientales» a las que puede acudir en primer lugar y de las que se acaba de facilitar la URL para su identificación.

BASES (Selección)-Productor/Distribuidor	TEMAS/CONTENIDO
Environmental Sciences and Pollution Management Databases (Incluye varias bases) -Cambridge Scientific Abstracts.	Todos los aspectos relacionados con medio ambiente.
Web del Centro de Documentación Ambiental y Biblioteca General -Ministerio de Medio Ambiente.	Todos los aspectos relacionados con medio ambiente.
Environment and Waste Plus -Reino Unido. Department Environment/Ovid.	Planificación y control ambiental en Reino Unido.
Aqualine -Cambridge Scientific Abstracts.	Agua: abastecimiento, calidad, control...

2.2.3. Identificación de productores: directorios

Otro paso necesario para establecer una estrategia completa de búsqueda, sería la identificación de instituciones a las que se pueda considerar como *productores de información ambiental*, porque permiten localizar información muy puntual y acelerar así las búsquedas de información. Es preciso, por tanto, revisar la producción de los diversos agentes/gestores de carácter ambiental que corresponden fundamentalmente a órganos de las administraciones públicas (autonómica, provincial o local), centros de investigación, organizaciones profesionales y sindicales, fundaciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), empresas de sectores relacionados, y consultorías.

Para su identificación existen, además de los directorios generales⁸, directorios especializados de medio ambiente que facilitan fundamentalmente datos básicos de localización (nombre, dirección postal, direcciones electrónicas y campos de actividad), a través de los que puede deducirse el tipo de información que producen. Dada la importancia que tiene la actualización en este tipo

⁸ Por ejemplo: *Yearbook of International Organizations* en: <http://www.uia.org/organizations/volall.php>. *The World of learning* (<http://www.worldoflearning.com/LOGIN?sessionid=b081d37f517046dac6e7de191af5f8c4&authstatuscode=400>). *The Europa world year book* (<http://www.europaworld.com/pub/>).

de datos, a continuación se facilita una relación de repertorios disponibles en la Red y supuestamente de actualización continua:

- **UNEP-Infoterra National Focal Points**
(<http://www.unep.org/infoterra/nfplist.htm>)
Suministra los nombres de los responsables de este Sistema de Información en el mundo y la localización postal y electrónica de los puntos focales. Acceso por países.
- **AEMA. Directory of Environmental Data/Information on CD-Rom and diskettes 1999**
(http://reports.eea.eu.int/EDVdef/en/tab_abstract_RLR)
Ofrece una amplia y diversa información tipo directorio y datos.
- **ENDS. Directory of Environmental Consultancy**
(<http://www.endsdirectory.com/information/index.cfm?action=about>)
Especializado en consultoras y empresas ambientales. Presenta la posibilidad de realizar consultas temáticas.
- **PUNTEX. Anuario Español de Medio Ambiente**
(<http://www.puntex.es/cgi-bin/gennet/init.pl?accio=wel&guia=med>)
Directorio de empresas españolas. Permite el acceso por marca, producto (con posibilidad de consulta temática) y empresa concreta.
- **CARPOSA. Anuario del Agua y Medio Ambiente**
(<http://www.quimicainfo.com/>)
Es similar al anterior, con especialización en cuestiones hídricas.
- **EOI. Directorio de Enlaces de Medio Ambiente**
(http://www.eoi.es/paginasasp/enlaces_dema.asp)
Directorio electrónico de la Escuela de Organización Industrial.

2.2.4. Otras obras de referencia: enciclopedias

Aunque con carácter complementario, debe tenerse presente la posibilidad de utilizar otras *obras de referencia* de tipo muy diverso, tales como enciclopedias, diccionarios, glosarios y vocabularios, tesauros, memorias de gestión y repertorios legislativos.

Las enciclopedias, que permiten una visión rápida sobre un tema o asunto determinado, con frecuencia ofrecen *estados de la situación*, más o menos breves, realizados por expertos en la materia, similares, en estos casos, a artículos científicos acompañados de bibliografía básica. Su presentación suele ser alfabética de conceptos, es decir, en forma de diccionario. Dada la importancia que tiene el estado de actualización de la información, se facilita a continuación una muestra seleccionada de las aparecidas a partir del año 1999.

Enciclopedias generales

1999. <i>Encyclopedia of environmental science</i> / edited by David E. Alexander and Rhodes W. Fairbridge, Dordrecht: Kluwer Academic. - 741 p. - (<i>Encyclopedia of Earth Sciences</i>). - ISBN 0-412-74050-8. Ordenada alfabéticamente por temas con referencias cruzadas, lo que permite relacionar aspectos diversos. Suministra definiciones, análisis del estado de la cuestión, y bibliografía adicional en cada tema, que está elaborado por expertos en la materia.
2000. <i>Encyclopedia of environmental science</i> / by John Mongillo and Linda Zierdt - Warshaw. - Phoenix, Arizona: Oryx. - 450 p. - ISBN 1-57356-147-9.
2001. <i>The environment encyclopedia and director</i> . - 3th ed. - London: Europa Publications. - 622 p. - ISBN 1-85743-089-1 (1 ed. 1994).
2003. <i>World of earth science</i> / K. Lee Lerner and Brenda Wilmoth Lerner, editors. - Detroit: Thompson-Gale. - 2 v. - ISBN 0-7876-5681 - X. ISBN 0-7876-5682-8. ISBN 0-7876-5683-6. Aunque pueda considerarse especializada en ciencias de la Tierra, por su cobertura temática se trata de una enciclopedia sobre medio ambiente en general.
2004. <i>Encyclopedia of world environmental history</i> / Shepard Krech III, J. R. McNeill, Carolyn Merchant, editors. - New York: Routledge. - 3 v. - ISBN 0-415-93732-9 (OC). ISBN 0-415-93733-7 (V.1). ISBN 0-415-93734-5 (V.2). ISBN 0-415-93735-3 (V.3).
2005. <i>Concise encyclopedia of bioscience</i> . - New York: McGraw-Hill. - 972 p. - ISBN 0-07-143956-0.
2005. <i>Concise encyclopedia of environmental science</i> . - New York: McGraw-Hill. - 807 p. - ISBN 0-07-143951-X.
2005. <i>Concise encyclopedia of earth science</i> , New York: McGraw-Hill. - 666 p. - ISBN 0-07-143954-4.
2005. <i>The environment encyclopedia and directory</i> . - 4th ed. - London: Routledge. 679 p. - ISBN 1-85743-224-X.

Enciclopedias especializadas en determinadas cuestiones ambientales

1999. CALOW, Peter: <i>Blackwell's concise encyclopedia of environmental management</i> . - Oxford: Blackwell Science. - 165 p. - ISBN 0-632-04951-0.
2000. STICKNEY, Robert: <i>Encyclopedia of aquaculture</i> . - New York: John Wiley & Sons, 1.063 p. - ISBN 0-471-29101-3.
2001. <i>Encyclopedia of biodiversity</i> / editor-in-chief: Simon Asher Levin. - San Diego: Academic. - 5 v. - ISBN 0-12-226865-2.
2002. <i>Enciclopedia de medio ambiente</i> . - Madrid: Fundación Confemetal. - 133 p.+1 CD-Rom. - ISBN 84-95428-58-X.

2002. <i>Encyclopedia of global change: environmental change and human society</i> / Andrew S. Goudie, David J. Cuff. - Oxford: Oxford University Press. - 2 v. - ISBN 0-19-510825-6.
2002. <i>Encyclopedia of global environmental change</i> / editor-in-chief: Ted Munn. - Baffins Lane: John Wiley. - 5 v - I SBN 0-471-97796-9.
2002. <i>Encyclopedia of Life Support Systems: Knowledge for sustainable development: an insight into the Encyclopedia of Life Support Systems</i> . - Paris: Unesco. - 3 v. - ISBN 0-9542989-0-X, ISBN 92-3-103854-0.
2002. <i>Encyclopedia of pest management</i> / edited by: David Pimentel. - New York: Marcel Dekker. - 929 p. - ISBN 0-8247-0632-3.
2002. <i>Encyclopedia of soil science</i> / edited by Rattan Lal, New York: Marcel Dekker. - 1.476. p. - ISBN 0-8247-0634-X.
2002. <i>Life on earth: an encyclopedia of biodiversity, ecology, and evolution</i> / edited by Niles Eldredge. - Santa Barbara: ABC-CLIO. - 2 v. - ISBN 1-57607-744-6. ISBN 1-57607-286-X.
2003. JOHANSEN, Bruce E.: <i>Indigenous peoples and environmental issues: an Encyclopedia</i> . - Westport: Greenwood Press. - 506 p. - ISBN 0-313-32398-4.
2003. <i>The Encyclopaedic dictionary of environmental change</i> / edited by John A. Matthews [et al.]. - London: Arnold. - 690 p.
2003. NEWTON, David E.: <i>Encyclopedia of air</i> . - Westport: Greenwood. - 252 p. - ISBN 1-57356-564-4.
2003. NEWTON, David E.: <i>Encyclopedia of water</i> . - West Haven: Greenwood Press. - 401 p. - ISBN 1-57356-304-8.
2003. <i>Encyclopedia of water Science</i> / edited by B. A. Stewart, Terry A. Howell. - New York: Marcel Dekker. - 1.076 p. - ISBN 0-8247-0948-9.
2003. Unesco: <i>El oro azul: la enciclopedia interactiva del agua</i> . - París: Strass Productions. - 1 CD-Rom .- (Planeta Tierra). - ISBN 92-3-303853-X.
2003. <i>The encyclopedia of ecotourism</i> / edited by David B. Weaver, 0 - Reprinted. - Wallingford: CABI. - 668 p. - ISBN 0-85199-682-5. ISBN 0-85199-368-0.
2004. <i>Encyclopedia of energy</i> / editor: Cutler J. Cleveland. - San Diego: Elsevier Academic Press. - 6 v.-ISBN 0-12-176481-8.
2004. BENSON, Sonia: <i>Endangered species</i> / Sonia Benson and Rob Nagel. - 2nd ed. - Detroit: Thomson-Gale. - 3 v. - ISBN 0-7876-7619-5, ISBN 0-7876-7620-9. ISBN 0-7876-7621-7. ISBN 0-7876-7618-7.
2004. <i>Encyclopedia of forest sciences</i> / editor-in-chief: Jeffery Burley, editors: Julian Evans and John A. Youngquist. - Amsterdam: Elsevier. - 3 v. - ISBN 0-12-145160-7.
2004. <i>Pollution: A to Z</i> / editor in chief: Richard M. Stapleton. - New York: Macmillan Reference: Thomson: Gale. - 2 v. - ISBN 0-02-865701-2. ISBN 0-02-865702-0. ISBN 0-02-865700-4.

2005. *Encyclopedia of soils in the environment*/ editor in chief: Daniel Hillel. - Amsterdam: Elsevier Academic Press. - ISBN 0-12-348530-4.

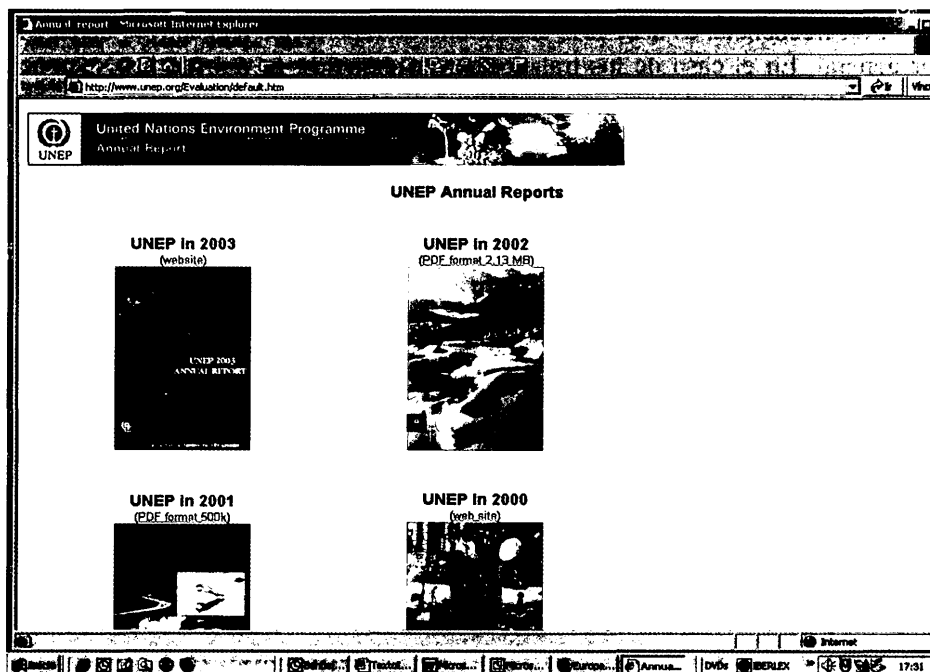
2005. *Encyclopedia of water science*/ K. Lee Lerner and Brenda Wilmoth Lerner, editors; Lawrence W. Baker, project editor. - Detroit: Thompson-Gale. - 3 v. - ISBN 0-7876-7617-9.

2005. *Encyclopedia of world climatology*/ edited by John E. Oliver. - Dordrecht: Springer. - 854 p. - Encyclopedia of Earth Sciences). - ISBN 1-4020-3264-1.

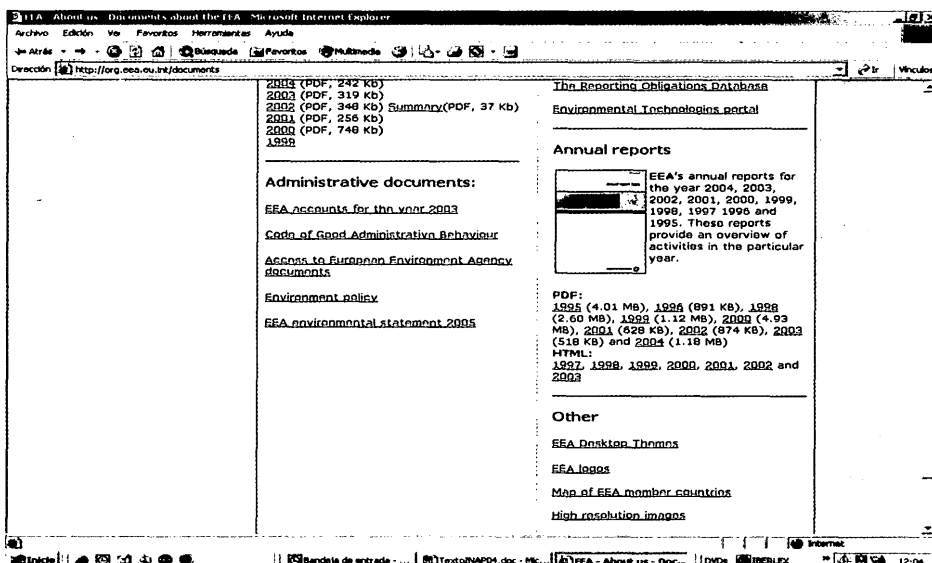
2.2.5. Las memorias e informes de gestión como obras de referencia

Las memorias e informes de gestión, de periodicidad normalmente anual, facilitan información de interés sobre las actividades de los organismos que las promueven y por tanto son útiles en ocasiones para obtener datos de interés sobre programas y proyectos de actuación.

Como ejemplo pueden citarse el informe anual del PNUMA, como organismo de ámbito internacional (<http://www.unep.org/Evaluation/default.htm>)



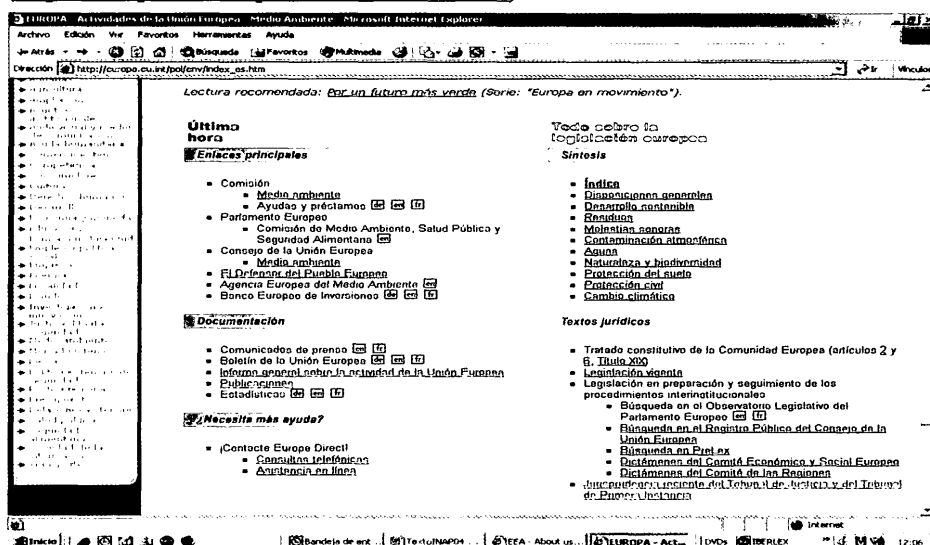
y el de la AEMA, por su ámbito regional comunitario (<http://org.eea.eu.int/documents>)



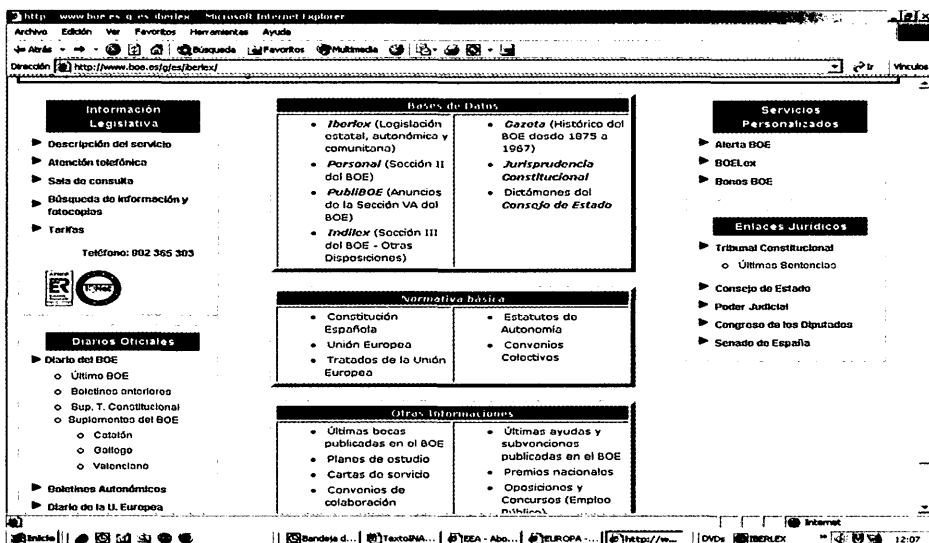
2.2.6. Los repertorios legislativos

Con frecuencia, es necesaria la consulta de repertorios legislativos de carácter general. En el caso de los tratados internacionales, la web de las Naciones Unidas permite su consulta temática (<http://untreaty.un.org/English/treaty.asp>).

La web de la Unión Europea en las páginas temáticas de medio ambiente permite el acceso a la legislación promulgada, a la legislación en preparación, y a la situación de aplicación del derecho comunitario (http://europa.eu.int/pol/env/index_es.htm)

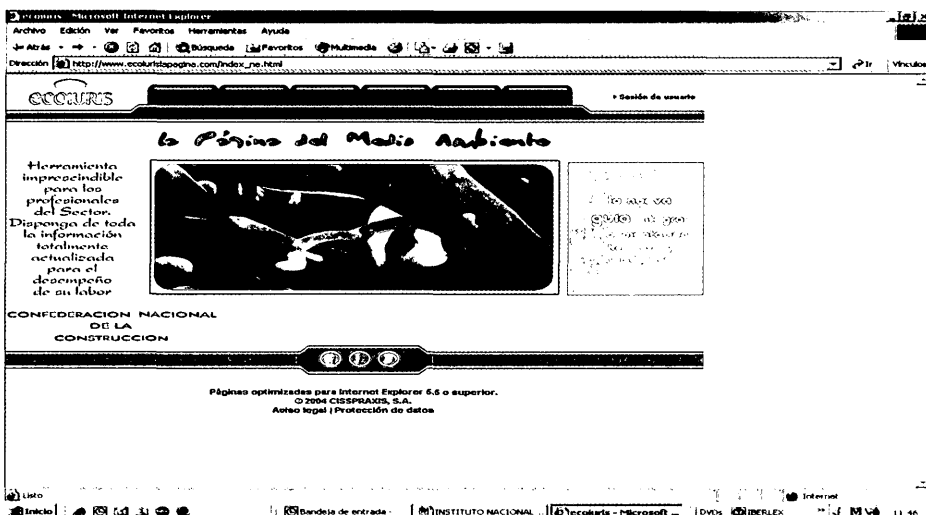


En España habría que citar las bases de datos del Boletín Oficial del Estado
(<http://www.boe.es/g/es/iberlex/>)

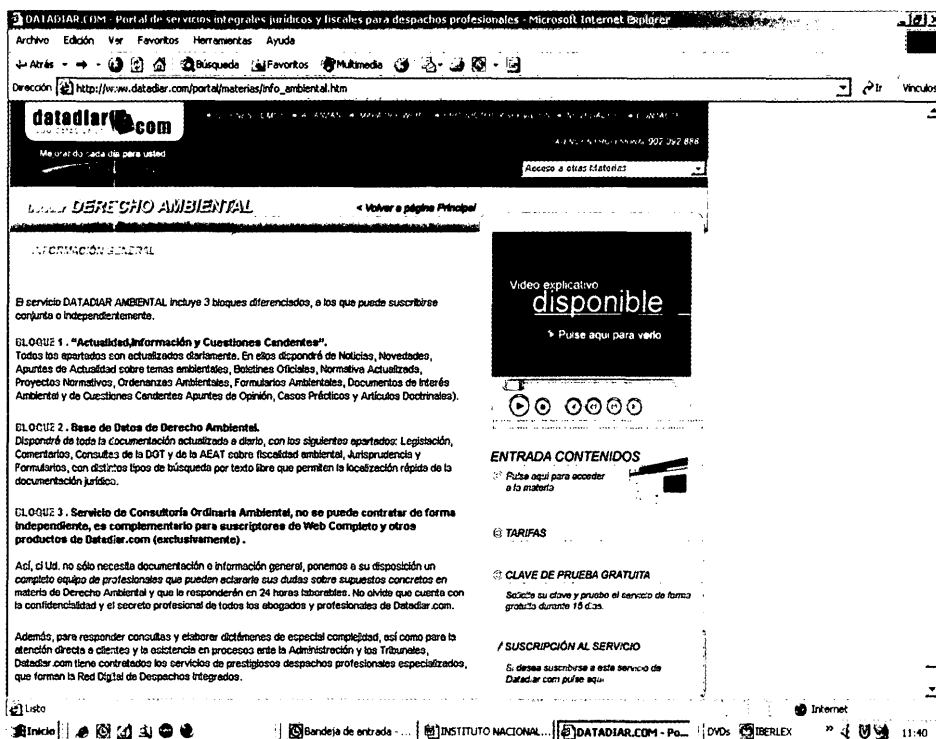


Por otra parte, la base de datos LEMA, del Centro de Documentación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, recopila referencias de legislación ambiental comunitaria y de la administración general y autonómica de España (disponible en el CD-Rom «Documentación Ambiental» y en la página del Ministerio (<http://servicios.mma.es/BIBLIOTECA/ma2spa.html>)).

También existen bases de datos especializadas en medio ambiente de carácter comercial como las que se recogen en *La página del medio ambiente* de Ecoiuris (http://www.ecoiurislapagina.com/index_ne.html)



o la base de datos de *derecho ambiental* de Datadiar
(http://www.datadiar.com/portal/materias/info_ambiental.htm)



En el caso de recopilaciones españolas de legislación ambiental, destacan los repertorios publicados con el título «Legislación sobre...» o «Código de...», fundamentalmente por el BOE, Thompson, Aranzadi, Civitas, La Ley, Tirant lo Blanch, Marcial Pons, etc. Por último, puede/debe acudirse a las recopilaciones legislativas existentes en las *webs* de los órganos de gestión medioambiental de las Comunidades Autónomas.

2.2.7. Obras de apoyo: diccionarios, glosarios, vocabularios, tesauros

También con carácter complementario para las búsquedas de información, existen las obras de referencia sobre *terminología ambiental*, que permiten identificar términos y conceptos, haciendo más pertinentes y precisas las búsquedas. Es el caso de los *diccionarios* especializados, de los *glosarios* y *vocabularios* terminológicos, que constituyen un elemento auxiliar fundamental para el estudio y búsqueda de información. En el mismo sentido, los *tesauros*, o conjuntos estructurados de términos con sus relaciones semánticas, son otro elemento imprescindible para la organización de fondos y colecciones documentales y para la recuperación de información.

Se ofrece a continuación una selección de este tipo de obras:

Diccionarios, Glosarios, Vocabularios
(Selección actualizada)

1982. COLEGIO DE MÉXICO: <i>Glosario de términos de medio ambiente.</i>
1995. OCDE. <i>Glossaire de l'environnement: anglais-français.</i>
1995. GULT. <i>Glosario de términos ambientales y abreviaciones: español-inglés; inglés-español.</i>
1997. WILEY, J. <i>Dictionary of environmental science for lawyers.</i>
2000. EUNSA. <i>Diccionario terminológico de contaminación ambiental.</i>
2000. MacGRAW-HILL. <i>Diccionario técnico y jurídico del medio ambiente.</i>
2001. CANADAIN, S. SOIL SCI. <i>Soil and anvironmental science dictionary.</i>
2001. LEWIS. <i>Environmental Engineering Dictionary and Directory.</i>
2003. FIDA. <i>Glosario sobre sostenibilidad.</i>
2004. CRC PRESS: <i>Illustrated dictionary of environmental health&occupationalhealth.</i>
2004. THOMSON-ARANZANDI. <i>Diccionario legal de medio ambiente.</i>
2004. OXFORD UNIVERSITY PRESS. <i>A dictionary of ecology</i> (2 ed.).
2005. ELSEVIER. <i>Dictionary of water and waste management.</i>
2005. ITDG. <i>Dictionary of water engineering.</i>
2005. SOCIEDAD ESPAÑOLA DE CIENCIAS FORESTALES: <i>Diccionario forestal.</i>
2005. WILEY, J. <i>The environmental regulatory dictionary.</i>

Tesauros
(Selección últimas versiones)

1995. España: Ministerio de Medio Ambiente. <i>Tesauro Multilingüe de Medio Ambiente.</i> - En: CD/Rom Documentación Ambiental 1995-2002. Anual. 3.ª versión.
1997. INFOTERRA. <i>EnVocTesauro Multilingüe de términos ambientales.</i> 4.ª versión.
2000. AEMA. <i>GEMET General European Multilingual Environment Thesaurus.</i> 3.ª versión

2.2.8. La función de los centros de recursos informativos

De lo expuesto hasta aquí se evidencia la amplitud y diversidad de fuentes y la enormidad de la producción bibliográfica que es necesario abarcar para tratar de identificar la información necesaria.

Hemos visto que existen diversos instrumentos que hacen posible esa identificación (bases de datos y obras de referencia). También ha quedado constatada la posibilidad de acceder a buena parte de esas fuentes a través de las webs de los principales *productores de información ambiental*.

Pero, en ocasiones, el acceso al texto de determinados documentos sólo es posible mediante pago de tarifas (la mayor parte de las revistas científicas; la mayoría de las bases de datos referenciales). Todo ello viene a justificar la razón de ser o *misión* en nuestros tiempos de las bibliotecas especializadas, centros de documentación:

- a) Tienen que *especializarse*, porque el volumen que alcanza el *conocimiento* acumulado no permite organizar colecciones de documentos de carácter general, ni siquiera de grandes ramas del saber.
- b) Tienen que convertirse en *centros orientadores* para los usuarios sobre las múltiples fuentes disponibles, y de manera especial, en orientadores de búsquedas a través de Internet.
- c) Tienen que cumplir la misión de *facilitadores* del acceso al documento a través de colecciones propias muy selectivas y a través de conexión paradas de coste elevado.

Con el mismo carácter indicativo y no exhaustivo que se repite en todos estos puntos, cabría citar los siguientes centros de recursos en España:

• ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Ministerio de Medio Ambiente

Centro de Documentación Ambiental y Biblioteca General (http://www.mma.es/publicacion/biblio/index.html)
Instituto Nacional de Meteorología (INM) (http://www.inm.es/)
Organismo Autónomo Parques Nacionales. (http://www.mma.es/parques/oapn/index.htm)
Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM) (http://www.mma.es/educ/ceneam/index.htm)

Ministerio de Fomento

Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)
(<http://www.cedex.es/>)

Instituto Geográfico Nacional (IGN) (<http://www.ign.es/ign/index.html>)

Ministerio de Educación y Ciencia

Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)
(<http://www.ciemat.es/>)

Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)
(<http://www.inia.es/sapportal/guest/guest>)

Instituto Geológico y Minero de España (IGME) (<http://www.igme.es/internet/principal.asp>)

Instituto Nacional de Oceanografía (IEO) (<http://www.ieo.es/inicial.htm>)

Ministerio de Defensa

Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) (<http://www.inta.es/>)

Ministerio de Sanidad y Consumo

Instituto Nacional de Salud Carlos III. (<http://www.isciii.es/publico/>)

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Instituto de Estudios Turísticos (IET) (<http://www.iet.tourspain.es/Index.aspx>)

• COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Con acceso a catálogos en la Red)

Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. **Biblioteca**
(<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/menu07.html>)

Cataluña. Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. **Centro de Documentación de Medio Ambiente y Vivienda** (http://mediambient.gencat.net/esp//eL_departament/cdma/inici.jsp?ComponentID=5681&SourcePageID=3490#1%22)

Castilla y León. Consejería de Medio Ambiente. **Centro de Información y Documentación Ambiental** (http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cmaot/tkContent.jsessionid=56F7D8FF04C19A26955ED72ECE9652AC?idContent=13506&locale=es_ES&textOnly=false)

Valencia. Consejería de Territorio y Vivienda. **Fondo Documental**
(<http://www.cma.gva.es/intro.htm>)

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Centro de Ciencias Medioambientales (CCMA) (http://www.ccma.csic.es/)
Centro de Edafología y Biología Aplicada del Segura (CEBAS) (http://www.cebas.csic.es/)
Centro de Estudios Avanzados de Blanes (CEAB) (http://www.ceab.csic.es/)
Centro de Investigaciones sobre Desertificación (CIDE) (http://www.uv.es/cide/)
Centro Mediterráneo de Investigaciones Marinas y Ambientales (CMIMA) (http://www.cmima.csic.es/)
Estación Biológica de Doñana (EBD) (http://www.ebd.csic.es/)
Estación Experimental de Zonas Áridas (EEZA) (http://www.eeza.csic.es/)
Estación Experimental del Zaidín (EEZ) (http://www.eez.csic.es/)
Instituto Andaluz de Ciencias de la Tierra (IACT) (http://www.iact.csic.es/)
Instituto Botánico de Barcelona (IBB) (http://www.ibb.csic.es/)
Instituto de Acuicultura Torre de la Sal (IATS) (http://www.iats.csic.es/)
Instituto de Agroquímica y Tecnología de Alimentos (IATA) (http://www.iata.csic.es/)
Instituto de Astronomía y Geodesia (IAG) (http://www.mat.ucm.es/deptos/iag/)
Instituto de Ciencias de la Tierra Jaume Almera (ICTJA) (http://www.ija.csic.es/)
Instituto de Ciencias del Mar (ICM) (http://www.icm.csic.es/)
Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía (ICMAN) (http://www.icman.csic.es/)
Instituto de Geología Económica. IGE. (http://www.ige.csic.es/)
Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos (IREC) (http://www.irec.csic.es/)
Instituto de Investigaciones Marinas (IIM) (http://www.iim.csic.es/)
Instituto de Productos Naturales y Agrobiología (IPNA) (http://www.ipna.csic.es/)
Instituto de Recursos Naturales (IRN) (http://www.ccma.csic.es/)
Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología de Salamanca (IRNASA) (http://www.irnasa.csic.es/)
Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología de Sevilla (IRNASE) (http://www.irnase.csic.es/)

Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA) (http://www.imedeas.uib.csic.es/)
Instituto Pirenaico de Ecología (IPE) (http://www.ipe.csic.es/)
Museo Nacional de Ciencias Naturales (MNCN) (http://www.mncn.csic.es/)
Real Jardín Botánico (RJB) (http://www.rjb.csic.es/)
Unidad de Tecnología Marina (UTM) (http://www.utm.csic.es/)

• **FUNDACIONES-ONGs (Muestra)**

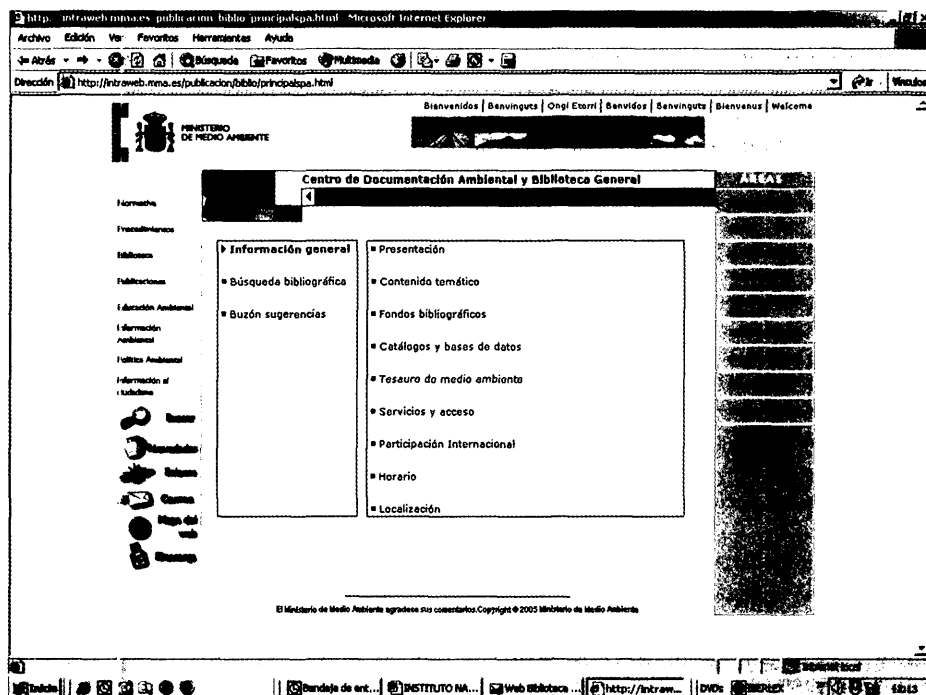
Amigos de la tierra (http://www.tierra.org/)
Greenpeace (http://www.greenpeace.org/espana/)
Ecologistas en acción (http://www.ecologistasenaccion.org/inicio.php3)
Fundación biodiversidad (http://www.fundacion-biodiversidad.es/)
Fundación entorno (http://www.fundacionentorno.org/)

• **OTROS**

Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) (http://www.csn.es/plantillas/index.jsp)
ENRESA (http://www.enresa.es)
EMGRISA (http://www.emgrisa.es/emgrisa)

Por último, por la cuantía, calidad, variedad y grado de organización de su documentación, se hace una breve referencia al Centro de Documentación Ambiental y Biblioteca General del Ministerio del Medio Ambiente, que tuvo su origen en la biblioteca del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), proyecto del PNUMA (1976-1984). Nació como apoyo a las tareas formativas que este Centro llevaba a cabo, y cuando se suprimió pasó a depender del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Actualmente es un centro de recursos abierto al público, con sus catálogos disponibles para consulta en Internet. Con anterioridad ya se ha hecho referencia a alguna de sus bases de datos. La mayor parte de las fuentes de información que se citan en este documento, incluidas las bases de datos refe-

renciales, están disponibles para consulta de cualquier usuario en este Centro (<http://www.mma.es/publicacion/biblio/index.html>)



III. CARTOGRAFÍA

3.1. Avances tecnológicos

La cartografía ha experimentado también una transformación espectacular en cuanto a las técnicas para la captura de datos y en las formas de representación cartográfica, de suerte que su utilización es hoy no sólo útil y conveniente, sino auténticamente *imprescindible*, tanto para el estudio y conocimiento de una amplia gama de situaciones, fenómenos e incidencias ambientales, como para la simulación de impactos o para el seguimiento temporal de episodios contaminantes.

Los avances tecnológicos que han hecho posible esta transformación se pueden concretar en dos experiencias que han sido determinantes: las innovaciones de la fotografía aérea y sus aplicaciones cartográficas (TELEDETECCIÓN), y el tratamiento integrado de bases de datos numéricas y bases de datos cartográficas (SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA).

Es muy abundante la bibliografía sobre estas cuestiones. Sobre ambas se han seleccionado las siguientes obras, como referencias útiles para introducirse en la materia:

• **TELEDETECCIÓN**

1991. ERIKSON, Jon. <i>La exploración de la tierra desde el espacio</i> . - Madrid: Editorial McGraw-Hill.
2002. KRAMER, H. J. <i>Observation of the earth and his environment: survey of missions and sensors</i> . - 4 th ed. - Berlín: Springer-Verlag.
2002. CHUVIECO, Emilio: <i>Teledetección ambiental: la observación de la Tierra desde el espacio</i> . - Barcelona: Editorial Ariel.

• **SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA**

1991. MAGUIRE, David; GOODCHILD, Michael y RHIND, David (eds.). <i>Geographical Information Sístems: Principles and Applications</i> . - Essex: Longman.
1993. COMAS, David; RUIZ, Ernest. <i>Fundamentos de información geográfica</i> . - Barcelona: Ariel.
1995. O'RIORDAN, T. <i>Environmental Science for Environmental Management</i> . - Essex: Longman.
2003. GARCÍA CUESTA, J. L. <i>Ciencia y tecnología de la información geográfica</i> . - Burgos: Dossolés

3.2. Ordenamiento jurídico de la cartografía y principales centros cartográficos en España

La Ley 7/1986 de Ordenación de la Cartografía (BOE de 29 de enero de 1986), ordena y regula la producción cartográfica del Estado, definiendo los conceptos de cartografía oficial, *cartografía básica*, *cartografía derivada* y *cartografía temática*.

Establece las competencias orgánicas para la normativa técnica de la *cartografía terrestre* (Ministerio de la Presidencia para la *cartografía básica y derivada*); para la *cartografía náutica* (Ministerio de Defensa también para la *básica y la derivada*); y deja a cada productor en su caso para la *cartografía temática*.

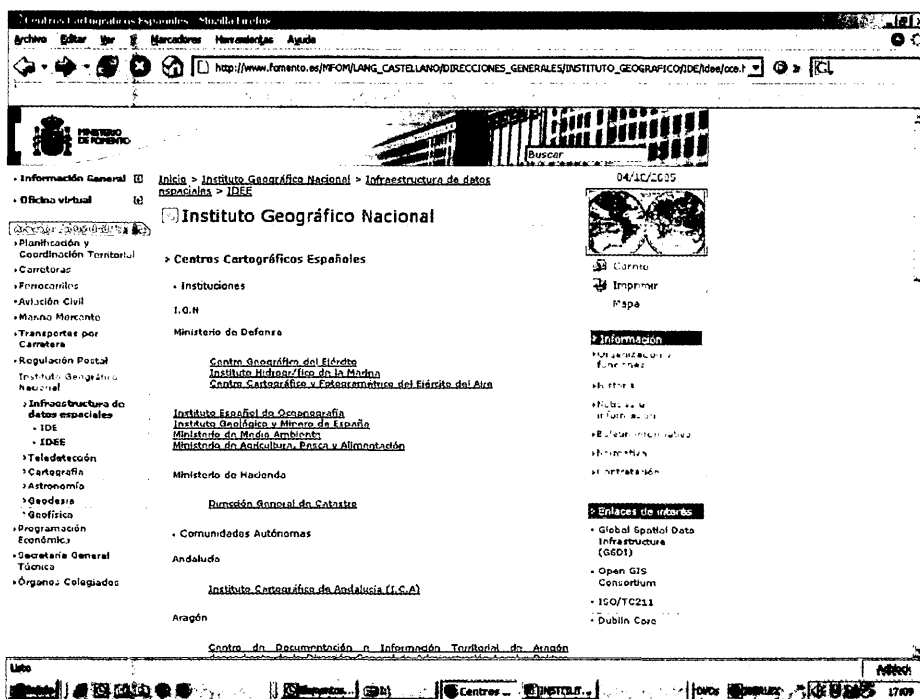
Establece también las competencias para la producción cartográfica, recayendo en el IGN la responsabilidad de las *redes nacionales geodésica y de nivelación*, las *series cartográficas 1/25 y 1/50*, y las series de otras escalas de ámbito territorial nacional. Al Instituto Hidrográfico de la Marina (Ministerio de

Defensa) le compete la producción de la *cartografía náutica básica*, y remite al Plan Cartográfico Nacional, de carácter cuatrienal con programas operativos anuales, para coordinar otras iniciativas de cartografía básica.

Como órganos de coordinación, establece el *Registro Central de Cartografía*, el ya citado *Plan Cartográfico Nacional*, y el *Consejo Superior Geográfico*.

Es importante conocer esta reglamentación porque de ella se desprenden los principales órganos responsables de la cartografía en España y, por tanto, una primera aproximación a las *fuentes cartográficas*. Lógicamente éstas no se agotan en esta primera identificación y habrá que hacer un rastreo de fuentes productoras en los diferentes departamentos ministeriales, sin olvidar el desarrollo de instituciones cartográficas en las administraciones autonómicas para identificar producción cartográfica de interés.

CENTROS CARTOGRÁFICOS ESPAÑOLES



• ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Ministerio de Fomento

Instituto Geográfico Nacional (IGN) (<http://www.fomento.es/ign/>)

Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) (<http://www.cnig.es/>)

Ministerio de Defensa

Centro Geográfico del Ejército

(http://www.ejercito.mde.es/publicaciones/sgc/index_sgc.html)

Instituto Hidrográfico de la Marina (<http://www.armada.mde.es/ihm/>)

Centro Cartográfico y Fotográfico del Ejército del Aire

(<http://www.ejercitodelaire.mde.es/> (G)Publicaciones/Paginas_WEB_Internet/INETFi
UdWeb.nsf/0/01fdefb9cb3bedf5c1256bdc0030f93c?OpenDocument)

Ministerio de Economía y Hacienda

Dirección General del Catastro (<http://www.catastro.minhac.es/>)

Ministerio de Educación y Ciencia

Instituto Español de Oceanografía (IEO) (<http://www.ieo.es/proyectos/marino4.htm>)

Instituto Geológico y Minero de España (IGME)

(http://www.igme.es/internet/sistemas_infor/sigC.htm)

Ministerio de Medio Ambiente

Dirección General del Agua (http://hispagua.cedex.es/datos/agua_espana/hidrografia.php?localizacion=El%20agua%20en%20Espa%F1a)

Dirección General de Costas (<http://www.mma.es/costas/htm/actua/infor/index.htm>)

Dirección General de la Biodiversidad (http://www.mma.es/conserv_nat/inventarios/)

Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología (<http://www.inm.es/>)

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Mapa de Cultivos y Aprovechamientos (<http://www.mapya.es/mca2/inicio.htm>)

• COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA: Instituto Cartográfico de Andalucía.

(<http://www.juntadeandalucia.es/obrapublicasytransportes/cimfa/ica.htm>)

ARAGÓN: Centro de Documentación e Información Territorial de Aragón.

(<http://portal.aragob.es>)

ASTURIAS: Consejería de Infraestructuras y Política Territorial (http://gis.princast.es/sitpacarto/)
CANARIAS: GRAFCAN (Empresa Pública) (http://www.canarias.org/grafcan/homeEXP.htm)
CANTABRIA: Dirección General de Servicios y Protección Civil (http://www.gobcantabria.es/pls/interportal/url/page/internet/con_presidencia/dir_ordenacion)
CASTILLA Y LEÓN: Centro de Información Territorial (http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cpat?locale=es_ES&textOnly=false)
CASTILLA-LA MANCHA: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (http://www.jccm.es/medioambiente/index.htm) Consejería de Obras Públicas (http://www.jccm.es/oopp/index.ht) Consejería de Industria y Tecnología (http://www.jccm.es/industria/index.htm)
CATALUÑA: Instituto Cartográfico de Cataluña (http://www.icc.es/)
EXTREMADURA: Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio (http://fomento.juntaex.es/urbanismo.asp)
GALICIA: Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (http://www.xunta.es/conselle/ot/galego/urbanismo/cartografia.htm)
ILLES BALEARS: SITISBSA (www.sitibsa.com/)
MADRID: Servicio Cartográfico Regional (www.gestiona.madrid.org/mawm)
MURCIA: Dirección General de Territorio y Costas. (http://www.cartomur.com/carto/catalogo/html/)
NAVARRA: Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (http://sitna.cfnavarra.es/navegar/)
PAÍS VASCO: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (http://www.euskadi.net/cartografia/)
RIOJA: Gobierno de la Rioja (http://www.larioja.org/sig/)
VALENCIA: Instituto Cartográfico Valenciano (http://www.gva.es/icv/)
CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA: Consejería de Fomento.
CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA: Consejería de Obras Públicas y Política Territorial.

3.3. Experiencias destacables de cartografía ambiental

Entrando en el campo de la cartografía específicamente relacionada con el medio ambiente, hay que destacar tres iniciativas singulares, al margen de la producción que se puede localizar «entrando» a consultar cada uno de los *centros productores* identificados en los cuadros anteriores.

Se trata, en primer lugar, de la iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) en el año 1985, impulsando un Plan Nacional de Cartografía Ambiental (Real Decreto 1056/1995) para elaborar a escala 1:50.000 una serie de cartografía temática sobre: *geología, vegetación, litología, geomorfología, suelos, patrimonio natural y paisaje*.

Como órganos impulsores y coordinadores del proyecto figuraban la Dirección General de Información y Evaluación del MOPTMA y el IGN. Tenía además la virtualidad de estar concebido como un proyecto colectivo, en cooperación con las comunidades autónomas y con una planificación temporal de objetivos y productos cartográficos.

La segunda experiencia destacable es el *Atlas Nacional de España* del IGN (http://www.fomento.e/MFOM/LANGCASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/INSTITUTO_GEOGRAFICO/cartografia/atlas/) que ha publicado los siguientes *productos ambientales*: *imagen y paisaje; geología y relieve; edafología; geofísica; climatología; biogeografía, flora, fauna y espacios naturales y el medio marino*.

La tercera experiencia singular sería la reciente publicación del Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid, que bajo el título *Atlas de los paisajes de España*, recoge una serie de trabajos sobre los paisajes españoles, aportando cartografía específica sobre *asociaciones de tipos de paisajes* y sobre *tipos de paisajes de España*⁹.

3.4. Experiencias de sistemas automatizados de información ambiental

En cuanto a los sistemas automatizados para recogida y tratamiento de datos relacionados con gestión de recursos naturales y otros problemas ambientales, se ofrece a continuación una relación de experiencias de interés.

⁹ ATLAS de los paisajes de España / directores, Rafael Mata Olmos y Concepción Sanz Herráiz; autores, Concepción Sanz Herráiz ... [et al.]. – Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, D.L. 2003. 683 p.: il., mapas; 35 cm. + 1 CD-ROM + 1 mapa pleg. – ISBN 84-8320-236-0.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**Ministerio de Medio Ambiente**

Sistema Español de Información sobre el Agua (HISPAGUA) (http://hispagua.cedex.es)
Programa AGUA (http://www.mma.es/agua/entrada.htm)
Sistema de Información Boletín Hidrológico (http://servicios.mma.es/wlboletinhidrologico)
Banco de indicadores ambientales (http://www.mma.es/info_amb/indicadores/bancoindicadores.htm)
Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas (SAICA) (http://www.chguadalquivir.es/opencms/opencms/chg-web/menu_izquierda/informacionmedioambiental/sistema_saica/contenido.html)
Sistemas de Información Meteorológica (http://www.inm.es)
Banco de datos de la biodiversidad (www.mma.es/conserv_nat/inventarios/bancodatos/html/banco_datos.htm)
Fototeca Forestal Española (en elaboración). (www.mma.es/conserv_nat/acciones/fototeca/index.htm)

Ministerio de Educación y Ciencia

IGME. Sistema de Información del Agua Subterránea (SIAS) (http://www.igme.es/internet/ServiciosMapas/siasweb/prin_sias.htm)
IEO. BALCOM Estudio geomorfológico, geofísico y medioambiental de la plataforma Balear e Islas Columbretes (http://www.ieo.es/proyectos/medio_marino4_2004.html#BALCOM)
IEO. SPACE (http://www.ieo.es/proyectos/medio_marino4_2004.html#SPACE)

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Servicio de Información Geográfico de Datos Agrarios (SIGA) (http://www.mapa.es/es/sig/pags/siga/intro.htm)
Sistema de Información Geográfica Oleícola Español (http://w3.mapya.es/dinatierra_v3/Sorry.asp)

Sistema de vigilancia y alerta de la evolución anual de los cultivos y aprovechamientos
(http://www.mapa.es/es/sig/pags/cultivos_apr/index.htm)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA: SINAMBA: Sistema de Información Ambiental de Andalucía y Red de Información Ambiental de Andalucía
(http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/red_ambiental/especializacion.html)

ASTURIAS: SIAPA: Sistema de Información Ambiental del Principado de Asturias
(<http://tematico.princast.es/mediambi/siapa/default.htm>)

CASTILLA Y LEÓN: GEOBASE: Sistema de Información para la Representación y Ordenación del Territorio.

CASTILLA-LA MANCHA: SIG-CEDERCAM: Sistema de Información Geográfica
(<http://www.idr-ab.uclm.es/idr/cedercam/main.htm>)

CATALUÑA: Sistema de Información Geográfica
(<http://www.gencat.net/mediamb/sig/webcastella/sig-e.htm>)

GALICIA: Sistema de Información Ambiental de Galicia (SIAM)
(<http://www.siam-cma.org>)

MURCIA: Sistema de Información Geográfica e Ambiental (SIGA)
(<http://www.carm.es/cma/dgmn/esquema/indice.htm>)

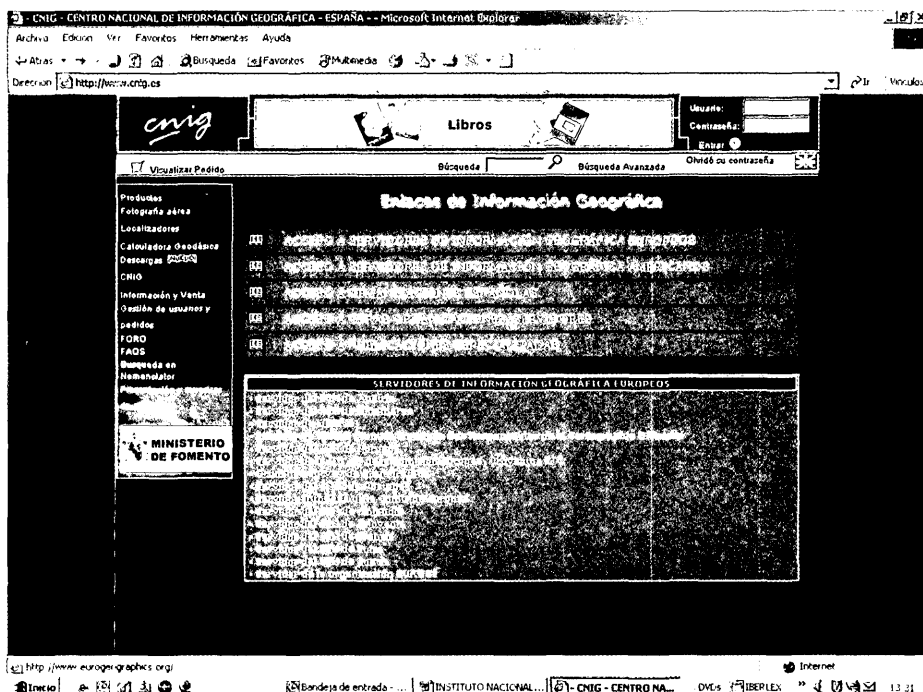
NAVARRA: Sistema de Información Territorial (<http://sitna.cfnavarra.es>)

PAÍS VASCO: Sistema de Información Ambiental de Vitoria-Gasteiz
(<http://www.victoria-gateiz.org/ceac/siam>)

RIOJA: SIGCAR: Sistema de Información Geográfica (<http://www.larioja.org/sig>)

3.5. Enlaces web de información geográfica

La web del Centro Nacional de Información Geográfica (<http://www.cnig.es>) del IGN facilita una serie de enlaces de información geográfica, a través de los que se puede obtener acceso a las principales fuentes de información geográfica relativas a instituciones españolas, europeas, americanas y a publicaciones especializadas.



IV. ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

4.1. Valor informativo

Las estadísticas son por su propia naturaleza el instrumento que mejor sintetiza aquellas necesidades/condiciones que veíamos para una adecuada información ambiental:

- **OBJETIVIDAD:** En cuanto que su esencia son datos objetivos y basados en mediciones comprobables.
- **COMPARABILIDAD:** Porque una vez establecidos los esquemas de contenidos y los indicadores, la continuidad en el tiempo de las recopilaciones permite comparaciones coherentes entre datos procedentes de distintos territorios y/o a lo largo del tiempo.
- **FIABILIDAD:** Puesto que las mediciones objetivas basadas en parámetros e indicadores estables fomenta la credibilidad de los resultados, disminuyendo los riesgos de subjetividad interpretativa de la información.
- **PERTINENCIA/UTILIDAD:** Porque la complejidad en la definición de los parámetros de medición y la dificultad de la recopilación de datos obliga al establecimiento de indicadores que respondan a necesidades rea-

les y, por tanto, pertinentes, huyendo de datos no significativos o de escasa utilidad para las políticas. Además, la posibilidad de establecer series temporales permite la utilidad de realizar predicciones y definir tendencias, además de la comparabilidad territorial ya apuntada.

Aunque la tradición de los trabajos estadísticos es muy antigua, el planteamiento de unas estadísticas para un concepto tan difícil de definir, o por lo menos de delimitar, como el concepto de medio ambiente, es relativamente reciente.

Cuando empiezan a surgir dudas sobre la fiabilidad de los datos que se aportan en torno a los *nuevos* problemas ambientales, se vuelve la mirada hacia las experiencias de los principales países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, países de la Unión Europea) y hacia los principales organismos internacionales (Naciones Unidas, OCDE) y el resultado, en general, se resume en las siguientes evidencias:

- a) el problema no es tanto de falta de información como de dispersión de fuentes e iniciativas y diversidad de criterios y métodos de recopilación que no permiten la *coherencia y comparabilidad* de los datos existentes (Programa CORINE de la Comunidad Europea, 1985-1990);
- b) es inevitable la colaboración interinstitucional entre naciones y dentro de cada país para consensuar esquemas de contenido y definición de indicadores, ante la complejidad del fenómeno *medio ambiente* (Primer Programa de Estadísticas Ambientales de las Naciones Unidas, 1978-1982);
- c) el concepto *medio ambiente* exige *integrar* datos que hasta ese momento se habían recopilado de manera aislada; por ejemplo, datos económicos y ecológicos y su plasmación en las cuentas nacionales, Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas (EUROSTAT).

El resultado fueron diversas iniciativas, fundamentalmente de organismos internacionales, cuya cronología se resume a continuación.

4.2. Iniciativas de las Naciones Unidas

En el año 1978, la EUROSTAT, bajo la orientación de la Comisión de Estadísticas y el apoyo financiero del PNUMA, inició un programa de desarrollo gradual de estadísticas del medio ambiente.

Durante una primera etapa (1978-1982), se realizaron encuestas para identificar necesidades de datos y contrastar experiencias prácticas en este terreno de los países y organizaciones internacionales. De estos trabajos surgieron dos informes: «*Survey of Environmental Statistics: Frameworks, Approaches and Statistical Publications*» y «*Guía de estadísticas de medio ambiente*», que sirvieron como punto de partida, poniendo de manifiesto «la necesidad de un

marco flexible que facilitara la organización y desarrollo de las estadísticas en el complejo tema del medio ambiente»¹⁰.

En la segunda etapa del Programa (1983-1992), basándose en los criterios de las experiencias nacionales e internacionales que fueron objeto de amplios debates en numerosas reuniones técnicas, seminarios regionales y estudios nacionales convocados por la EUROSTAT y el PNUMA, se llegó a la redacción de un «*Esquema para la Elaboración de Estadísticas del Medio Ambiente (EEMA)*», con la intención de fijar un modelo de alcance y contenido para las estadísticas ambientales. También se publicó un informe sobre «*Conceptos y métodos de las estadísticas del medio ambiente*» (1992. ISBN.92-1-361156-0) (primera versión en inglés en el año 1991).

A partir del año 1993 se centran los esfuerzos en la integración de datos económicos y ambientales:

- 1993. Como resultado de diversas reuniones de expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA y del Banco Mundial, se publica la primera versión del *Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting*, conocido por las siglas SEEA. Sin embargo, la falta de acuerdo no permitió una conclusión final y fue editado con carácter «interim» como un documento de trabajo en curso.
- 1994. Se crea el Grupo de Londres como un foro de expertos para avanzar en la definición de conceptos, métodos y compartir experiencias.
- 1997. Aparece el Glosario de estadísticas del Medio Ambiente, promovido por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD).
- 2001. La UNSD y el PNUMA publican la segunda versión del SEEA de del año 1993 con el título *Handbook of Natural Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting. An Operational Manual*, que había sido preparado por el *Nairobi Group* creado en 1995. Recoge las aportaciones teóricas y experiencias acumuladas desde 1993, con la pretensión de ser una guía práctica para la elaboración de estadísticas ambientales según el *Handbook...* SEEA de 1993.ç
- 2003. En paralelo con el trabajo del Grupo de Nairobi, la Comisión de Estadísticas encargó al Grupo de Londres en 1997 en colaboración con la UNSD la revisión del SEEA. El resultado fue el tercer *Handbook...* aparecido como Revisión 1 del SEEA 2003. Editado en versión provisional, está anunciada su próxima publicación conjunta por las Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, OCDE, EUROSTAT y Banco Mundial (<http://unstats.un.org/unsd/enuaccounting/seea.htm>).

¹⁰ 1992. Naciones Unidas. *Conceptos y métodos de las estadísticas del medio ambiente: estadísticas del medio ambiente natural*. Informe técnico (Estudios de métodos; serie F, n.º 57), pág. III.

- 2003. Editado también como versión provisional y anunciada su publicación conjuntamente por la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), otro *Handbook ... for Fisheries*, recoge directrices para la integración de cuentas económicas y ambientales sobre capturas pesqueras y acuicultura.

Como actividades en marcha de la UNSD, se anuncian las siguientes:

- UNSD/London Group: Preparación de otro *Handbook...* sobre *Recursos de Agua* que se publicará en colaboración con EUROSTAT.
- UNSD/UNEP: Continuidad de la serie DATA COLLECTION iniciada en el año 1991 (1.º) y en 2001-2002 (2.º) a partir del CUESTIONARIO DE ESTADÍSTICAS AMBIENTALES. El Cuestionario 2004 se puso en marcha en marzo de este año.

Otras iniciativas y programas de las Naciones Unidas destacadas son:

- 1987. Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas; Comisión Económica para Europa. *Environment statistics in Europe and North America (1987-1992)*. (ISBN 92-1-116403-6, ISBN 92-1-216201-0 y ISBN 92-1-116537-7).
- 1993. Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas; Comisión Económica para Europa. *L'Environnement en Europe et en Amerique du Nord: statistiques commentées (1992)*, (ISBN 92-1216326-2).
- 1993. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; GEMS Monitoring Assessment Research Centre; World Resources Institute *Environmental Data Report*, (ISBN 0-631-15684-4 y ISBN 0-631-19043-0).
- 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Global Environment Outlook 3: data compendium*, (ISBN 92-807-2223-9 y ISBN 92-807-2222-0) (<http://geocompendium.grid.unep.ch/>).

4.3. Iniciativas de la Unión Europea

El marco normativo que regula la organización sistemática y la programación de la producción estadística comunitaria es el *Reglamento CE n.º 322/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, sobre la estadística comunitaria* (Diario Oficial L 52 de 22 de febrero de 1997)¹¹. Dicho Reglamento se complementa mediante una Decisión de abril de 1997 (Decisión n.º 97/281/CE, sobre la función de EUROSTAT en la producción de estadísticas comunitarias (DO L, 112 de 29 de abril de 1997).

¹¹ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=322.

Dos Decisiones de diciembre de 1998 (Decisión n.º 126/1999/CE) y de diciembre de 2002 (Decisión n.º 2367/2002/CE) aprueban respectivamente el programa estadístico comunitario para los períodos 1998-2002 y 2003-2007.

Este último programa 2003-2007¹² recoge como objetivos del TÍTULO XIX: MEDIO AMBIENTE los siguientes:

- Mejorar las estadísticas medioambientales básicas.
- Elaborar indicadores ambientales y de sostenibilidad.
- Continuar incorporando un componente medioambiental a las estadísticas socioeconómicas.
- Proseguir añadiendo un ámbito medioambiental a las cuentas nacionales.
- Participar en la revisión de las obligaciones declarativas y cooperar con la AEMA.
- Intensificar la recogida de datos y el análisis sobre desarrollo sostenible global.

Asimismo, el Programa 2003-2007 detalla todos los **temas de trabajo** de EUROSTAT para este TÍTULO XIX de la siguiente manera:

PRINCIPALES	COMPLEMENTARIOS
45 Energía. 65 Producción animal. 70 Desarrollo sostenible. 71 Estadísticas medioambientales. 74 Información geográfica y local.	35 Salud y seguridad. 39 Protección de los consumidores. 44 Estadísticas actividad económica empresas. 48 Transportes. 50 Turismo. 61 Utilización de suelo y paisaje. 62 Estructuras agrarias. 64 Producción vegetal. 67 Coordinación reforma estadísticas agrícolas. 68 Estadísticas de la silvicultura. 69 Estadísticas de la pesca. 72 Estadísticas regionales.

En el mismo Título XIX se aportan como referencias para los objetivos y prioridades de las estadísticas medioambientales: el *sexto programa de acción en materia de medio ambiente*; la *estrategia de la Unión Europea sobre desarrollo sostenible*; y la *estrategia de Cardiff para la integración del medio ambiente en las demás políticas sectoriales*.

¹² http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Decision&an_doc=2002&nu_doc=.

En cuanto a la producción estadística cabría destacar las siguientes recopilaciones y trabajos desde el año 1987, fecha en la que EUROSTAT edita su primera publicación sobre estadísticas ambientales:

1987 EUROSTAT. <i>Statistics related to the environment: a first collection from EUROSTAT</i> .
1990 EUROSTAT. <i>Estadísticas del medio ambiente, 1990-</i> (ISBN 92-826-1108-6).
1992 EUROSTAT. <i>Environment statistics. Annex of the review of the state of the environment in the European Community</i> . (ISBN 92-828-0714-2), segundo informe en 1996.
1992 EUROSTAT. <i>Statistiques de l'environnement</i> . (ISBN 92-826-3799-9), serie E: Methods.
1995 EUROSTAT/EEA, et al. <i>Europe's environment: statistical compendium for the Dobris assessment</i> . (ISBN 92-827-4713-1).
1998 EUROSTAT/EEA, et al. <i>Europe's environment: statistical compendium for the second assessment</i> . (ISBN 92-828-3458-0).
2000 EUROSTAT. <i>Environment statistics: pocket book. Data 1980/1997</i> . (ISBN 92-828-9026-0).
2000 EUROSTAT. <i>The European framework for integrated environmental and economic accounting for forest</i> . (ISBN 92-828-8576-3).
2000 EUROSTAT. <i>Transport and environment: statistics for the transport and environment reporting Mechanism (TERM) for the European Union</i> . (ISBN 92-828-9330-8).
2001 EUROSTAT. <i>Combined heat and power production (C+P) in the EU: Data 1994/1998</i> . (ISBN 92-894-1697-1).
2001 EUROSTAT. <i>Environment statistics: pocketbook 2001: data 1980-1999</i> . (ISBN 92-894-1860-5).
2001 EUROSTAT. <i>Renewable energy sources statistic in the EU: data 1989-1998</i> . (ISBN 92-828-9976-4).
2001 EUROSTAT. <i>Towards agri-environment indicators: integrating statistical and administrative data with land cover information</i> . (ISBN 92-9167-324-2).
2002 EUROSTAT. <i>Energy and environment indicators: data 1985-2000</i> . (ISBN 92-894-3969-6).
2003 EUROSTAT. <i>Energy, transport and environment indicators: data 1990-2000</i> . (ISBN 92-894-5396-6).
2003 EUROSTAT. <i>Environment statistics in the Mediterranean countries: compendium 2002</i> . (ISBN 92-894-4860-1).

4.4. Iniciativas de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el organismo que primero mostró preocupación por las estadísticas de medio ambiente.

Desde el año 1979 hasta 1998, destacan una serie de *Recomendaciones* del Consejo y de *Declaraciones* en torno a la conveniencia de utilizar estadísticas como parte de los informes sobre el estado del medio ambiente, y de mejorar la calidad de las estadísticas iniciadas, promoviendo la utilización de indicadores, y el intercambio de datos y experiencias.

Un resumen esquemático de estas recomendaciones y declaraciones permite deducir las carencias de comparabilidad y de cooperación interinstitucional que obligan a recomendar reiteradamente cooperación y mejora de la calidad.

1979 RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO OCDE	• «Intensificar esfuerzos para mejorar el conocimiento científico, la información, las estadísticas y los <u>indicadores</u> relativos al estado del medio ambiente». • «Promover y facilitar el intercambio de experiencias y de informaciones entre países miembros relativas al desarrollo y utilización de <u>estadísticas e indicadores</u>».
1985 DECLARACIÓN SOBRE «EL MEDIO AMBIENTE: RECURSO PARA EL PORVENIR»	• «Favorecer la obtención, intercambio y publicación de <u>datos comparables</u> internacionalmente... y suministrar al público una información mejor y más rápida».
1991 RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO OCDE	• «Mejorar las estadísticas, los <u>indicadores</u> y las informaciones relativas al medio ambiente». • «Mejorar la <u>calidad</u> y la <u>comparabilidad</u> de las estadísticas existentes». • «Nuevas estadísticas para cubrir lagunas detectadas». • «Reforzar la cooperación para mejorar los indicadores y las informaciones sobre medio ambiente». • «Asegurarse de que las estadísticas ambientales sean <u>objetivas</u>, <u>fiables</u> y <u>comparables</u>». • «Continuar poniendo a punto indicadores de medio ambiente <u>fiables</u>, <u>legibles</u>, <u>medibles</u> y <u>pertinentes</u>». • «Integrar mejor las cuestiones ambientales en las políticas sectoriales».
1996 REUNIÓN MINISTERIAL DE POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE	• «Desarrollar los indicadores de medio ambiente en el contexto de los exámenes de resultados medioambientales».
1998 RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO OCDE	• «Mejorar la calidad y pertinencia sobre datos ambientales y las variables económicas conexas». • «Utilizar indicadores para medir los cumplimientos». • «Informar mejor al público».

Las iniciativas y productos estadísticos de la OCDE son abundantes y variados. Destaca en primer lugar el repertorio *OECD environmental data compendium*, iniciado en el año 1985, con una versión provisional en 1984 y con continuidad regular cada dos años hasta el correspondiente a 2004 publicado en 2005:

- OEDC Environmental Data Compendium 2002 (http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34303_2516565_1_1_1_1,00.html) Contenido Compendium 2004: 1. Introducción. Parte I: Estado del medio ambiente: siete capítulos (aire y clima, aguas interiores, suelo, bosques, flora y fauna, riesgos y residuos). Parte II: Tendencias sectoriales importantes para el medio ambiente: cuatro capítulos (energía, transporte, industria y agricultura). Parte III: Gestión del medio ambiente: tres capítulos (gastos y tasas medioambientales, acuerdos multilaterales y datos generales). Anexos (referencias y abreviaturas).
- Selected Environmental Data. (16 diciembre 2004). Hoja de Datos (<http://www.oecd.org/dataoecd/11/15/24111692.PDF>).

Otros productos estadísticos de la OCDE de interés son:

- Environmental Performance Reviews.
- Environmental Outlooks, Principles and Strategies.
- Environmental Indicators.
- Selected Environmental Data.

De entre las bases de datos estadísticas que mantiene operativas se han seleccionado las siguientes:

- Environmentally Related Taxes Database OCDE/Comisión Europea.
- Economic Instruments Database OCDE/EEA.
- Database on Chemical Risk Assessment Models.
- Biotrack Database of Field Trials.
- Biotech Product Database.
- CARAT (Chemical Accident Risk Assessment Thesaurus).
- Database on Use and Releases of Chemicals.
- Database for the Investigation of Existing Chemicals.

4.5. Iniciativas de otros organismos internacionales

La La Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desarrolla varias series estadísticas «FAOSTAT», de las cuales interesa destacar las dedicadas a: *agricultura; producción pesquera; importación y exportación de madera y papel*. También mantiene un sistema de información sobre *distribución mundial de bosques* (FORIS), y un *atlas global de salud y producción animal* (GLIPHA) (http://www.fao.org/waicent/portal/statistics_es.asp).

La Agencia Internacional de la Energía (AIE) publica estadísticas de *energía* en los países OCDE y en países que no pertenecen a la OCDE, y sobre *emisiones de CO₂ por combustión de carbón* (1971-2001) (<http://www.iea.org/dbtw-wpd/textbase/stats/index.asp>).

Asimismo, recopilan estadísticas a nivel global, mundial, algunas otras instituciones como parte de sus informes sobre el estado del medio ambiente. Tal es el caso del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) (<http://www.iied.org>) o el Instituto de los Recursos Mundiales (<http://www.wri.org>).

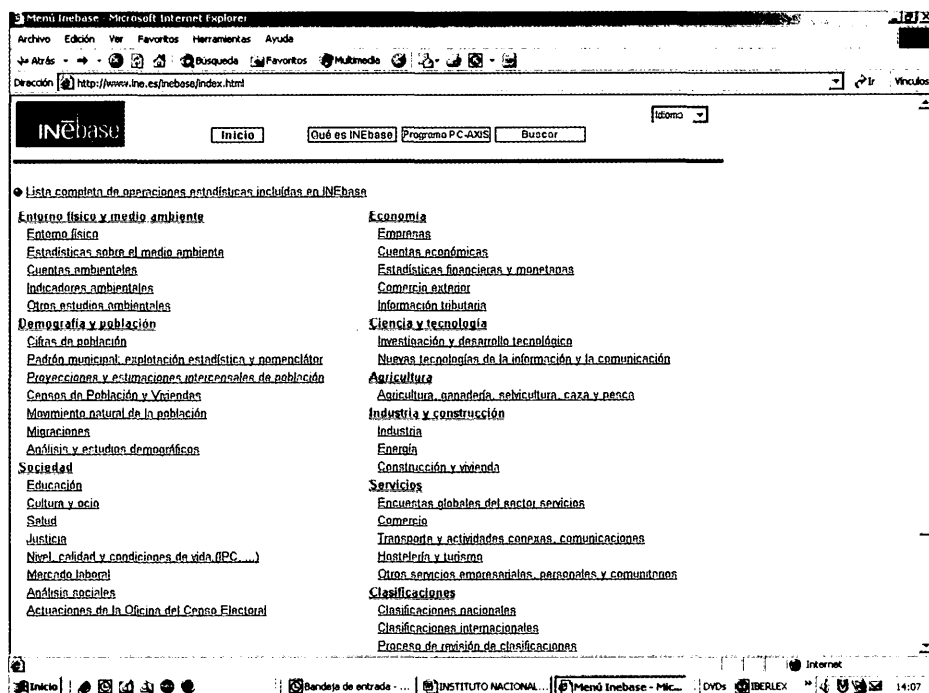
4.6. Estadísticas ambientales en España

La Ley de la Función Estadística Pública de 1989, establece la figura de los Planes Estadísticos Nacionales (BOE, 11-05-1989) en los que se recogen los Programas Estadísticos Cuatrienales.

El próximo Programa de Estadísticas Ambientales es el previsto en el recientemente publicado Plan Estadístico Nacional 2005-2008 (BOE, 02-10-2004).

El Instituto Nacional de Estadística (INE) viene publicando regularmente el resultado de estos Programas de estadísticas ambientales con arreglo al siguiente esquema:

Entorno físico	– Territorio. – Climatología. – Sismología.
Estadísticas sobre medio ambiente	– Estadísticas ambientales sobre el agua. – Estadísticas de residuos. – Encuesta del gasto de las empresas en protección ambiental.
Cuentas ambientales	– Cuenta satélite sobre el agua. – Cuenta satélite sobre emisiones atmosféricas. – Cuenta del gasto en protección medioambiental. – Cuentas de flujos de materiales. – Cuentas de los bosques.
Indicadores ambientales	– Indicadores sobre el agua. – Indicadores sobre residuos. – Indicadores sobre emisiones.
Otros estudios medioambientales	– Incendios forestales. – Espacios naturales protegidos. – Producción de compost.



Además del INE, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ha publicado periódicamente (entre 1990-1999) el informe estadístico *Gasto público del medio ambiente en España* con datos anuales correspondientes entre 1987-1996. Continúa publicando mensualmente el *Informe de Coyuntura*, con síntesis anuales¹³.

Por su parte las Comunidades Autónomas elaboran algunas recopilaciones estadísticas propias. Por ejemplo:

- ANDALUCÍA. Sistema de indicadores climáticos y ambientales.
- ASTURIAS. Sistema de información ambiental de Principado de Asturias.
- CANARIAS. Estadísticas de incendios forestales.
- CASTILLA Y LEÓN. Informe anual de la calidad del aire (2003).
- CATALUÑA. Datos del medio ambiente.
- EXTREMADURA. Datos estadísticos del sector agropecuario y forestal.
- GALICIA. Sistema de información ambiental de Galicia.
- MADRID. Información sobre medio ambiente en la CAM.
- MURCIA. Estadísticas sobre sectores ambientales.

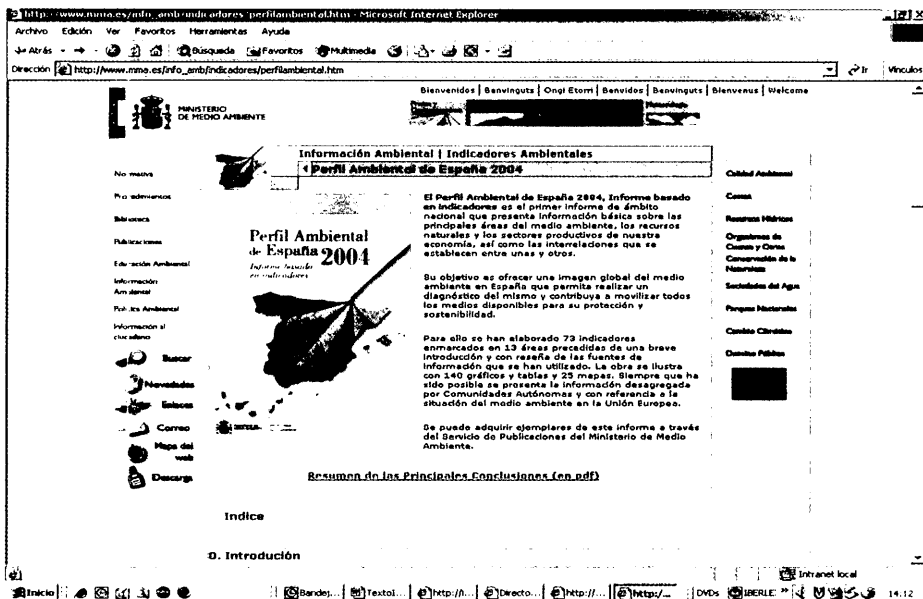
¹³ http://www.mma.es/info_amb/estado_ma/coyunt/index.htm.

V. INFORMES AMBIENTALES. INFORMES «SER» (State Environmental Reports)

5.1. Últimos informes sobre medio ambiente en España

El Ministerio de Medio Ambiente publicó en el año 2004¹⁴ el informe presentado por un grupo de trabajo específico de la OCDE, dentro de su *Programa de análisis de resultados ambientales* en los Estados miembros de esta organización. Tras un primer ciclo de evaluación, país a país, que finalizó en el año 2000¹⁵, este informe sobre España (el anterior es de 1997) forma parte de un segundo ciclo de informes nacionales bajo el epígrafe: *Análisis de la gestión para el desarrollo sostenible*. Examina las condiciones ambientales y el cumplimiento de objetivos y propone recomendaciones y conclusiones para el progreso del desarrollo sostenible. Los países «examinadores» fueron República Checa, México y los Estados Unidos.

En el momento de la celebración del Seminario éste era el último informe aparecido sobre medio ambiente en España. Posteriormente se publicó el informe del *Medio Ambiente en España 2003*, título del que se hablará más adelante, y el *Perfil ambiental de España*
(http://www.mma.es/info_amb/indicadores/perfilambiental.htm)



¹⁴ OCDE. *Análisis de los resultados medioambientales: España*.
(http://www.mma.es/info_amb/estado_ma/ocde/index.htm).

¹⁵ Véase: OCDE, *Environmental Performance in OECD Countries. Progress in the 1990s*. OECD, 1996.

En estos momentos, acaba de aparecer el primer informe¹⁶ del recientemente creado Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), proyecto establecido por convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Universidad de Alcalá y la Fundación Biodiversidad y que entró en funcionamiento el pasado noviembre de 2004. Se trata de un primer avance (pretende tener una periodicidad anual) que intenta analizar y evaluar la situación y las perspectivas del desarrollo desde los aspectos económico, social y medioambiental. El resumen que acompaña al informe puede consultarse (<http://www.sostenibilidad-es.org/pdf/informe2005.pdf>).

5.2. Orígenes y reglamentación de los SER

La Conferencia de Estocolmo de 1972 adoptó una resolución proponiendo la elaboración y difusión de *informes nacionales* sobre el medio ambiente de carácter periódico, que habrían de servir de base para la elaboración de *informes regionales y subregionales e informes sobre la situación internacional*. (Recomendación 95)

En el año 1978, la OCDE adoptó una Recomendación (C-79-114) sobre la preparación de *informes nacionales periódicos* sobre el estado del medio ambiente y sus cambios en el tiempo.

Gran parte de los gobiernos nacionales han venido publicando desde entonces informes de carácter generalmente anual sobre su situación ambiental, así como los principales organismos internacionales relacionados con el medio ambiente.

Posteriormente, la Directiva 90/313/CE de libertad de acceso a la información instauró la obligación para los Estados miembros de la Unión Europea de elaborar y publicar informes de este tipo periódicamente (artículo 7). La Ley 38/1995 que transpone esta Directiva en España, concretó un plazo anual con carácter obligatorio para la Administración General del Estado.

La nueva Directiva 2003/04/CE, reitera el mandato de la anterior, y en el mismo sentido se recoge en el Convenio de Aarhus de 1998.

5.3. Los Informes GEO del PNUMA y otros informes globales

El PNUMA ha iniciado recientemente una serie de informes globales sobre el estado del medio ambiente mundial, bajo las siglas GEO (*Global Environment Outlook*) (<http://www.unep.org/geol/>).

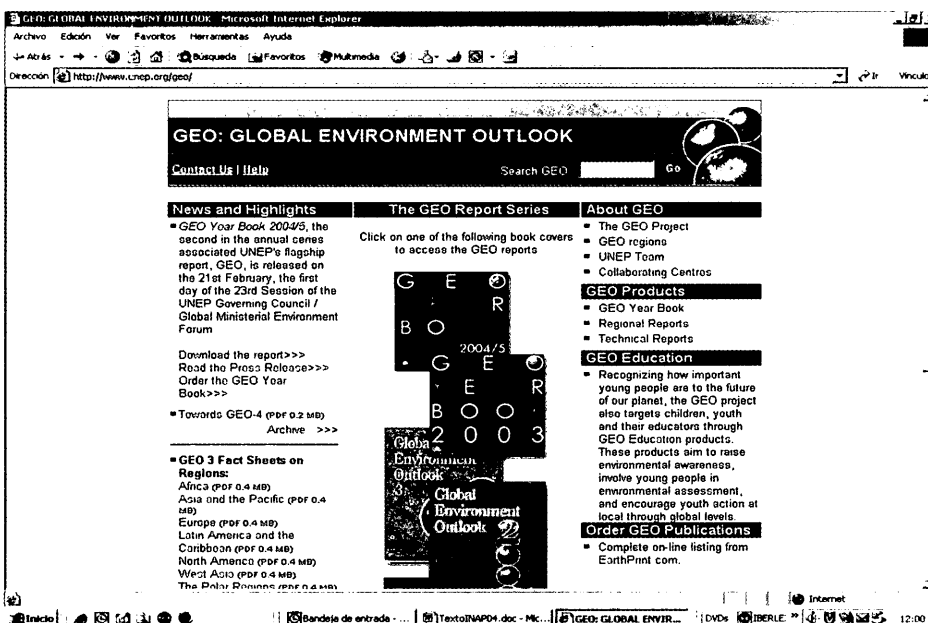
¹⁶ Observatorio de la Sostenibilidad en España. *Informe de la sostenibilidad en España: Informe de primavera*. – Madrid : OSE, 2005. – ISBN 84-8476-259-9.

Se trata de un planteamiento de nuevos informes ambientales, en la línea de estructura y contenidos de lo que había supuesto recientemente el Informe DOBRIS de la Unión Europea presentado en 1995: informes que pretenden dar una visión de conjunto sobre la situación de una serie de problemas predeterminados y con la utilización progresiva de indicadores ambientales.

Estos informes son la concreción del proyecto GEO, creado por decisión del Consejo de Gobierno del PNUMA en 1995, en cumplimiento de los postulados de la Agenda 21 surgida de la Conferencia de Río 1992, y dentro de la tendencia marcada por el citado Informe DOBRIS de la AEMA. Al igual que el Informe DOBRIS, también basa su trabajo en una amplia colaboración interinstitucional.

A partir de este año 2004 un nuevo producto, «GEO Year-Book», ha venido a complementar a los anteriores, con un carácter más de *anuario*.

PROYECTO «GEO» GLOBAL ENVIRONMENTAL OUTLOOK	CRONOLOGÍA Y PRODUCTOS
• Requerimiento Consejo Gobierno PNUMA (1995). Cumplimiento Agenda 21. • Centros de colaboración (perspectivas regionales). • Centros asociados (aportaciones especializadas). • Grupos de trabajo (metodologías). • Otros organismos de las Naciones Unidas (datos complementarios).	• 1997. GEO-1. • 2000. GEO-2. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000. • 2002. GEO-3 Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002. • 2003. Previsión GEO-4. • 2004. Nueva serie «GEO YEAR-BOOK» (Decisión Consejo Gobierno PNUMA-2003).



También el PNUMA facilita (<http://www.unep.net/profile/>) información breve por países del estado del medio ambiente en cada uno y de las actividades internacionales relacionadas con el medio ambiente que llevan a cabo.

Con el mismo carácter de informes sobre el estado del medio ambiente mundial existen otras iniciativas de gran interés, como son los Informes «La situación en el mundo» del Worldwatch Institute (1984-); los informes anuales del IIED (*International Institute for Environment and Development*); el informe anual que bajo el título genérico «Recursos Mundiales» edita el WRI (*World Resources Intitute*) en colaboración con otras instituciones desde 1987; o los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, aunque no estrictamente de materia ambiental, son de gran interés para el estudio de la interacción medio ambiente/ desarrollo.

En la misma línea deben considerarse los informes de la OCDE: «El Estado del Medio Ambiente», publicados desde 1979 (ediciones en 1979-1985-1991) y la recapitulación aparecida en 2001: «Les perspectives de l'environnement de la OCDE».

Más numerosos han sido los informes globales pero referidos a cuestiones *sectoriales*, tales como aspectos sociales del medio ambiente, asentamientos humanos, recursos naturales, energía, etc.

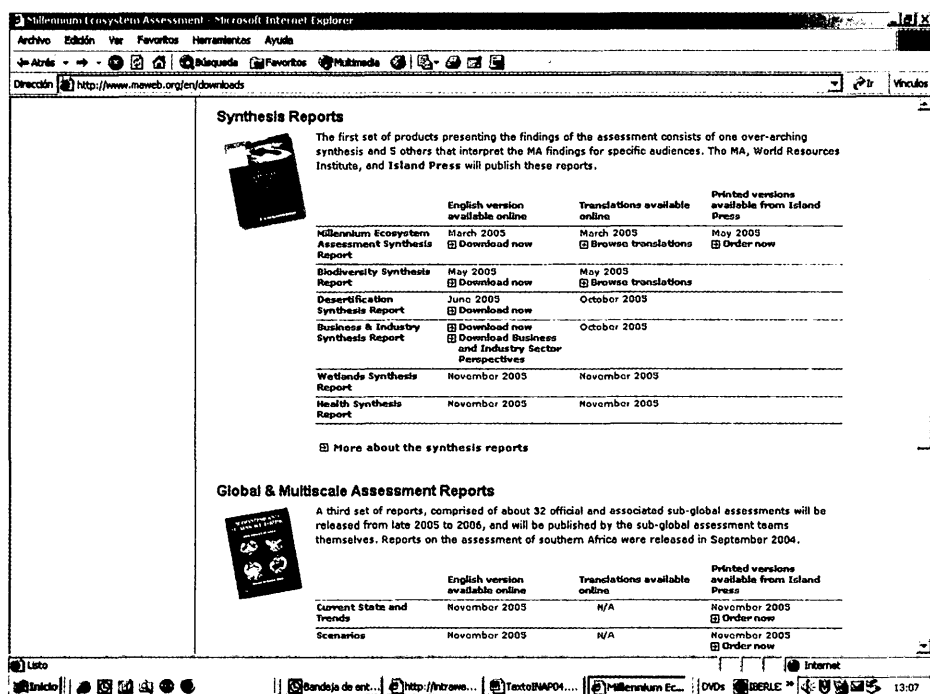
1986. PNUMA: <i>Medio ambiente y salud: el estado del medio ambiente.</i>
1988. PNUMA: <i>El público y el medio ambiente: el estado del medio ambiente.</i>
• 1990. PNUMA. <i>La infancia y el medio ambiente: estado del medio ambiente.</i>
• 1990. PNUMA. <i>The state of the marine environment.</i>
• 1991. CENTRO DE LA NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: <i>El pueblo, los asentamientos, el medio ambiente y el desarrollo.</i>
• 1992. UICN. <i>The conservation atlas of tropical forests.</i>
• 1992. PNUMA. <i>Estado de la desertificación.</i>
• 2000. FAO: <i>El estado mundial de la pesca y la acuicultura (2000-2004).</i>
• 2001. CENTRO DE LA NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: <i>The State of the world's cities.</i>
• 2001. FAO: <i>Situación de los bosques del mundo (2001-2005).</i>
• 2002. FAO: <i>Evaluación de los recursos forestales mundiales. 2000: informe principal.</i>
• 2004. FAO: <i>Estado mundial de la agricultura y la alimentación (1977-2004).</i>
• 2004. AIE: <i>World energy outlook.</i>

También han sido muy numerosos los informes referidos con carácter general al estado del medio ambiente en amplias regiones del mundo, como puede apreciarse en la selección que se aporta a continuación bajo la denominación de *informes regionales*:

• 1979. COMUNIDADES EUROPEAS. Comisión. <i>L'état de l'environnement dans la Communauté Européenne</i> (1979/1986/1992).
• 1979. OCDE: <i>L'état de l'environnement dans les pays de l'OCDE</i> (1979/1991).
• 1982. NACIONES UNIDAS. SCAP. <i>Review and appraisal of environmental situation in the SCAP region.</i>
• 1983. PNUMA: <i>Problèmes d'environnement qui se posent dans la région de l'Afrique de l'Est.</i>
• 1986. COMUNIDADES EUROPEAS. Comisión. <i>Los europeos y su medio ambiente.</i>
• 1989. COMUNIDADES EUROPEAS. Comisión. <i>Calidad de las aguas dulces superficiales: 1982-1986.</i>
• 1990. PNUM/AECI/MOPU: <i>Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: una visión evolutiva.</i>
• 1990. PNUMA/CEPAL: <i>El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe.</i>
• 1990. PNUMA: PLAN DE ACCIÓN DEL MEDITERRÁNEO. <i>Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by organohalogen compounds.</i>
• 1993. CONSEJO DE EUROPA. <i>The state of the environment in europe: the scientists take stock of the situation.</i>
• 2000. NACIONES UNIDAS. ESCAP. <i>State of the environment in Asia and the Pacific.</i>
• 2001. OCDE: <i>Achievements in OCDE countries.</i>
• 2001. OCDE: <i>OCDE Environmental Outlook.</i>
• 2002. PNUMA: <i>Africa Environment Outlook: past, present and future perspectives.</i>
• 2003. PNUMA: <i>GEO Latin America and the Caribbean.</i>

Finalmente debe hacerse referencia al recientemente aparecido Informe *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio: informe de síntesis*, del programa internacional de trabajo Millenium Ecosystem Assessment, puesto en marcha por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2001 y terminado en

marzo de 2005. Este informe y otros productos relacionados, así como los que se van produciendo se encuentran disponibles
(<http://www.maweb.org/en/products.aspx#downloads>)



Synthesis Reports

The first set of products presenting the findings of the assessment consists of one over-arching synthesis and 5 others that interpret the MA findings for specific audiences. The MA, World Resources Institute, and Island Press will publish these reports.

	English version available online	Translations available online	Printed versions available from Island Press
Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report	March 2005 Download now	March 2005 Browse translations	May 2005 Order now
Biodiversity Synthesis Report	May 2005 Download now	May 2005 Browse translations	
Desertification Synthesis Report	June 2005 Download now	October 2005	
Business & Industry Synthesis Report	Download now Download Business and Industry Sector Perspectives	October 2005	
Wetlands Synthesis Report	November 2005	November 2005	
Health Synthesis Report	November 2005	November 2005	

[More about the synthesis reports](#)

Global & Multiscale Assessment Reports

A third set of reports, comprised of about 32 official and associated sub-global assessments will be released from late 2005 to 2006, and will be published by the sub-global assessment teams themselves. Reports on the assessment of southern Africa were released in September 2004.

	English version available online	Translations available online	Printed versions available from Island Press
Current State and Trends	November 2005	N/A	November 2005 Order now
Scenarios	November 2005	N/A	November 2005 Order now

5.4. Los Informes «Medio Ambiente en Europa» y otros Informes de la AEMA

Las conferencias «paneuropeas» de ministros de medio ambiente celebradas en Dobris (1991), Lucerna (1993), Sofía (1995), Aarhus (1998) y Kiev (2003) son los escenarios en los que se tomaron decisiones sobre los informes que necesitaba la Unión Europea en la nueva etapa que comienza en los años noventa con la incorporación de nuevos países del este de Europa. La etapa coincide además con los primeros pasos de la recién creada Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), órgano en el que recae la responsabilidad de estos informes.

En 1991 se toma la decisión en Dobris de *crear una sólida base de datos sobre la situación del medio ambiente, para facilitar la toma de decisiones, y promover la sensibilización de la opinión pública en todo el continente*. Se llama la atención sobre el hecho de que los datos han de ser *comparables y fiables* y que el instrumento de consulta que resulte debe estar sujeto a *revisiones y actualizaciones periódicas* para el proceso de cooperación «medio ambiente para Europa».

El informe resultante, conocido como Informe DOBRIS, supuso una experiencia modélica en cuanto a dos cuestiones clave: a) la integración de datos de contenidos diversos y procedentes de múltiples instancias; y b) compartir responsabilidades en la definición de contenidos y recopilación de información. El Informe se publicó en un volumen, más un compendio estadístico en el año 1995¹⁷.

A este primer informe le siguió la «Segunda Evaluación» (Aarhus, 1998)¹⁸ y más recientemente el tercero de los informes MEDIO AMBIENTE EN EUROPA o «Tercera Evaluación» (2003). En este tercer informe, recientemente aparecido, se da cuenta de los cambios introducidos desde Dobris: «Esta tercera evaluación se diferencia de los informes anteriores porque adopta un enfoque más integrado tanto de las cuestiones ambientales (por ejemplo, combinando las aguas marinas y continentales y evaluando cuestiones sanitarias) como de los aspectos relacionados con la integración de los problemas del medio ambiente en las políticas sectoriales, reflejando los desarrollos políticos registrados en estos aspectos. También se diferencia en su cobertura geográfica, ya que incluye a Asia Central y toda la Federación de Rusia por primera vez desde que se comenzaron a hacer esta serie de evaluaciones»¹⁹. Los tres informes han sido publicados en español por el Ministerio de Medio Ambiente.

La AEMA produjo además otros muchos informes de diverso tipo: informes «señales ambientales» (utilización de indicadores) (2000-2004); informes sectoriales sobre transporte sostenible TERM, impuestos ambientales, medio ambiente marino y litoral, degradación del suelo, energía y medio ambiente, agua, pérdida de biodiversidad, subvenciones a la energía y energías renovables, indicadores ambientales, etc.; informes de análisis prospectivo como Environment in the EU at the Turn of the Century (1999), información ambiental y desarrollo sostenible (1999), ¿A dónde va el medio ambiente en Europa? (1999), ¿Vamos en la dirección correcta? Indicadores sobre la integración del transporte y el medio ambiente. ¿Es sostenible el uso del agua en Europa? (2000), Lecciones tardías de alertas tempranas: el principio de cautela, 1986-2000 (2002), European Environment Outlook (2005)²⁰..., El Ministerio de Medio Ambiente edita en español periódicamente algunos de ellos.

En la web de la AEMA²¹ están disponibles los textos de estos informes que la Agencia va publicando, siendo posible consultar la colección por diversos conceptos (fecha, temas, lengua...):

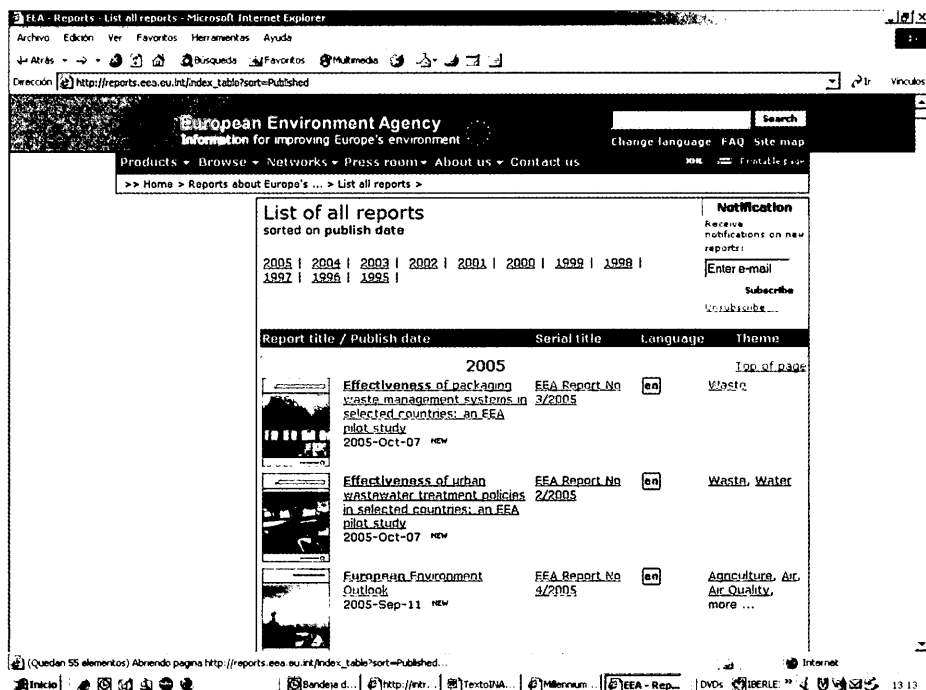
¹⁷ <http://reports.eea.eu.int/92-826-5409-5/en> (informe); <http://reports.eea.eu.int/92-828-3548-0/en> (Compendium estadístico).

¹⁸ <http://reports.eea.eu.int/92-828-3351-8/es>.

¹⁹ http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10-sum/es/kyiv_sum_es.pdf.

²⁰ http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_4/en.

²¹ http://reports.eea.eu.int/index_table?sort=Published.



5.5. Informes ambientales en España

Aparte de los ya citados al inicio de este epígrafe, en España han venido publicándose anualmente informes sobre el estado del medio ambiente ininterrumpidamente con el título MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA desde el año 1984, con algunos antecedentes en los años 1977, 1978 y 1982:

- 1976. *Medio Ambiente: evolución de la problemática medioambiental en los últimos diez años*. IV Plan Nacional de Desarrollo.
- 1987-1978. *Medio Ambiente en España: Informe General*, CIMA (Dirección General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente).
- 1982. *Informe sobre el estado del medio ambiente en España. 1972-1982*. CIMA.
- 1984-ANUAL. *Medio Ambiente en España*. MOPU, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y Ministerio de Medio Ambiente.

El último aparecido correspondiente al año 2003 y publicado en 2004 presenta la siguiente estructura general de contenido²²:

²² http://www.mma.es/info_amb/estado_ma/memor/memoria00/index.htm (Correspondiente al año 2000).

- I. Marco comunitario e internacional. Actuaciones.
- II. Normativa sobre medio ambiente.
- III. El estado del medio ambiente y evolución.
- IV. Integración en otras políticas y acciones preventivas.
- V. Programas horizontales.
- VI. Información sobre medio ambiente.
- Anexo (disposiciones legislativas).

Un valor importante de estos informes es el haber mantenido una estructura similar de contenidos permanente en los últimos años, y también la continuidad.

Asimismo se han publicado Informes de carácter autonómico con periodicidad y regularidad diversa.

ANDALUCÍA. Consejería de Medio Ambiente, 1987-2004: <i>Medio Ambiente en Andalucía: 1986-2003</i> .
ARAGÓN. Dirección General de Calidad Ambiental, 2005: <i>Medio ambiente en Aragón: 2003</i> .
ASTURIAS. Fundación IESA, 1983: <i>Informe sobre del medio ambiente del Principado</i> .
CANARIAS. Consejería de Política Territorial, 1994: <i>Medio Ambiente en Canarias: Memoria 1993</i> .
CASTILLA Y LEÓN. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 1995: <i>Medio Ambiente en Castilla y León</i> .
CATALUÑA. Department de Medi Ambient, 1992-1995: <i>Memoria</i> .
MADRID. 1991: <i>Madrid y su medio ambiente</i> , 1999-2004. <i>El medio ambiente en la Comunidad de Madrid (1997/1998-1999/2000/2001-2002)</i> .
MURCIA. Dirección Regional de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1986: <i>Informe 1982-1986</i> .
PAÍS VASCO. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, 1987-2005: <i>Estado del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986/1987/1990/1998/2001/2004)</i> .
VALENCIA. Conselleria d'Òbres Públiques, Urbanismo i Transports, 1987: <i>El medio ambiente en la Comunidad Valenciana</i> .

5.6. Confluencia con las estadísticas: progresiva implantación de los indicadores ambientales

De las informaciones aportadas hasta aquí se desprende con bastante evidencia que la cartografía y sobre todo las estadísticas son los elementos que

progresivamente van sintetizando las informaciones sobre medio ambiente. Se trata de dos herramientas que permiten además establecer tendencias a partir de series temporales.

En el caso de las estadísticas lo que importa realmente es llegar a consensos y acuerdos en la definición de los parámetros a utilizar para medir las características de los fenómenos cuya evolución interesa observar. Esto es, la definición de *indicadores ambientales*.

Se ha señalado ya cómo desde los años setenta, la OCDE como avanzada de la elaboración de estadísticas de medio ambiente, es también la primera institución en plantear la cuestión de los *indicadores ambientales* (OCDE, *Problèmes d'économie et de l'environnement*, 1972).

Desde entonces no ha dejado de aportar propuestas en este sentido (*Indicateurs d'environnement urbain*, 1978; *Environmental indicators: a preliminary set*, 1991; *OCDE core set of indicators for environmental performance review*, 1993; *Better understanding our cities: the role of urban indicators*, 1997; *Environmental indicators: toward sustainable development*, 1998; *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*, 1999-2001; *Towards sustainable development: indicateurs to measure progress*, 2000; *Perspectives territoriales de l'OCDE*, 2001; *Measuring sustainable development: integrated economic, environmental and social framework*, 2004).

Son también destacables los trabajos del World Resource Institute *Vital Signs*, publicados desde 1992 bajo la dirección de Lester R. Brown, o la propuesta coordinada por Allen Hammond, *Environmental indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development*, 1995.

El PNUMA ha entrado más recientemente en esta dinámica: 2003-*GEO Indicators*, aunque había tenido iniciativas destacables en la elaboración de indicadores ambientales dentro de su Plan de Acción del Mediterráneo (*Guidelines for the development of ecological status and stress reduction indicators for the Mediterranean region*, 2004).

Un trabajo de interés aportado por la COMISIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE de las Naciones Unidas fue el estudio *Indicadores de desarrollo sostenible: marco y metodología*, 1996, cuya pauta siguió en el ámbito de la Unión Europea el trabajo de la Comisión *Indicators of sustainable development: a pilot study following the methodology of the United Nations Commission on Sustainable Development*, 1997 (versión española de 1998).

En este ámbito comunitario europeo, la Oficina de Estadísticas EUROSTAT inició en el año 2000 la serie *Environment and Energy*, con los siguientes informes:

- 2000. Towards environmental pressure indicators for de EU.
- 2001. Measuring progress towards a more sustainable development: proposed indicators for sustainable development.
- 2002. Energy and environment indicators: data 1985-2000.

A partir de 2002 EUROSTAT es la oficina responsable de publicar anualmente la serie *Informes de Síntesis* que se presentan en cumplimiento con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.

Por lo que respecta a la AEMA, podría citarse un breve informe de S.O. Funtowicz, *Information tools for environmental policy under conditions of complexity*, 1999, y algunos otros trabajos como *State and presures of the marine and coastal Mediterranean environment*, 1999, o los informes sobre indicadores de transporte y medio ambiente (TERM), o sobre indicadores agro-ambientales (2001). Pero de manera especial interesa el conjunto de indicadores puesto en marcha para la serie señales ambientales (2000-2003) o el cómputo básico de indicadores ambientales y, sobre todo, la página que dedica a indicadores²³ junto con la reciente publicación *EEA Core set of Indicators-Guide (Technical Report n.º 1/2005)*²⁴.

En España, el Ministerio de Medio Ambiente publicó en el año 1996 una propuesta de indicadores, de la que se derivaron posteriormente otros trabajos sectoriales:

- Indicadores ambientales. Una propuesta para España (1996).
- Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de biodiversidad y bosque (1996).
- Sistema español de indicadores ambientales: suelo y agua (1998).
- Sistema español de indicadores ambientales: atmósfera y residuos (1999).
- ISistema español de indicadores ambientales: medio ambiente urbano (2000).
- Sistema español de indicadores ambientales: costas y medio marino (2001).
- Sistema español de indicadores ambientales: turismo (2003).

En la web del Ministerio de Medio Ambiente se encuentra disponible un banco de indicadores ambientales en la página (http://www.mma.es/info_amb/indicadores/bancoindicadores.htm) que se va construyendo conforme se va elaborando la información.

²³ <http://themes.eea.eu.int/indicators/>.

²⁴ http://themes.eea.eu.int/indicators/int/technical_report_2005_1/en.

VI. MEDIO AMBIENTE E INFORMACIÓN ELECTRÓNICA

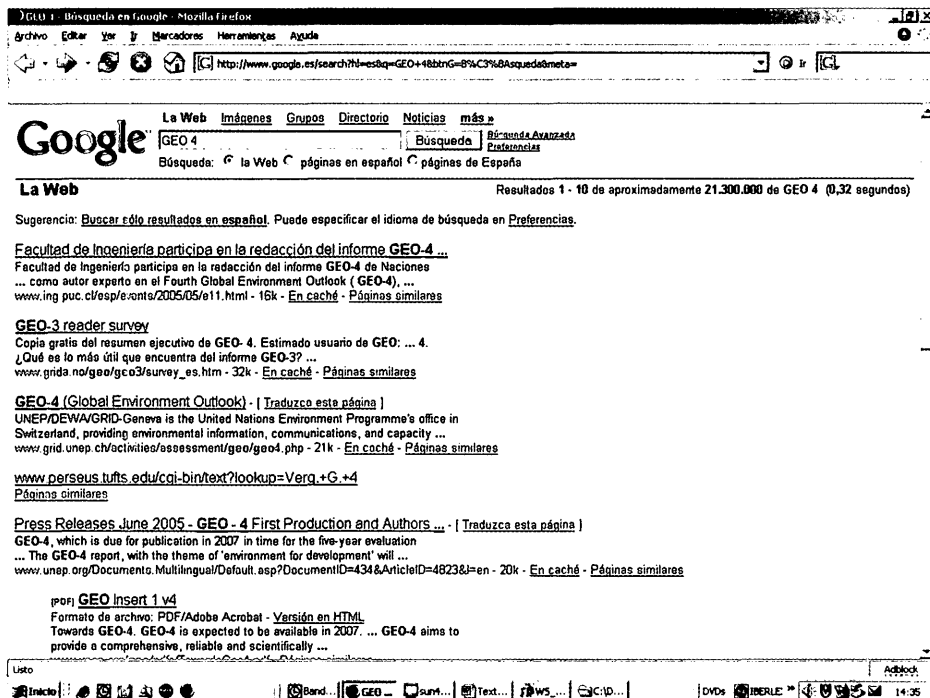
6.1. Acceso a la literatura ambiental de carácter científico-técnico

Con anterioridad se ha delimitado el concepto de información ambiental y se han relacionado diversas y dispersas fuentes e instrumentos para su localización y acceso. Se ha tratado de las distintas formas en que se conoce y transmite la información, con referencia a la ambiental, a través de la documentación escrita y audiovisual, así como de su acceso a través de la bibliografía y los centros de recursos. En muchos casos se ha ido ya haciendo referencia a la localización electrónica de repertorios bibliográficos, documentos y productores de información sobre medio ambiente, facilitando la localización o URL de la página de Internet en que está situada la información sobre la fuente informativa de que se trata. Es decir, el acceso a la información, en este caso ambiental, a través de Internet está cada vez más extendido.

Tanto es así que actualmente, Internet permite el acceso directo a los principales productores de información ambiental: páginas web de instituciones, colectivos, empresas ambientales, editoriales y distribuidores que editan y comercializan libros, revistas, bases de datos, etc., de tal forma que la información y comunicación electrónica circula con una rapidez sorprendente y permite accesos remotos insospechados hace aún muy pocos años. Así, por ejemplo, es posible acceder en tiempo real a la documentación que se está produciendo en una actividad como el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN que se inaugura hoy, momento de escribir este texto, 17 de noviembre de 2004 y durará hasta el próximo día 25 en Bangkok²⁵. Hace relativamente poco, habría que esperar varios meses a que la documentación oficial del Congreso estuviese disponible y accesible.

Para moverse en la Red y localizar la información ambiental que se necesite con la suficiente rapidez y precisión pueden ser de utilidad los buscadores (Google, Yahoo, etc.), sobre todo cuando se intenta encontrar un dato concreto. Por ejemplo, si se pretende localizar una disposición legislativa –2003/4/CE–, el GEO 4, o un título exacto –*Guidelines Environmental Impact Sourcebook*– la respuesta pertinente puede aparecer incluso como la primera opción que facilita el buscador. De ahí que las grandes organizaciones se han dado cuenta de la importancia de aparecer en estos buscadores y están mejorando su oferta de información en cuanto a su mejor visibilidad a través de ellos en Internet.

²⁵ http://www.iucn.org/congress/es_about/whats_the_wwc_es.htm.



Sin embargo, cuando lo que se pretende localizar es información ambiental de carácter temático con conceptos comunes a varias disciplinas, la búsqueda a través de un buscador puede ser laboriosa debido al amplio volumen de información resultante, y con el riesgo frecuente de que aparezcan bastantes opciones no pertinentes. En estos casos, acudir directamente a un posible productor de la información que interesa facilita la búsqueda al suministrar respuestas más precisas, fiables y con mayor rapidez. De ahí la importancia de conocer quién puede producir determinada información ambiental. Además, frecuentemente suelen remitir a otros productores de información similar o relacionada a través de los enlaces que suministran en sus páginas.

Así, si nuestro interés se centrara en intentar localizar qué informes sobre el estado del medio ambiente se han elaborado o están realizándose, puede ser conveniente iniciar la búsqueda a través de la web del PNUMA, que fue el primer promotor de su elaboración, y es, dentro de los productores de información ambiental, uno de los más importantes a nivel mundial y que facilita, a su vez, enlaces a otros productores internacionales, regionales y de distintos países.

Esta facilidad de interconexión directa a través de los *links* es una de las grandes virtualidades que aporta Internet en el acceso a la información disponible. No obstante, conocer quién está facilitando la información a la que se está

accediendo siempre es muy importante para saber el grado de fiabilidad de los datos y otras informaciones, sobre todo en el caso de listados de respuestas de buscadores a través de los que se puede acceder directamente a un documento. Con relativa frecuencia, es problemático conocer la fecha del documento que se está consultando, ya que no aparece consignada en ningún lugar. Es un dato importante que en la medida que nos afecte debemos reflejar.

6.2. Recursos de información medioambiental en Internet.

La «Internet invisible» y los «portales especializados»

Gran parte de la información ambiental de producción institucional y corporativa tiene acceso gratuito, pero existe otro gran volumen de literatura ambiental de carácter científico, técnico y de referencia, que es de tipo comercial. Para su acceso sin coste es necesario acudir a la intermediación de centros de recursos –bibliotecas, centros de documentación– que hayan adquirido las bases de datos y obras de referencia cuya consulta se pretende bajo condiciones de permiso de acceso a sus usuarios. Es posible la consulta de la información que estos centros poseen a través de sus catálogos y bases de datos propias mediante Internet. Pero, a su vez, para localizar centros de recursos de este tipo, con frecuencia es necesario acudir a los buscadores denominados de *Internet invisible* que, en muchos casos, remiten directamente a los formularios de búsqueda en aquellas bases de datos y catálogos cuyo acceso facilitan.

INTERNET INVISIBLE.com - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

← Atrás → Búsqueda Favoritos Historial

Dirección http://www.internetinvisible.com/resultado_tema.php?imagen=temas&idcat=63&tema=Ciencia%20y%20Tecnolog&EDa%20%26gl%3B%2

internetinvisible.com

ENLACE A BASES de DATOS de ACCESO GRATUITO

USO FRECUENTE Acceso temático Guía de Recursos Créditos

Actualidad
Obras de referencia
Servicios

Búsqueda Exacta ☐ Búsqueda avanzada

¿Qué es Internet Invisible?

BÚSQUEDA Resultados Número de registros: 48. Página 1 de 5

Ciencia y Tecnología > > Medio ambiente

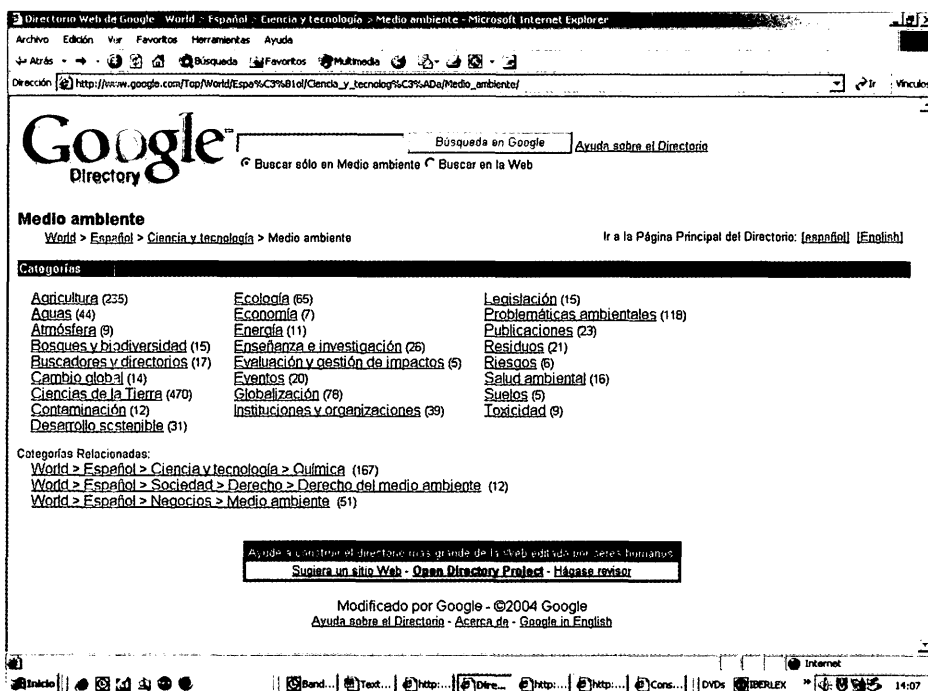
➤ **TÍTULO: ATSDR**
AUTORÍA: ATSDR. Agency for Toxic Substances and Disease Registry
DESCRIPCIÓN: Base de datos con información sobre toxicología y productos químicos relacionados con la contaminación ambiental. En inglés

➤ **TÍTULO: Agenda Medio Ambiente**
AUTORÍA: Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente
DESCRIPCIÓN: Agenda de eventos relacionados con el medio ambiente: coloquios, congresos y jornadas, concursos, cursos y masters, efemérides, ferias y exposiciones, voluntariado...

➤ **TÍTULO: Aguas residuales**
AUTORÍA: Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente CEPIS (Perú) ; Biblioteca Virtual en Salud y Ambiente BVSA
DESCRIPCIÓN: Acceso a varias bases de datos especializadas en aguas residuales: búsqueda bibliográfica, estudios académicos, cursos y eventos, directorio de instituciones, localizador de recursos en internet y revistas.

A lo largo del desarrollo de los epígrafes anteriores se han ido facilitando las direcciones electrónicas de los principales productores y de centros de recursos de información ambiental. Actualmente es fácil encontrar *listados de recursos* sobre medio ambiente. Por esta razón, se ha preferido ofrecer aquí sola mente un par de fuentes donde localizar cualquier tipo de recursos electrónicos, mejor que ofrecer un listado de *webs* que en breve quedaría obsoleto y fuera de *línea*.

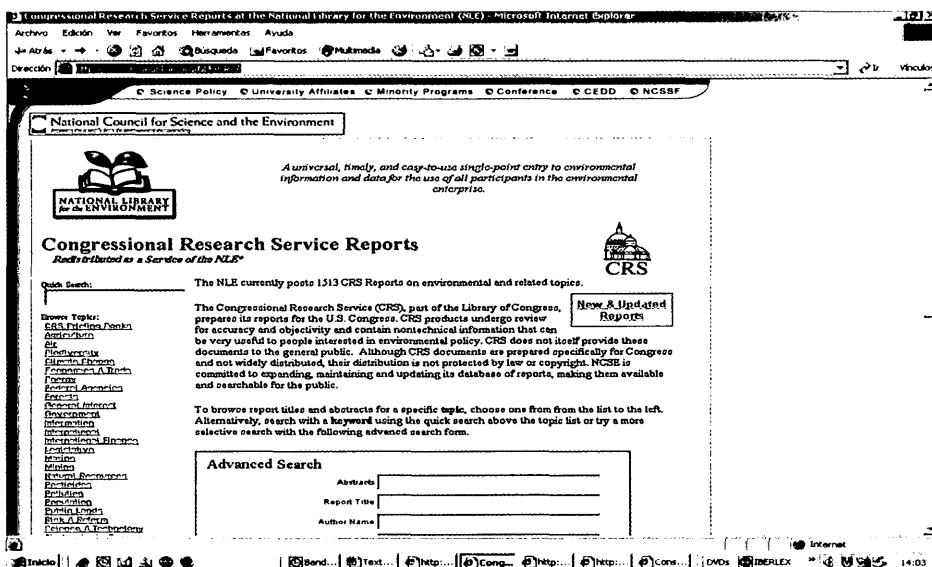
Como estrategia práctica se sugiere comenzar por las webs de los productores de información, de los que ya se ha hablado. Luego, cabría señalar la sección de medio ambiente que tiene uno de los buscadores más usados actualmente, como es Google, para ampliar el horizonte de la búsqueda.



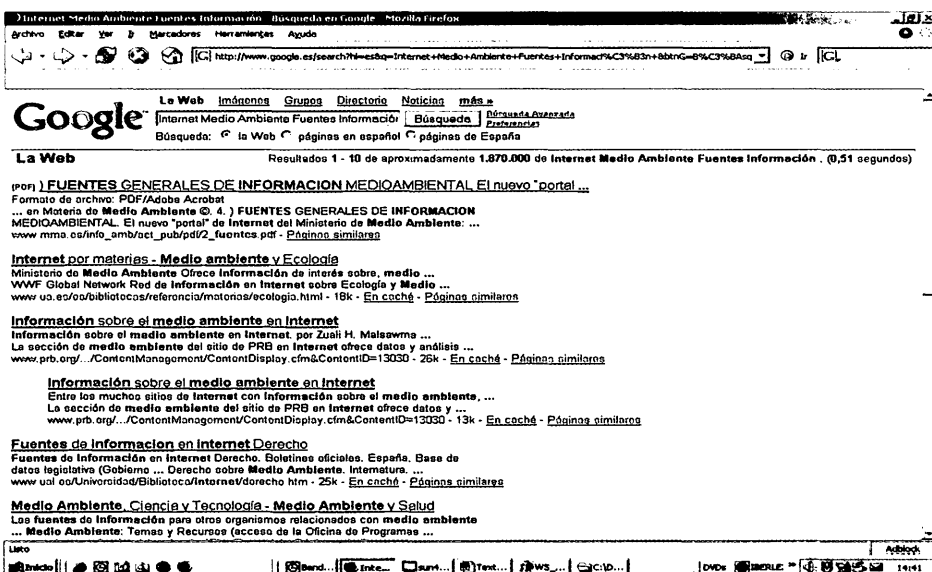
Otras fuentes de información en este tipo de recursos son los portales especializados. Por ejemplo, el Eco Portal (<http://www.ecoportail.net>), portal de Internet en español dedicado a naturaleza y calidad de vida. Ofrece un directorio propio de enlaces.

DIRECTORIO DE ENLACES		Sugerir Sitio
■ Actividad física ■ Arte ■ Clima ■ Energía ■ Naturaleza ■ Reservas Naturales ■ Terapias Naturales ■ Vegetarianismo	■ Agricultura ■ Ciencias ■ Derechos Humanos ■ Flora ■ ONG's ■ Salud ■ Transportes ■ Recomendados *	■ Animales ■ Contaminación ■ Educación ■ Gubernamentales ■ Publicaciones ■ Servicios ■ Turismo ■ Todo el Directorio *

La National Library for the Environment²⁶, además de poner a disposición del público en general los informes que prepara el CRS (*Congressional Research Service*) de la *Library of Congress*, ofrece una lista de recursos de interés.



Cómo otra solución siempre se puede usar un buscador para localizar un repertorio de fuentes como se muestra a continuación:



²⁶ <http://www.ncseonline.org/NLE/CRS/>.

6.3. Administración ambiental electrónica

Por último, y considerando el marco institucional en el que se desarrolla este Seminario, puede hacerse una referencia a la Administración ambiental electrónica que engloba tanto la información para la gestión de carácter administrativo de gestión, como la producida por la Administración.

Los Planes de Acción *eEurope* 2002 y 2005 constituyen el marco de referencia de la Unión Europea para la Sociedad de la Información, que ya en el año 2000²⁷ pretendía poner a Europa *en línea*, por medio de una Internet más rápida, barata y segura, mediante la creación de infraestructuras y de contenidos digitales europeos. El objetivo era crear una nueva economía, redes y servicios en toda Europa para que los ciudadanos pudiesen acceder de igual forma a la información.

El *eEurope* 2002 se centró más en la oferta de contenidos y en la digitalización de la información dentro de la Unión para avanzar en la «era digital». Finalmente, en junio de 2002 se presentó *eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos*, que fue aprobado por el Consejo de Ministros de enero de 2003. Dentro de sus objetivos, en la pretensión de fomentar los servicios, aplicaciones y contenidos electrónicos, dedica especial atención a la administración electrónica y aparece el término *eGovernment*, con la pretensión de potenciar una administración en línea, con servicios públicos interactivos.

Como ejemplo destacable de experiencias de este tipo en relación con el medio ambiente es ilustrativo el caso de la Administración ambiental electrónica de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía²⁸, basada en el Decreto 183/2003, de 24 de junio por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet)²⁹. Fija por Consejerías los procedimientos administrativos cuya tramitación puede hacerse a través de Internet y especifica los servicios de información y atención al ciudadano que pueden obtenerse en la Red.

La Administración General del Estado y otras Comunidades Autónomas han iniciado el desarrollo de los niveles previstos en el Plan de Acción comunitario *eEurope* 2005, con mayor o menor grado de implantación y éxito. Se ha elegido aquí como muestra la Consejería de Medio Ambiente andaluza por el grado de desarrollo y visualización en Internet de su experiencia de Administración electrónica.

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 14.6.2000 *eEurope 2000: Una sociedad de la información para todos*. Plan de Acción preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira (19-29 de junio de 2000).

²⁸ http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/eadmon/ind_adminielect.html.

²⁹ Sevilla, 15 de julio de 2003. BOJA 134, p. 16.111-16.120

El Real Decreto citado, basándose en los Planes eEurope 2002 y 2005, propone un esquema para implantar servicios públicos electrónicos. Este esquema se compondría de cuatro niveles en función del grado de interoperabilidad que se ha alcanzado:



Facilitar información a través de Internet sin realizar ningún tipo de transacción.



Posibilita ciertos trámites por Internet, evitando el desplazamiento del ciudadano.



El ciudadano puede realizar algunos trámites vía Internet y recibe contestación por la misma vía.



El ciudadano puede realizar transacciones económicas.

En estos casos, no es sólo que el ciudadano pueda acceder a tramitar estos procedimientos por vía electrónica, sino que también puede acceder a la información disponible que generan y que se relaciona con esos procedimientos. De esta forma, además de solicitar en la Junta de Andalucía una licencia de caza o pesca se puede acceder a información sobre las diferentes licencias, los planes técnicos de caza o la normativa de referencia. Es decir, no sólo es útil para la gestión administrativa sino que se están creando verdaderos recursos de información administrativa medioambiental de manera integrada.

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: NUEVOS PARADIGMAS Y NUEVAS DEMANDAS DE INFORMACIÓN

RODRIGO JILIBERTO HERRERA
Director de TAU. Consultor Ambiental

Sumario: I. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS; II. LA EAE: OBJETIVOS Y PRÁCTICAS ACTUALES; III. POR QUÉ DE UNA NUEVA APPROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA; IV. HACIA UN NUEVO OBJETO DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: LAS DEMANDAS DE CONSISTENCIA DECISIONAL AMBIENTAL; V. EL CRITERIO DE PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN COMO OBJETO DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA; VI. LOS DOMINIOS DE DECISIÓN AMBIENTAL (DDA): LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA; VII. LA EVALUACIÓN DEL PERFIL AMBIENTAL DE LAS ALTERNATIVAS DE UN PLAN O PROGRAMA; 7.1. La dimensión ambiental de un plan de transporte; 7.2. Los problemas ambientales de las actividades de transporte; 7.3. Los problemas ambientales de la planificación estratégica del transporte; 7.4. La necesidad de un modelo de representación sistémica para la evaluación ambiental del plan de transporte; VIII. CONCLUSIÓN: LA EAE Y LOS NUEVOS RETOS DE INFORMACIÓN; Bibliografía.

I. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un procedimiento establecido por la Directiva Europea 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Sin ánimo de reiterar exhaustivamente lo que la Directiva establece, y a efectos de los fines exclusivos de este documento, la disposición comunitaria supone una serie de acciones (art. 2, *b*):

- Elaborar un informe sobre el medio ambiente.

- Realizar consultas sobre el plan y el informe.
- Considerar resultados de las consultas y del informe en la decisión.
- Suministrar la información sobre la decisión.
- Definir un mecanismo de supervisión de la aplicación del Plan.

El informe ambiental debe responder a dos temas:

- El posible efecto ambiental del plan o programa.
- Las alternativas consideradas. Identificación, descripción y evaluación.

La Directiva requiere que el informe contenga la siguiente información:

- Descripción del plan o programa, relación con otros Planes y Programas.
- Información ambiental relevante.
- Información referida a objetivos ambientales.
- Problemas ambientales actuales.
- Medidas mitigadoras.
- Criterios para la selección de alternativas.
- Sistema de seguimiento.

Como los procesos de planificación son *sui generis* y difíciles de estandarizar, la norma europea contempla mecanismos que permiten ajustar esos pasos a las realidades específicas de cada Plan o Programa que sea sujeto a una EAE. Las consideraciones contenidas en la Directiva sobre estos temas tienen que ver básicamente con el siguiente articulado de la misma:

- Artículo 4, apartado 3, donde se reconoce la necesidad de tener en cuenta el momento de llevar adelante una EAE, situaciones donde se da una jerarquía de planes o programas, más o menos en cascada, con el fin de evitar duplicaciones.
- Artículo 5, apartado 2, donde se señala que la información que debe contener el informe medioambiental estará condicionada, entre otros, por el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuadas en fases distintas de dichos procesos, con objeto de evitar su repetición.
- Artículo 5, apartado 4, donde señala que para decidir sobre la amplitud y el grado de especificación de la información del informe medioambiental se consultará con las autoridades acorde al art. 6, apartado 3.
- Anexo I, donde se especifica la información a incorporar en el informe medioambiental.

II. LA EAE: OBJETIVOS Y PRÁCTICAS ACTUALES

La definición de Sadler y Verheem de evaluación ambiental estratégica, que es bastante común hallarla citada en la literatura de evaluación ambiental estratégica, es útil para hacer un breve análisis de lo que hoy día se define

comúnmente como EAE (SADLER y VERHEEM, 1996) dicen que: «La evaluación ambiental estratégica es el proceso sistemático de estudiar y anticipar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas en los altos niveles de toma de decisión. Este proceso tiene como objeto incorporar el criterio ambiental desde el primer momento, como elemento de decisión en todos los sectores y grados de la planificación al mismo nivel que los criterios económicos y sociales». Posteriores definiciones del propio Verheem (VERHEEM y TONK, 2000) han modificado parcialmente esta perspectiva, no obstante la del año 1996 sigue siendo útil para introducir los temas que interesan en este apartado.

En esta definición se entiende que la evaluación ambiental estratégica es un procedimiento para estudiar las consecuencias ambientales de Políticas, Planes y Programas (PPP) e incorporar esas consecuencias ambientales en la decisión. Entonces, esta definición estándar identifica criterio ambiental con las consecuencias ambientales de las decisiones. Es decir, viene a expresar lo siguiente: «Si somos capaces de identificar las consecuencias ambientales, esas consecuencias ambientales pueden considerarse como los criterios ambientales a introducir en la decisión». Esos son los indicadores, los criterios que permitirán incorporar la dimensión ambiental en la decisión; entonces hay una identificación entre consecuencias ambientales de la decisión y criterio ambiental.

De esto se deriva claramente que el objeto analítico de la evaluación ambiental estratégica son los efectos ambientales de los PPP o sus impactos.

No obstante, existe una gran discusión con respecto a si los impactos de los planes, políticas y programas realmente se pueden estimar o no, incluso si son identificables *a priori* (JILIBERTO y ÁLVAREZ ARENAS, 2000 y JILIBERTO, 2002).

En la literatura de EAE es factible hallar definiciones donde se decía que la EAE debía «evaluar los **impactos** ambientales de los planes, políticas y programas» (THERIVEL, 1992) y que con el paso de los años, y en la medida en que se hizo más evidente que no resultaba tan inmediato evaluar los impactos de los PPP, se optó por decir, que la EAE tenía como objetivo evaluar los **efectos** ambientales de los PPP (THERIVEL y PARTIDARIO, 1996). Ciertamente, no resulta fácil estimar los impactos futuros de decisiones de la complejidad que tiene los PPP. Es muy difícil saber, por ejemplo, cuál es el impacto ambiental de una política arancelaria. En general son tantos los supuestos que hay que hacer para llegar a estimar el efecto ambiental de cualquier PPP, que se tendió a reemplazar el término impacto por el de «efecto o consecuencia».

Esto hace que lo que se entiende hoy en día como evaluación ambiental estratégica a escala internacional es, más que una metodología fundada en una definición estricta, una práctica que gira alrededor de un objetivo, que se identifica más o menos con la definición antes mencionada. Esa práctica consiste en someter a un PPP cualquiera a un análisis compuesto por una serie de pasos estancos que se han ido estandarizando.

Este procedimiento estándar es muy similar al seguido en los estudios de impacto ambiental. Es decir, cuando se hace una evaluación ambiental estratégica de planes, políticas o programas, se sigue más o menos una cadencia de actividades que se asemejan a los de los estudios de impacto ambiental sin necesidad de que se hallen tan formalizados como éstos (THERIVEL y PARTIDARIO, 1996; SADLER, 1996).

Estos pasos son aproximadamente los que siguen y que se recogen en la tabla que se presenta a continuación. En primer lugar se realizan unos análisis previos de la política que sirven para establecer si el PPP en cuestión tiene que ser sujeto de una evaluación ambiental estratégica y en los cuales se define el marco institucional y social en que esa política se debe estudiar.

Luego, se define el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, que supone realizar un análisis previo de los valores ambientales afectados. Esto es el segundo paso que en inglés se denomina *screening*.

Luego, se procede a realizar el análisis ambiental donde se identifican y caracterizan las alternativas, se hace un estudio base del estado del medio ambiente asociado a la política en cuestión. Luego entra en escena el proceso

PROCEDIMIENTO DE EAE

1. Análisis previo de la PPP:
 - Identificación de los objetivos de la PPP.
 - ¿Se requiere una EAE?
 - Definición del marco institucional y social.
2. Definición del ámbito de aplicación de la EAE:
 - Análisis previo de los valores ambientales afectados.
3. Análisis ambiental:
 - Identificación y caracterización de las alternativas.
 - Informe del estado del medio ambiente.
 - Evaluación de la información externa.
 - Recopilación de información sobre la PPP.
 - Georreferenciación de las alternativas.
 - Inclusión de expertos y organizaciones independientes.
6. Participación pública.
7. Toma de decisión:
 - Análisis de las opciones alternativas.
8. Información sobre la EAE.
9. Seguimiento:
 - Identificación de las medidas de seguimiento.

Fuente: JILIBERTO y ÁLVAREZ-ARENAS (2000).

de evaluación de la información externa, se recopila información sobre el plan, política o programa. Se hace referencia a las alternativas, se incluyen expertos y organizaciones independientes. Luego viene la fase de participación pública y finalmente viene la fase de la toma de decisión. Aquí se analizan las alternativas, donde se supone que se han incorporado todas sus posibles consecuencias ambientales, se decide sobre una; se hace un informe de evaluación ambiental estratégica y se hace un plan de seguimiento de esto.

Esta cadencia del proceso de EAE no está suficientemente justificada lógicamente. Y esto se debe a que evidentemente hay unas carencias metodológicas, que se entenderán mejor a continuación, y que tienen que ver con el hecho de que es muy difícil saber realmente cómo medir las consecuencias ambientales de un plan, de una política, de un programa, que es el tema medular de la EAE, tal cual está planteada.

III. POR QUÉ DE UNA NUEVA APROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La EAE en su formato actual plantea a cualquier practicante un dilema, pues es insuficiente metodológicamente decir de forma genérica que es preciso evaluar las consecuencias ambientales de un plan. De ello surgen inmediatamente una serie de preguntas difíciles de responder: ¿Cuáles son las consecuencias ambientales de un plan? ¿Cuáles son los efectos ambientales de un plan hidrológico? ¿Dónde se les captura? ¿Dónde están? ¿Están en los programas, o se materializan en las obras a que el plan da lugar? ¿O están en una decisión, como la que decide, por ejemplo, que el objetivo del plan es satisfacer todas las necesidades de agua? ¿No hay allí una decisión que tiene un virtual impacto ambiental mucho más importante que las obras en las cuales se materializa finalmente el plan?

Luego, ¿Cómo integrar esas supuestas consecuencias ambientales en la decisión? ¿Es posible hacerlo diciendo: «el impacto de las supuestas obras que este plan favorece son tan grandes que resulta que el plan no se puede llevar adelante», cuando éste se tardó diez años en elaborar? Imposible, un plan es un producto social complejo que no es iterable. ¿Cómo es posible incorporar las consecuencias ambientales de la decisión, entonces, cuando lo que se analiza realmente es un proceso de decisión y no una decisión final?

Los planes, políticas y programas son procesos sociales de decisión que no se pueden optimizar *ex pos* a partir de los *outputs* que generan. Pero, ¿cómo se hace para incorporar el criterio ambiental en ese proceso si el supuesto criterio ambiental, entendido como las consecuencias ambientales del mismo, sólo se conoce al final del proceso?

De esto se deriva que es necesario sentar unas bases metodológicas que faciliten una práctica coherente de la EAE.

La clave para hallar la respuesta a estas preguntas radica en entender que las cuestiones que las prácticas de EAE evalúan *de facto* van mucho más allá de los hipotéticos efectos ambientales de PPP. Es decir, es preciso percatarse de que existe una dicotomía entre la práctica de la evaluación ambiental estratégica y lo que es su definición, suficientemente bien recogida en el texto de Sadler y Verheem (JILIBERTO y ÁLVAREZ-ARENAS, 2000).

Si bien la definición formal de EAE dice que su objetivo es analizar las consecuencias ambientales de los PPP para incorporarlos en la decisión, en la práctica la EAE se había dado cuenta de que hay dimensiones ambientales en un PPP en ocasiones mucho más importantes que sus hipotéticos efectos ambientales. Por ejemplo, es mucho más importante o tan importante como conocer las consecuencias ambientales de un plan, asegurarse de que, por ejemplo, se han analizado todas las alternativas posibles, incluso la alternativa de no hacer nada.

En ocasiones tan importante como saber si el efecto de una decisión sobre el agua va a ser *A*, *B*, o *C*, o sobre el paisaje va a ser *X* o *Y*, es saber, por ejemplo, si la demanda, la estimación de la demanda social, que hay detrás de un plan está bien estimada. Sucede con frecuencia en el ámbito de la planificación hidrológica, como en otras áreas de política, que las demandas de agua para los próximos 15 o 20 años, los pronósticos de demanda, están mal calculados. De esa estimación de demanda se derivaba un conjunto de obras que duplicaba la necesidad real. Entonces, ¿qué es ambientalmente importante?

Mucho más o tan importante que un plan de carretera diga si la carretera va a afectar, segmentar o fragmentar, los espacios naturales, es que haya establecido desde sus inicios objetivos ambientales y que los haya identificado y desarrollado apropiadamente. Eso, evidentemente, es mucho más importante ambientalmente que ir única y exclusivamente a los efectos finales, a sus consecuencias ambientales.

Mucho más o al menos tan importante como conocer el efecto ambiental final de la planificación es saber como se ha gestionado la información que entra en la decisión.

Mucho más importante o al menos de igual importancia en el caso de una decisión estratégica, como lo es un PPP, termina siendo la optimización ambiental global de la decisión antes que la consideración de sus puras consecuencias ambientales estrictas.

En síntesis, la evaluación ambiental estratégica no se ha limitado y no puede limitarse a evaluar los efectos ambientales de un PPP, aunque evidentemente, también tiene que incorporarlos en su análisis.

IV. HACIA UN NUEVO OBJETO DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: LAS DEMANDAS DE CONSISTENCIA DECISIONAL AMBIENTAL

De esta constatación surge la pregunta de qué debe analizar la evaluación ambiental estratégica, si es que ya no debe limitarse a las consecuencias ambientales de las decisiones.

En una primera instancia, se ha dicho que aquello que tiene que analizar una evaluación ambiental estratégica son los factores ambientales relevantes de un PPP. Porque todo lo que se ha dicho que importa en una EAE, particularmente a lo que se hace mención en la literatura de EAE, y en algunos textos legislativos al respecto, son, lo que se puede denominar, los factores ambientales relevantes de una política, plan o programa.

De hecho todo lo que resulta ambientalmente relevante, a lo cual se ha hecho mención anteriormente, los cálculos de demanda, la incorporación de información ambiental adecuada, etc., podrían denominarse factores ambientales relevantes de un PPP.

Y en realidad es una palabra atractiva porque parece que incorporara todo. Pero, a la vez que incorpora todo, no define nada. Porque el problema que enfrenta una EAE es contar con una metodología que le permita identificar eso que se denomina factor ambiental de forma práctica, operativa. El concepto de factor ambiental no da solución a esto. Indica que hay que analizar algo de relevancia ambiental asociado a los PPP, pero sin señalar cuál es su naturaleza, lo que resulta metodológicamente muy poco operativo. Para avanzar metodológicamente es preciso alguna guía metodológica, alguna guía analítica.

El común denominador al conjunto de esas demandas ambientales que se le formula al PPP, es decir, el factor común de esto que se denominan factores ambientales, tales como «ten en cuenta todas las alternativas, incorpora la mejor información, incorpora participación pública, incorpora criterios ambientales para caracterizar las alternativas, luego cuando selecciones las alternativas por favor, utilice un método consistente», etc., es que son demandas de mejora de la consistencia decisional del proceso de decisión.

Incluso si se observa la propia Directiva de EAE se puede considerar que lo que ésta requiere es el cumplimiento de una serie de criterios durante la decisión. En definitiva la Directiva exige:

- que se evalúen los posibles efectos ambientales significativos,
- que se identifiquen, describan, y evalúen las alternativas con criterios comunes y ambientales,
- que tengan lugar consultas con otras Administraciones y con los agentes sociales del caso,

- que se use la información ambiental apropiada,
- que se identifiquen objetivos ambientales,
- que se definan medidas mitigadoras,
- que se defina un sistema de seguimiento.

Todas estas demandas ambientales, a las políticas, a los planes y a los programas son demandas de mejoras de la consistencia decisional del procedimiento de decisión, que suponen en última instancia un beneficio ambiental (JILIBERTO, 2002).

Un punto de partida entonces de la propuesta nueva EAE es que si se analiza la práctica de evaluación ambiental estratégica, es posible constatar que lo que ha intentado hacer hasta ahora, quizás de forma inconsciente, es evaluar si esa política, plan o programa cumple con algo, y ese algo es siempre una demanda ambiental de consistencia decisional que la sociedad le plantea a la PPP en cuestión. Demanda que entiende que es importante que se cumpla porque es ambientalmente relevante, es decir, son demandas de consistencia decisional que son ambientalmente relevantes.

Por ejemplo, es ambientalmente relevante el que la decisión contemple todas las alternativas posibles. ¿Por qué es ambientalmente relevante? Porque evidentemente si se deja arbitrariamente una fuera, quizás ésa, sea ambientalmente más blanda que las otras que se han considerado.

Pero ¿por qué es una demanda de consistencia decisional? Porque se trata de una demanda, o una instrucción sobre cómo deben discurrir los procesos de decisión.

Ahora bien, se pueden plantear demandas de consistencia decisional, pero no cualquier demanda de consistencia decisional. Sólo son válidas aquellas demandas de consistencia decisional que se enmarcan en pautas socialmente aceptadas de consistencia de la decisión. Es decir, no se le puede exigir a un proceso de decisión «contemplar **sólo** alternativas que no supongan perjuicio ambiental», pues ello iría contra otro principio de consistencia decisional que dice que las opciones deben valorarse teniendo en cuenta todos los intereses en juego, y esa demanda supondría poner el valor ambiental sobre los otros valores sociales, como el económico, el social, o el territorial, y alguno de ellos pudiera justificar una alternativa que dañe el medio.

En principio todas esas demandas que se plantean a las PPP son demandas de consistencia decisional, de hacer bien las cosas, porque esas cosas bien hechas en una «n» derivada posterior tienen un beneficio ambiental. Por lo tanto, se entiende que la evaluación ambiental estratégica es un proceso destinado a evaluar la consistencia decisional del proceso de decisión desde una perspectiva ambiental que asegure que esas demandas de consistencia decisional del proceso de decisión se cumplan para que produzca, entonces, el mayor beneficio ambiental posible.

V. EL CRITERIO DE PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN COMO OBJETO DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Para hacer operativa una demanda de consistencia decisional en un proceso de decisión ésta se debe formular como un criterio de procedimiento que el proceso de decisión debe respetar.

Entonces, una primera propuesta de objeto de análisis de la EAE gira en torno al concepto de Criterio de Procedimiento (CP) y la tarea de la EAE sería la de identificar tales CP, identificar los momentos donde respetar la consistencia decisional es relevante ambientalmente.

Un criterio de procedimiento es una prescripción de cómo debe ser tomada una decisión en un momento específico del proceso de decisión y tienen como objetivo asegurar la incorporación de los valores ambientales y de sostenibilidad en el proceso de toma de decisión. Los CP se basan en principios de decisión representativos de valores aceptados y requeridos por la sociedad. Los siguientes principios constituyen una lista de CP genéricos que ha sido creada en base a la revisión bibliográfica, buenas prácticas y la experiencia de los casos de estudio: comprensibilidad, oportunidad, transparencia, participación y consistencia (FEEM, 2002).

Un CP es, por ejemplo, que se consideren todas las alternativas; un CP es que no se seleccionen las alternativas de forma discrecional, que se consulte a la opinión pública.

Este concepto permite diseñar un procedimiento metodológico sistemático de EAE centrado de identificación de los CP de modo que el planificador y el evaluador puedan asegurar que el proceso de formulación de esa política, plan o programa los ha considerado adecuadamente.

VI. LOS DOMINIOS DE DECISIÓN AMBIENTAL (DDA): LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

El siguiente paso metodológico, es definir lo que se denomina los DDA que es la unidad de análisis de la evaluación ambiental estratégica analítica.

Los dominios de decisión ambiental son momentos en el proceso de toma de elección donde se toman decisiones críticas que tienen una implicación ambiental. Estas implicaciones ambientales, directas o indirectas, caracterizan la dimensión ambiental de un DDA. Éstos ofrecen una oportunidad de integración sistemática de la información y de los valores ambientales a la decisión.

Como se entenderá, la descripción informacional detallada del proceso de decisión permite la identificación y caracterización de los DDA de un proceso de decisión específico.

La siguiente tabla recoge una descripción analítica de una fase de un proceso de planificación del transporte urbano, donde se ilustra como un proceso de decisión puede ser descrito como compuesto por dominios de decisión.

Primera etapa:	Formulación de objetivos estratégicos de planificación
Segunda etapa:	Análisis del sistema de transporte en el contexto urbano
<i>Tarea A:</i>	<i>Definición del área de estudio y zonificación</i>
Tarea B: – Subtarea B.1 – Subtarea B.2 – Subtarea B.3	<i>Descripción operacional del sistema de transporte</i> – Definición de la red de transportes – Catastro de transporte público – Catastro de infraestructura vial
Tarea C: – Subtarea C.1 – Subtarea C.2 – Elemento C.2-1 – Elemento C.2-2 – Subtarea C-3 – Elemento C.3-1 – Elemento C.3-2	<i>Caracterización de la demanda</i> – Análisis sociodemográfico – Encuesta a hogares – Caracterización socioeconómica de hogares – Estratificación de ingreso por hogar – Encuesta a origen y destino – Definición de tasa de viajes por persona/hogar – Características de los viajes por persona/hogar

Fuente: TAU Consultora Ambiental-Intrat (1998).

Un CP genérico a todo proceso de decisión complejo como es un PPP es el que se estime apropiadamente la demanda que le da lugar. Por ejemplo, en el caso de un plan de transporte urbano la sobre estimación de la demanda de transporte en el escenario temporal del plan da lugar a que se planifiquen más infraestructuras de las que serían necesarias en el caso de que la demanda se hubiese estimado correctamente. Por ello este CP es tan relevante y son relevantes los dominios de decisión donde esto tiene lugar. Son esos dominios los que importan para dar cuenta de este CP. Entonces, basándose a una descripción del proceso de decisión según sus dominios de decisión elementales se puede identificar todos aquellos que importan desde el punto de vista de este CP específico. Se obtiene así los DDA ligados a este CP específico. Esta operación se puede repetir para todos los CP significativos de cada PPP y se obtendrá su listado específico de DDA y CP.

La evaluación ambiental estratégica (EAE) se debe articular en torno a un objeto analítico de estudio que son los criterios de procedimiento de decisión y a una unidad analítica de estudio que son los dominios de decisión ambiental.

VII. LA EVALUACIÓN DEL PERFIL AMBIENTAL DE LAS ALTERNATIVAS DE UN PLAN O PROGRAMA

Ya se señaló que un criterio de procedimiento, de cuyo cumplimiento debe velar la EAE, es el que en el momento en el cual se evalúan alternativas y se valora el perfil ambiental de las mismas. De tal forma que la decisión que se tome haya considerado adecuadamente los valores ambientales en juego.

Pero como se dijo también esto no se puede realizar en el mismo formato que cuando se evalúan los impactos ambientales de proyectos. Es preciso desarrollar un nuevo instrumental. Esto supone revisar varios aspectos de los conceptos y metodologías de evaluación. Para hacer esto más tangible utilicemos el ejemplo de un plan de transporte nacional.

7.1. La dimensión ambiental de un plan de transporte

Lo que condiciona básicamente el modo en que se pueden evaluar los efectos ambientales de un plan, es la escala de trabajo de la información utilizada por ese plan o programa para lo que es su objetivo sustantivo.

Lo que la escala implica en el caso del plan de transporte es básicamente que la información tiene un nivel de detalle acorde a esa escala de trabajo. Esa información representa las relaciones del sistema de transporte con el resto de sistemas, económico, social, administrativo o ambiental a una escala muy agregada. Y no sólo agregada, sino que desde una perspectiva útil al diseño de política.

Esto tiene una traducción muy simple a nivel de los temas ambientales, a saber, que el plan de transporte no sistematiza información sobre las relaciones entre las actividades de transporte y el medio ambiente, sino entre las opciones de política de transporte y el medio ambiente.

El plan de transporte necesita información ambiental para diagnosticar, evaluar, discernir y decidir cómo se han comportado y cómo se pueden comportar en el futuro las diversas opciones de política en relación al medio ambiente.

Así, por ejemplo, el plan de transporte puede partir por señalar que el perfil ambiental de la política de transporte centrada en la inversión en infraestructura presenta un balance ambiental global deficitario.

Evidentemente el modelo conceptual que permite una afirmación de ese tipo tiene una escala agregada, y responde a un modelo causal muy aproximado o heurístico, difícilmente reducible a un algoritmo preciso.

Por lo tanto, el análisis del alcance ambiental de las decisiones estratégicas como un plan de transporte tiene que determinar su propio modelo conceptual de trabajo. En ese sentido entonces, parece bueno distinguir entre los problemas ambientales del transporte y los problemas ambientales de la planificación estratégica del transporte.

7.2. Los problemas ambientales de las actividades de transporte

No es preciso repetir aquí un listado argumentado de los problemas ambientales de la actividad de transporte. No obstante, para ilustrar a lo que se está refiriendo, valga el que sigue:

- uso de recursos renovables y no renovables (energía, suelo, minerales y otros materiales),
- cambio climático,
- calidad del aire,
- ruido,
- estructura territorial,
- paisaje,
- biodiversidad,
- patrimonio histórico,
- calidad del agua,
- salud humana.

Tradicionalmente se entiende que estos problemas son generados por las actividades de transporte, en cualquier fase de ese ciclo. De tal forma que la descripción del problema responde a un formato simple en el cual se correlaciona una actividad, por ejemplo, el uso de un vehículo, con un efecto ambiental, cambio climático, contaminación acústica, etc.

7.3. Los problemas ambientales de la planificación estratégica del transporte

El problema básico de una política de transporte no es diseñar y pergeñar infraestructuras singulares, sino el optar por estrategias de transporte, por opciones de política. Por lo tanto, el problema ambiental de la política de transporte no consiste en conocer el perfil ambiental de las actividades de transporte que se pudieran derivar de su decisión, sino de las opciones de política disponible.

Esto tiene dos dimensiones, por un lado, no se trata de correlacionar una actividad de transporte con un indicador ambiental, sino de correlacionar una opción de política con problemas ambientales mediada por un sistema complejo de relaciones.

Es decir, el efecto ambiental de una opción de política como el fomento del transporte público, no tiene un efecto ambiental directo sino que de forma mediada actúa por un conjunto complejo de elementos del sistema de transporte.

Esto no significa negar que el transporte público es positivo ambientalmente, sino exclusivamente señalar que «su efecto» sobre el medio ambiente es el resultado de muchos pasos intermedios en los cuales interactúan muchos elementos, cuyo comportamiento no sólo es difícil de predecir, sino que puede ser muy caótico o contradictorio en sí mismo, por lo que el efecto ambiental de esa opción política no puede ni tan siquiera decirse que es el efecto de ella misma, sino del conjunto del sistema sobre el cual esa opción actúa.

Por el otro, el modelo para representar ese sistema de relaciones sobre el cual actúa una opción de política tiene una naturaleza propia, que no responde a un modelo causal usual en análisis de impacto ambiental, donde de alguna forma la correlación entre actividad de transporte y su vector ambiental, no sólo puede llegar a adquirir el formato de un algoritmo matemático, sino, y sobre todo, el de un algoritmo matemático testado empíricamente. Esto facilita que las extrapolaciones de impacto se puedan basar en tales algoritmos porque tienen el grado de fiabilidad mínimo requerido.

Por tanto, lo ambientalmente estratégico en el plan de transporte y lo que debiera centrar la atención de su EAE consiste en, utilizando los modelos de representación correspondientes, poder diagnosticar y evaluar, para la realidad específica del STAT en España por ejemplo, la combinación de estas políticas y de prioridades que genera un resultado razonable y asegura un perfil ambiental satisfactorio al plan de transporte.

¿Significa esto que formalmente los problemas ambientales estándares, ruido, contaminación, etc., no son objeto de la EAE de un plan de transporte?

En un plan de transporte no lo son de forma inmediata, sino que de forma mediata. Es decir, los conceptos útiles al plan, tales como la intermodalidad, no se pueden expresar de forma inmediata en términos de ruido, y emisiones de CO₂. Como si un aumento o disminución de ésta se pudiera transferir linealmente a un aumento o decrecimiento de aquéllas.

Cuando la cascada de planificación no está ya decidiendo entre la apuesta por la intermodalidad y la unimodalidad, sino sobre actuaciones específicas, entonces, si es más factible que la EAE tenga por objeto problemas ambientales estándares.

En definitiva, lo que la EAE de un plan de transporte debe asegurar es que, sobre la base de un conocimiento razonable del estado actual de relaciones entre el sistema de transporte y el medio ambiente, se ha optado por una paleta priorizada de políticas de transporte que mejora **estructuralmente** ese estado actual en comparación con un escenario tendencial.

7.4. La necesidad de un modelo de representación sistémica para la evaluación ambiental del plan de transporte

Los instrumentos de política de transporte afectan a un complejo STAT. El efecto que los instrumentos de política tienen sobre el estado del medio ambiente es mediada por una serie de influencias y contrainfluencias recíprocas que existen en el interior de ese sistema. De tal manera que el resultado ambiental final resulta de la estructura del sistema y de su lógica de funcionamiento, y no únicamente de la propia intencionalidad del plan.

Para poder evaluar esto se requiere de un tipo de representación del sistema en cuestión y de sus relaciones causales, de la misma forma que para evaluar el impacto de un proyecto se necesita uno. En este caso es necesariamente más complejo y más cualitativo, en muchos aspectos.

Como es evidente no se trata de un modelo que facilita establecer una correlación formal que permita aseverar con el grado de certidumbre que se considere apropiado el porcentaje de mejora del medio ambiente que se genera en función de la mejora porcentual de la intermodalidad que propone el plan, por poner un ejemplo.

Lo que tiene sentido es alcanzar una descripción cualitativa, pero formalizada del «estado de cosas» del estado actual del sistema, que el plan pretende afectar, y que sirva como referencia evaluar si las medidas del plan modifican ese «estado de cosas» en el sentido de una mejora del ambiente dentro del conjunto del sistema.

Ese modelo no contiene exclusivamente información cualitativa. Lo cualitativo es la construcción y estructura del modelo, la definición de sus elementos y relaciones, que carecen de una legalidad empíricamente testada detrás. En ese marco, datos cuantitativos apoyan la construcción del modelo y su mejora y la evaluación del estado actual.

Ahora bien, el tipo de conocimiento que produce difiere del que resulta de aplicar la metodología de evaluación estándar de impactos lineales, del tipo de proyectos, donde la causa A produce, mediada de una función Y , el efecto Z .

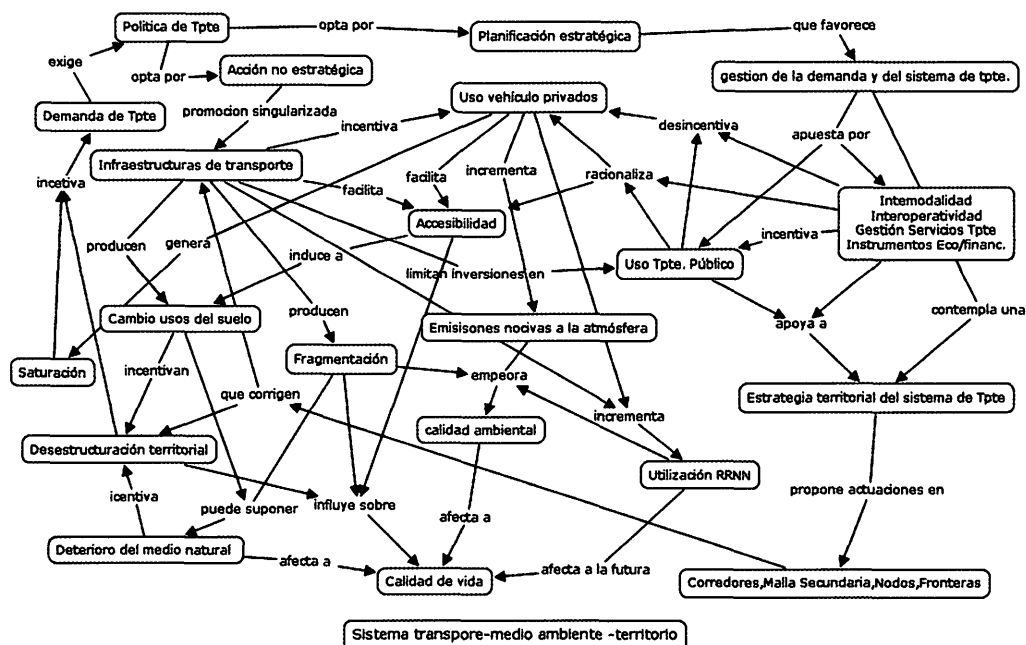
En el caso de un sistema complejo, como es el caso del sistema transporte-medio ambiente-territorio, lo que importa no es si un cambio del «elemento de transporte W » genera un cambio proporcional o más que proporcional en el «elemento ambiental Q », que permita graduar la medida y/o valorarla por su eficacia, pues *per se* el Sistema es abierto y dinámico y, por tanto, indeterminado, con lo que no existe la posibilidad de mensurar tales demandas mecánicas de información.

Lo que importa es saber cómo se comporta el elemento de transporte W con respecto a los bucles sistémicos que gobiernan esa dinámica abierta del Sistema.

Interesa saber si el «elemento de transporte W » incide sobre los bucles que refuerzan las externalidades ambientales del Sistema o si incide en los bucles compensadores de tales externalidades, con qué intensidad lo hace y si es posible saber si eso es suficiente para compensar el Sistema en el sentido deseado.

Por tanto, no facilita una evaluación del «efecto de las medidas del plan de transporte» sobre el medio ambiente, sino sobre ese sistema complejo que es el STAT, y facilita una evaluación de la medida en que esa influencia compensa de forma ambientalmente positiva su estado actual.

Una visión muy preliminar de lo que podría ser la descripción de ese Sistema se recoge en la gráfica a continuación:



VIII. CONCLUSIÓN: LA EAE Y LOS NUEVOS RETOS DE INFORMACIÓN

Lo que se ha contado hasta aquí supone un cambio bastante grande en el paradigma estándar de la evaluación ambiental. Por un lado, tenemos que focalizar la evaluación en parte significativa en el proceso de decisión, en la mejora de su calidad y en el control de esto. Y por otro lado, necesitamos nuevas herramientas de conocimiento, nuevos modelos que nos permitan evaluar ambientalmente decisiones estratégicas. Esto va a cambiar profundamente el

formato, el tipo y las escalas de la información necesaria para realizar una evaluación. Hasta ahora se ha explorado poco en este sentido, pero es inevitable sistematizar el esfuerzo realizado y clarificar su contenido diferencial respecto a los formatos de evaluación de proyecto.

Bibliografía

- JILIBERTO R, (2002), Decisional Environment Values as object of analysis of Strategic Environment Assessment, in Impact Assessment and Project Appraisal (IAPA), volume 20, number 1, March 2002, pages 61-70, Reino Unido.
- JILIBERTO, R. y ÁLVAREZ Arenas, M. (ed) (2000). Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas. TAU Group, Madrid.
- SADLER, B. and Verheem (1996) Strategic Environmental Assessment-Status, Challanges and Future Directions. Ministry of housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherland, the Hague, The Netherland
- SADLER, B. (1996). International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment: Final Report - Environmental Assessment in a Changing World,. Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment.
- TAU Consultora Ambiental, TAU-Econat (2002), Análisis Metodológico de la EAE de Planes de Transporte Urbano, Etapa I, Secretaria Técnica de Transporte, Ministerio de Planificación, Santiago, Chile.
- TAU Consultora Ambiental-U.D. de Planificación y Proyectos de la E.T.S.I. de Montes (U.P.M.) (2002), ANSEA.Hacia una Evaluación Ambiental Estratégica Analítica. Nuevos conceptos en la Evaluación Ambiental Estratégica. Hacia una mejor toma de decisión. Madrid, España, mimeografiado.
- TAU Consultora Ambiental-Intrat (1999). Metodología Básica para la Formulación y Evaluación Ambiental de Planes y Políticas de Transporte Urbano. Comisión Nacional de Medio Ambiente. Santiago de Chile.
- THERIVEL, R. and PARTIDARIO, M. (1996). The practice of strategic environmental assessment. Earthscan.
- VERHEEM, R. A. and TONK J. A. M. N. (2000), Strategic environmental assessor: one concept multiple forms, in Impact Assessment and Project Appraisal Volume 18, number 3, September 2000, 177-182.

INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OPINIÓN PÚBLICA

JOSÉ ANTONIO GÓMEZ YÁÑEZ
Universidad Carlos III

Sumario: I. ¿QUÉ ES LA OPINIÓN PÚBLICA?; 1.1. El poder de la opinión pública; 1.2. El concepto moderno de *opinión pública*; 1.3. La *opinión pública* como materia de análisis por las ciencias sociales; 1.4. La *opinión pública*: nuestra piel social; II. ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL?; 2.1. Las fuentes de la información ambiental; 2.1.1. La experiencia acumulada; 2.1.2. El medio ambiente como interés difuso; 2.1.3. La evidencia científica y los tratados internacionales; 2.1.4. El movimiento ecologista; 2.1.5. Los técnicos. El entramado profesional vinculado al medio ambiente; 2.2. Los intereses tangibles como fuente de información ambiental; 2.2.1. Los sectores empresariales e industriales; 2.2.2. Las Administraciones Públicas; 2.2.3. Los tangibles intereses a escala local; 2.3. Los medios de comunicación; III. ¿CÓMO METABOLIZA LA OPINIÓN PÚBLICA A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL?; IV. ¿CUÁNDO Y POR QUÉ CAMBIA LA OPINIÓN PÚBLICA?; Bibliografía.

¿Información ambiental y opinión pública?, ambos términos son bastante menos claros de lo que pudiera parecer a primera vista, al menos en el ámbito en el que se desenvuelve esta pequeña ponencia, en el de las políticas públicas. Para centrar el tema: ¿qué papel juega la opinión pública en la definición de las políticas públicas que afectan al medio ambiente y cómo se alimenta esta opinión pública, es decir, que información recibe sobre medio ambiente y cómo la asimila?

I. ¿QUÉ ES LA OPINIÓN PÚBLICA?

Aunque intuitivamente el término opinión pública parece remitir a algo relativamente concreto o conocido por todos, algo así como *lo que la gente sabe*. Pero, lo cierto es que su contenido real tiene implicaciones mucho más complejas y profundas, que afectan a los procesos de toma de decisiones sociales y políticos. De ahí un problema singular que afecta al concepto de opinión

pública: no hay una definición comúnmente aceptada, ni siquiera en el medio académico o universitario: «Cualquier búsqueda de una definición clara y simple del concepto se demostrará ... infructuosa» (PRINCE, p. 17). Esto es reflejo de la complejidad del concepto.

1.1. El poder de la opinión pública

Se trata de un concepto antiguo, muy antiguo. Aún sin acuñar el término, sin unir las palabras opinión y pública, los clásicos griegos, especulaban con él. Aristóteles venía a conjeturar que los sentimientos colectivos de la demos podían aportar una suerte de sentido común a los asuntos de la polis. Platón, por el contrario, veía con escepticismo la contribución de estos sentimientos colectivos. En la Edad Media y el Renacimiento la opinión pública está también presente, llamativamente en textos de políticos o de analistas de la política. En esa obra que parece anunciar *El Príncipe*, *El Conde Lucanor*, Don Juan Manuel hace referencias evidentes a la opinión pública: la dificultad de satisfacer a todos. (De lo que aconteció a un hombre con su hijo) (p. 74) y los riesgos de dar que hablar con conductas o decisiones que puedan ser mal vistas por algunos o dar pie a murmuraciones están presentes en muchas de las historias que componen la obra. Maquiavelo asume implícitamente la opinión pública como un factor del que depende la estabilidad del Príncipe y su capacidad de acción política. Son frecuentes sus referencias a si un príncipe debe ser más amado que temido, a la reputación que debe revestir al Príncipe, a la necesidad de disponer del apoyo *de los hombres* para emprender acciones de gobierno o a los riesgos de perder el apoyo de los súbditos. Incluso hace claras referencias a la veleidad y complejidad de las reacciones de la opinión pública: «es cosa notable que se incurre en el odio de los hombres tanto por proceder bien como por proceder mal» (p. 94) y a su endeble apoyo a las novedades. Hay en *El Príncipe* una cita que podría parecer pensada para los problemas que nos ocupan, relativos al medio ambiente y a la necesidad de hacer regulaciones novedosas: «nada es más difícil, ni de éxito tan dudoso y arriesgado en la práctica, como la introducción de leyes nuevas. Aquel que la emprende tiene por enemigos a cuantos se hallaban bien con las leyes antiguas, y no puede contar sino con aquellos a quienes las nuevas serían ventajosas; defensores débiles, cuya tibieza nace, en parte, del miedo de sus contrarios a quienes asiste el poderoso influjo del antiguo orden de cosas y, en parte, de la incredulidad de los nombres, que naturalmente desconfían de toda mudanza» (MAQUIAVELO, p. 36). Es conocido que Maquiavelo se inspiraba, en buena parte de su *Príncipe*, en Fernando *el Católico*. De la fina percepción de las cosas que tenía el rey aragonés da idea la intensa correspondencia que mantuvo con monarcas europeos, el Papa y las ciudades españolas para informar del proyecto de conquista de Granada y de la marcha de la guerra. En el fondo, esta correspondencia se trataba de una utili-

zación de la publicidad y la propaganda a una escala desconocida hasta aquel tiempo y con los medios de la época, y que seguramente revelaba su intuición de que el Estado estaba cambiando y de que es necesario mantener el apoyo de la opinión pública.

Fue otro político el primero en acuñar el término opinión pública en términos operativos, Necker, ministro de Hacienda francés con Luis XVI. En su correspondencia utilizó frecuentemente el término «opinión pública», siendo él el primero en darle un papel político. En una de sus cartas afirma: «sólo los locos, los teóricos puros o los aprendices dejan de tener en cuenta la opinión pública» (1792). Necker identificaba la opinión pública con la opinión de las élites y reconocía que era necesario su apoyo para el éxito de las políticas de gobierno, de donde derivaba la necesidad de transparencia y publicidad en la gestión de los asuntos públicos.

Sirvan las referencias anteriores para subrayar una de las dimensiones clave del concepto *opinión pública*: su apoyo es necesario para la toma de decisiones públicas en un sentido u otro. Seguramente ésta es la explicación de que esta pequeña ponencia tenga cobijo en este Seminario, la intuición de los organizadores y de los responsables de las políticas ambientales de que la opinión pública es un terreno de liza en el que hay que obtener apoyos para unas políticas cuyos beneficios y beneficiarios suelen ser, generalmente, difusos o potenciales.

1.2. El concepto moderno de *opinión pública*

Sería en las décadas intermedias del siglo XVIII cuando, de la mano de la Ilustración, empieza a cristalizar el concepto «opinión pública» (uniendo ambas palabras en un concepto que hoy aparece indivisible), aunque con significados vagos, imprecisos y polisémicos. El término se encuentra, de una u otra manera, en Bentham, Locke, Rousseau (que fue el primero en utilizar el término en 1744), Montesquieu, etc. Los escritos de la época, con más o menos énfasis, utilizaron el término opinión pública como opinión común de los ciudadanos, como fuerza de presión social y forma de realizar o condensar la voluntad común de la sociedad. Obviamente, el término iba a desarrollarse al hilo del impulso democratizador de las sociedades occidentales y combinado con él. De este modo, la *opinión pública* aparecía como un término más político que social. De hecho, incluso hoy, la idea de *opinión pública* hace evocar, principalmente, la opinión de los ciudadanos sobre el acontecer político.

1.3. La *opinión pública* como materia de análisis por las ciencias sociales

En los albores del siglo XX, con el desarrollo de las ciencias sociales, comienzan los esfuerzos por analizar, medir y cuantificar la opinión pública, y

por entender sus *resortes* más profundos. Surgen las encuestas (sondeos de opinión) y al hilo de ellos se produce, con el paso del tiempo, una identificación entre opinión pública y los resultados de estos estudios. De hecho, hay definiciones académicas que los identifican plenamente. El siglo XX presenció un gran avance en las técnicas de análisis de la opinión pública, a las que se ha aplicado un significativo aparato estadístico e interpretativo como soportes para su análisis. Las técnicas de investigación empíricas han permitido avanzar considerablemente en el conocimiento de la distribución de las opiniones, actitudes e ideas (a través de encuestas cuantitativas y su análisis estadístico) y también en el conocimiento de los componentes subjetivos que las sustenten (a través de técnicas cualitativas: reuniones de grupo o entrevistas en profundidad, así como técnicas más complejas a partir de las mismas).

Para situar las cosas en su adecuada perspectiva. El desarrollo y mejora de las técnicas de investigación social es debido al impulso que el crecimiento de la sociedad de consumo dio a la investigación comercial, cuyas técnicas son básicamente las mismas. Conforme el consumo fue extendiéndose a capas sociales cada vez más amplias, los productos fueron mejorando su calidad y la competencia entre las marcas se fue haciendo más intensa, las empresas recurrieron a la investigación comercial como instrumento para conocer mejor el comportamiento y las motivaciones de los consumidores. Los inmensos recursos vertidos en este quehacer han propiciado una mejora de las técnicas de investigación social y comercial realmente muy notable. Permítaseme en este punto una consideración adicional, teniendo en cuenta que la audiencia está compuesta fundamentalmente por altos funcionarios y responsables de políticas públicas, para señalar la impresión, subjetiva, de que la Administración no está exprimiendo en toda su potencia las técnicas de investigación social disponibles en la actualidad.

1.4. *La opinión pública: nuestra piel social*

Estas técnicas han permitido afinar la idea de lo que es la opinión pública, y lo que representa para nosotros. Es posible que el avance más significativo se deba a Elisabeth Noelle-Neuman. Apoyándose en un abrumador volumen de información empírica, llega a la conclusión de que la *opinión pública* viene a ser algo así como *nuestra piel social*. Un conjunto de opiniones, ideas, actitudes, creencias, gustos, modas, etc., que definen el comportamiento socialmente aceptado. Contravenirlo, emitir ideas u opiniones a contracorriente, implica el riesgo, o el temor, del rechazo o la marginación. La integración en los colectivos sociales en los que se desenvuelve la acción social está determinada por la asunción de un conjunto de creencias, valores, ideas, opiniones, etc., compartidos. En cierto modo, los seres humanos dispondríamos de algo así como un *sexto sentido* con el que saber qué opiniones pueden emitirse en un cierto medio

para ser aceptados en él y en qué medida pueden contravenirse sin riesgo de exclusión. También para saber qué opiniones irán al alza y cuáles irán a la baja. Y todos necesitamos en mayor o menor medida ser aceptados por los medios sociales en los que nos desenvolvemos. De lo contrario, se asume el papel social de vanguardia o de núcleo duro de ideas y conceptos trasnochados, o directamente la marginación o la exclusión en mayor o menor medida. Es decir, se corre el riesgo de asumir papeles o verse abocado a asumir papeles que tienen un alto coste en términos emocionales y personales.

En cierto modo, la identificación que hace Noelle Neumann de la *opinión pública* con un sistema de control social viene a desarrollar las ideas de Locke sobre «la ley de la opinión y la reputación» (los hombres se toman poco trabajo para respetar la ley de Dios, pero mucho para no desafiar la ley de la opinión), pero también la complementa y desarrolla haciendo ver que la acción de la *opinión pública* tiene una vertiente de coerción social implícita, casi invisible pero perceptible, a veces, sólidamente perceptible, cuyo desafío se paga con la marginación del colectivo.

Recapitulando lo anterior, que no es más que un palidísimo reflejo de la envergadura teórica y práctica de la definición de «opinión pública», cabe concluir que este concepto encierra:

- Un conjunto de creencias socialmente extendidas y compartidas por amplios colectivos, alimentadas por la tradición, el conocimiento del entorno físico, económico o social que envuelve a los actores, los medios de comunicación, el discurso de los líderes de opinión, los discursos de grupos organizados, etc. Obviamente, los intereses de los diferentes grupos sociales se expresan a través de discursos que configuran partes del mosaico que es la *opinión pública*.
- La *opinión pública* es una fuerza perceptible, cuyo preciso obtener para conseguir objetivos de índole social.
- La *opinión pública* tiene poder coercitivo para modular las conciencias o, al menos, las opiniones que se vierten en público. Las opiniones o ideas inconvenientes pueden pagarse con la marginación del colectivo o con la pérdida de posiciones en el mismo.
- La *opinión pública* no es estática, es *dinámica*. Está sujeta a la presión de múltiples actores (movidos por sus intereses o sus visiones de la realidad), de cambiantes generaciones, de modas, de tradiciones que reverberan, de formas de ver la vida que pasan o llegan, etc. Este dinamismo es una de sus claves y está en el origen de su volubilidad.
- Desde estos puntos de vista, la *opinión pública* es un terreno de liza política y social. Diferentes intereses compiten por obtener su apoyo como soporte de su acción.

- La *opinión pública* influye en las decisiones colectivas, su apoyo u hostilidad es un elemento que delimita la acción de los poderes sociales: políticos, económicos, etc.

Cabría decir que el medio ambiente ha llegado, en las últimas décadas, a convertirse en una pieza de nuestra *piel social*: no es posible emitir opiniones frontalmente contrarias a la protección del medio ambiente sin riesgo de aislamiento social, o al menos, de sanción social. Esto es clave, en la medida en que está en la base de aceptación de regulaciones y restricciones ambientales por parte de poderosos actores económicos y es el motor de una activa política de regulaciones desde la Unión Europea.

II. ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL?

El otro término del título de la ponencia es *información ambiental*, pero, ¿qué es eso desde la perspectiva anterior, es decir, desde la perspectiva de la información que llega a los ciudadanos que componen la *opinión pública*? Una definición operativa podría ser: lo que saben los ciudadanos sobre medio ambiente, combinado con su interés sobre el tema, de dónde se deduciría una capacidad de presión e intervención de la opinión pública en los procesos de decisión política (o social o empresarial) en temas que afectan al medio ambiente.

Si se acepta esta perspectiva habrá que analizar qué saben los ciudadanos sobre medio ambiente. Sería fácil traer a colación diversas investigaciones (encuestas), a escala nacional o local, en las que se demostrase el mayor o menor interés y conocimiento de los ciudadanos sobre los temas ambientales. Se concluiría de ellas que el interés es alto y que los conocimientos son relativamente dispares, pero en aspectos como la contaminación atmosférica, del mar, de los ríos, el cambio climático, el ruido y algunas otras varias vertientes del deterioro ambiental del planeta o del país, el nivel de conocimiento es elevado. Otra cosa sería ver cómo se traducen estas preocupaciones a sus comportamientos diarios, pero incluso se podría concluir que la exigencia de actuaciones por parte de las Administraciones Públicas es elevada. No obstante, las técnicas de investigación tienen sus limitaciones. Y una de las limitaciones de los estudios cuantitativos (encuestas) es que tienden a sobreestimar lo que investigan, además de tener cierta tendencia a descontextualizar sus resultados. La reiteración de los resultados de estas investigaciones y el curso de los acontecimientos debiera prevenir sobre la idoneidad de esta técnica de investigación aislada de su contexto, es decir, sin recoger informaciones mediante otras técnicas (cualitativas) y sin comparar la evolución de las opiniones a largo plazo.

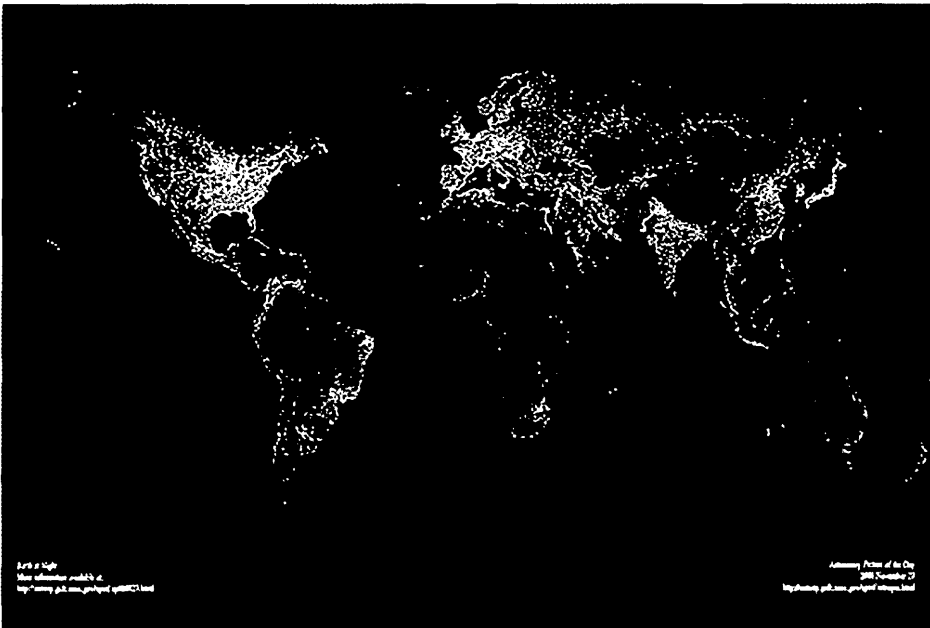
Analizar lo que es la *información ambiental* (como concepto) en términos de «qué saben los ciudadanos sobre medio ambiente y con qué intensidad lo saben o están predispuestos a ejercer presión social a favor de estos temas» requiere un análisis más teórico que empírico. En primer lugar, de qué fuentes se alimenta la «información ambiental de los ciudadanos».

2.1. Las fuentes de la información ambiental

2.1.1. La experiencia acumulada

La opinión pública acumula *información ambiental* a través, en primer lugar, de su propia experiencia, de su conocimiento de los temas y asuntos que les rodean. Para analizar este tema las técnicas de investigación más útiles serían las cualitativas (reuniones de grupo) que nos darían información sobre lo que sabe, lo que conoce, cómo lo sitúa en el entramado de temas que afectan a la vida y el futuro de los miembros de un colectivo social ¿cuál es esta experiencia?

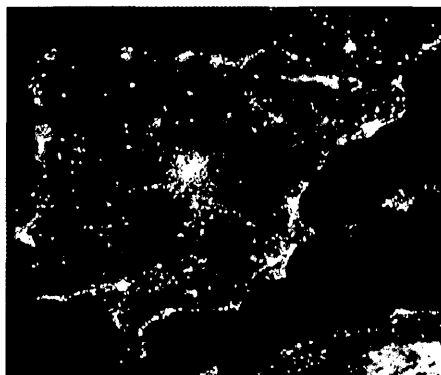
Quizá una de las fotos más impresionantes que se puedan ver sea el Mundo de noche (o incluso España de noche). Asombra ver con tanta claridad la magnitud del impacto de la especie humana sobre el planeta. Si la astronomía elemental enseñaba que la diferencia, a simple vista, entre un planeta y una estrella es que las estrellas emiten luz propia y los planetas luz reflejada del Sol, un astrónomo



nomo marciano aficionado se quedaría pasmado: el tercer planeta de este sistema solar emite luz propia. La transformación del planeta es tan profunda que posiblemente en poco tiempo se reconocerá el período que se inició con la energía eléctrica (esqueleto de nuestras sociedades) y con Internet (el flujo sanguíneo de la información) como el inicio del «antropoceno», la fase del desarrollo del planeta totalmente modificada por el hombre, subordinada a su desarrollo social y económico. Pero más allá de estas ideas, la foto informa sobre las divisiones de nuestro mundo en áreas integradas en la economía global y áreas excluidas pero superpobladas, habla de la presión sobre el medio especialmente en las costas y, por ende, el mar y los ríos; sugiere los millones de personas que están alcanzando altos niveles de consumo (alimentario, textil, energético, etc.) que gravitarán sobre los recursos del planeta, revela el impacto de gigantescas infraestructuras que articulan los patrones de asentamiento de la población (el transiberiano y el transmongoliano, más modestamente las autopistas españolas), ilustra sobre la magnitud de las emisiones contaminantes que están sobrecargando los ecosistemas del planeta, sobre la presión que están sufriendo las especies no humanas —se estima que en estos años están desapareciendo más especies que en el período siguiente al impacto del asteroide que hizo desaparecer a los dinosaurios—, hace fácilmente comprensible que el impacto es tan enorme que lógicamente tiene que afectar al clima y, plausiblemente, tendrá otros efectos todavía desconocidos.

Por sí mismos, estos efectos podrían llevar a la preocupación de la opinión. Y es probable que en algún momento llegaran tener un peso considerable en ella y, por ende, en los responsables políticos. Posiblemente, en el gozne de los años ochenta y noventa del pasado siglo, en la apertura histórica que se produjo tras la caída del muro de Berlín, la opinión pública —o, al menos, algunos sectores con un peso determinante en el discurrir de los acontecimientos— llegó a mostrar tal preocupación por el deterioro ambiental del planeta que llevó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a crear una Comisión que redactó el Informe nuestro futuro global, obligó a convocar la Cumbre de Río (1992) y a abrir el proceso que dio lugar al Acuerdo de Kyoto.

Pero el mapa refleja también el convulso momento que viven las sociedades. Desde la caída del muro de Berlín una nueva forma de capitalismo se ha extendido por el mundo en menos de una década. «Es un capitalismo diferente del que se formó durante la Revolución Industrial o del que surgió de la Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, en forma de keynesianismo económi-



co y Estado del bienestar. Es una forma endurecida de capitalismo en cuanto a fines y valores, pero incomparablemente más flexible que cualquiera de sus predecesores en cuanto a medios. Es el capitalismo informacional, que se basa en la producción inducida por la innovación y la competitividad inducida por la globalización, para generar riqueza y apropiársela de forma selectiva» (CASTELLS, 2001, p. 408). Este capitalismo está reorganizando el planeta en torno a una serie de gigantescos nodos metropolitanos que absorben una proporción cada vez mayor de población (CASTELLS, 2002, p. 284), está arrastrando a las megalópolis a millones de personas procedentes de las áreas excluidas, con los problemas urbanos que tales procesos generarán; está reorganizando el trabajo y endureciendo las relaciones laborales, con procesos de precarización laboral en los países desarrollados, debilitamiento del poder de los sindicatos y destrucción de las bases teóricas que dieron lugar al derecho del trabajo; está incrementando la desigualdad en la distribución de las rentas, etc. La presión de estos cambios sobre los ciudadanos (es decir, sobre quienes componen la opinión pública) es tan grande, que el medio ambiente, incluso las consecuencias ambientales de este acelerado proceso, ha pasado a segundo plano. Este proceso es claramente perceptible en el espacio dedicado por los medios de comunicación y, plausiblemente, quedaría de manifiesto si se pudieran repetir algunas de las investigaciones cuantitativas que se desarrollaron en los años ochenta y primeros noventa.

Y, sin embargo, los problemas relacionados con el medio ambiente parecen aguardar casi a la vuelta de la esquina. Algunos ejemplos: las reservas localizadas de petróleo, al ritmo de producción actual, no durarán más allá de 75 años en grandes productores como Arabia Saudí, Irán o Venezuela, y apenas superaran los 100 años en el golfo Pérsico-Arábigo. Es un plazo suficiente para hallar alternativas, pero también para producir alteraciones económicas serias en el plazo de pocas décadas. La escasez de agua puede producir graves problemas, incluso entre países desarrollados y en zonas políticamente conflictivas del planeta: Madeleine Albright ha descrito cómo el control de las fuentes de la zona de los Altos del Golán impidió el acuerdo entre Israel y Siria en el año 1999, pese a que Israel revertía a Siria el 95% de la superficie ocupada. El calentamiento global es tendencialmente imparable durante varias décadas, pese al Acuerdo de Kyoto. Pero estos problemas todavía no son sentidos por la opinión pública, o son percibidos con baja intensidad ante la magnitud de los problemas inmediatos de adaptación al nuevo modelo económico y social.

Un aspecto determinante de la experiencia personal y colectiva en relación al medio ambiente es la vivencia o la retransmisión por los medios de catástrofes o potenciales catástrofes. Un papel determinante lo tienen las mareas negras. Hundimientos como el del *Erika*, *Exxon Valdez* o, más recientemente,

del *Prestige* o, 20 años antes, la resistencia a la creación de un cementerio de residuos nucleares en la fosa atlántica (por cierto, no lejos de donde se hundió el *Prestige*) y otros acontecimientos de este tipo de mayor o menor entidad, han configurado una conciencia colectiva alrededor del medio ambiente —ciertamente aureolada con un tinte inquietante— y han sido la espoleta de movilizaciones ciudadanas.

Otra vertiente de la experiencia cotidiana son los entornos más próximos, la experiencia personal. Es muy llamativa la aguda percepción de cambio en el medio que tienen las personas mayores que han vivido toda su vida en medios rurales o marinos, y su resignada aceptación de que seguramente éste es el precio del progreso. La conversión de las nuevas generaciones en fundamentalmente urbanas seguramente implicará una transformación en las actitudes hacia el medio ambiente, todavía no del todo decantado y cuyas consecuencias en términos de actitudes ante el medio ambiente todavía no están calibradas.

2.1.2. *El medio ambiente como interés difuso*

Más allá de la propia experiencia, otras fuentes vienen a configurar la opinión pública sobre ese tema. Normalmente, estas fuentes dependen, como en otros muchos temas, de las presiones derivadas de la acción de diferentes grupos organizados que representan diferentes intereses y de los filtros de los medios de comunicación.

En el medio ambiente domina la conocida lógica de la acción social, descrita por Olson, según la cual los intereses concretos e inmediatos son fácilmente identificables, sus beneficios tangibles y, por tanto, están defendidos de forma organizada, mientras que los intereses difusos suelen no estar defendidos por nadie concreto al beneficiar al conjunto de la colectividad, o como mucho se defienden a través de reacciones de la opinión pública poco consistentes y desorganizadas. En la toma de decisiones pública la distinción entre intereses organizados y desorganizados es fundamental. Un interés potencial o vago, o excesivamente común, puede no llegar a cristalizar nunca como un referente organizativo y esto suele suceder con el medio ambiente. Los intereses concretos suelen tener a su disposición medios y organizaciones que se traducen en capacidad para hacer *lobby* cerca de las Administraciones, tener presencia en los medios u ofrecer incentivos en los procesos de toma de decisión a favor de sus posiciones. El medio ambiente suele quedar, generalmente, en el día a día de las decisiones sociales e individuales, en el lado de los intereses difusos y generales.

En general, suele ser muy difícil que la opinión pública opere en sentido propositivo a favor del medio ambiente. Más bien lo hace en forma reactiva, como respuesta a una catástrofe o defensiva ante lo que se considera una agresión, lo

que normalmente se combina con la defensa de intereses locales o regionales. En pocas ocasiones la mejora o la prevención ambiental es considerada como un valor a preservar o a impulsar y, en este caso, suele ser preciso operar dentro de la lógica del valor económico de las cosas: por ejemplo, la aportación a la captación de inversiones que podría tener el saneamiento de un río o una costa. Ciertamente, estas iniciativas son enormemente positivas, pero revelan que la lógica ambiental está subordinada habitualmente a una lógica que, en la escala de valores de *nuestra piel social*, está claramente por encima como es la económica.

Intentando concretar estas ideas, ¿qué intereses más o menos organizados se mueven alrededor del medio ambiente y, por tanto, contribuyen a crear una opinión pública sobre el tema?

2.1.3. *La evidencia científica y los tratados internacionales*

A escala global, los paneles científicos internacionales, las organizaciones internacionales vinculadas al medio ambiente, los procesos de negociación de tratados como el de Kyoto, en los ya lejanos años ochenta informes como «Nuestro futuro global», vienen a crear un acervo de conocimientos socialmente asimilados, a partir de la evidencia científica en que se apoyan y que pasa a manejarse socialmente a través de los medios de comunicación. Esto contribuye a proporcionar a la opinión pública especialmente a los líderes de opinión-conocimientos sobre los que se edifica una conciencia ambiental. La fundamentación científica es una de las claves de la argumentación a favor del medio ambiente, que de otro modo suele correr el riesgo de quedar contaminada de puerilidad frente a argumentaciones más duras de tipo económico.

La Unión Europea destaca como proveedora de este tipo de argumentaciones y, además, de resoluciones que se traducen en acciones concretas a favor del medio ambiente.

2.1.4. *El movimiento ecologista*

Desde una perspectiva más ligada al movimiento ecologista, destacan también publicaciones que se han convertido en referencia sobre el estado del planeta: el Informe «Las cuentas de la Tierra» o los informes anuales del Worldwatch Institute (El Estado del Mundo), entre otras muchas publicaciones, proveen a los líderes de opinión de las argumentaciones y claves sobre las que construir posiciones políticas e ir ganando espacio y credibilidad en la opinión pública.



A escala nacional, un agente decisivo en la configuración de opinión pública es, o puede ser, el movimiento ecologista. Desde el punto de vista organizativo está configurado en España por una constelación de grupos, generalmente de muy reducida dimensión, inestable existencia y radio de acción local. Son muy escasas las entidades que alcanzan una dimensión nacional o, siquiera autonómica, o que consiguen mantener largo tiempo su actividad. Han alcanzado estabilidad organizaciones como Greenpeace, Adena-WWF, Fat-AT, Coda, SEO-Bird Life, Fapas y alguna otra, teniendo en cuenta que algunas de las mencionadas son redes de grupos locales. Casi



SEO/BirdLife

todos los grupos mencionados tiene contactos internacionales, con la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza, European Environment Bureau, Amigos de la Tierra, etc. Otra característica de este movimiento es la relativa dispersión de objetivos. Van desde la

movilización y contestación al modelo de desarrollo económico hasta el conservacionismo, pasando en algunos casos por la tentación política de crear un partido verde. Así pues, desde el punto de vista de la eficiencia organizativa y de su presencia en el espacio público, el movimiento ecologista español no ha alcanzado el nivel de otros europeos. Varias características definen a este movimiento o constelación de grupos:



- Tiene un fácil acceso a los medios. Sus noticias o notas de prensa son recogidas. Posiblemente no capitaliza más su presencia o potencial presencia en los medios debido a su endeble estructura organizativa.
- Desde el punto de vista de los miembros que componen estas organizaciones, conviven desde técnicos de muy alto nivel (es muy elevada la presencia de técnicos o profesionales universitarios) hasta personas con conocimientos muy rudimentarios y que ven su presencia en estos grupos como una vía de protesta alternativa a la política. En general, dado el enfoque que a veces dan los medios, ambas líneas quedan confundidas en su proyección pública, dominando en numerosas ocasiones la más ruidosa, que suele ser la más confusa o simple.
- Está integrándose en algunas estructuras decisorias propiciadas desde los órganos consultivos abiertos por las Administraciones estatales, autonómicas y locales.
- Buena parte de su actividad es de confrontación hacia proyectos que se entienden negativos para el medio ambiente. Mantener una doble vía de confrontación y negociación requiere una capacidad organizativa y política que muchas veces está más allá de las posibilidades de organizaciones de este tipo.

Algunos grupos conservacionistas, a través de líneas de actuación muy profesionalizadas, están consiguiendo alcanzar éxitos en objetivos muy concretos.

- Una breve descripción de los grupos ecologistas españoles podría sintetizarse, de forma muy poco matizada, en el siguiente cuadro:

ÁMBITO DE ACTUACIÓN				
Temático	Territorial			
	Nacional		Autonómico	Local
	Unitario	Federación		
Ecologismo	Greenpeace	CODA FAT	DEPANA ANDALUS ADEGA Decenas	Centenares
Conservacionismo	ADENA-WWF SEO-Bird Life		FAPAS	Centenares

En definitiva, el movimiento ecologista en España hace aportaciones positivas, pero en buena parte de los casos, episódicas y por debajo de la capacidad de creación de opinión que podría tener y, por ende, de influencia en las decisiones políticas o administrativas.

2.1.5. Los técnicos. El entramado profesional vinculado al medio ambiente

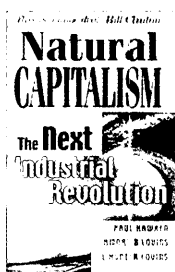
Otra fuente fundamental de creación de información ambiental y de *opinión pública* son los técnicos, profesionales y profesores universitarios vinculados a materias relacionadas con el medio ambiente. En los últimos años esta categoría se nutre de nuevas licenciaturas universitarias —es decir, de profesores y nuevos licenciados—, *másters*, empresas y consultorías dedicadas a la materia, de departamentos de medio ambiente creados en las grandes empresas industriales, etc. Es decir, ha surgido un entramado profesional todavía endeble pero en vías de fortalecimiento previsiblemente. Disponer de un colectivo profesional de esta naturaleza y que participe en debates sociales, es clave en la configuración de la opinión pública sobre medio ambiente. Por su propia naturaleza, gran parte de los debates están revestidos de un componente técnico indudable y de una incertidumbre científica difícil de despejar. Con el paso del tiempo este sector será un elemento determinante en la creación de opinión pública y proveerá de información y datos al debate social.

2.2. Los intereses tangibles como fuente de información ambiental

Los sectores antes citados vienen a componer algo así como un soporte, una red de conocimientos que se traducen en información ambiental y, por ende, en opinión pública a través de los complejos mecanismos con que ésta se configura. Los que se van a ver ahora se desenvuelven en el terreno de los intereses concretos. Son sectores para los que las decisiones sobre el medio ambiente se traducen en perjuicios o beneficios tangibles y a corto plazo. Son, por tanto, sectores que necesitan el apoyo de la opinión pública para sus posiciones, o que la eluden en los procesos de toma de decisión social.

2.2.1. Los sectores empresariales e industriales

Las empresas y los sectores productivos más directamente involucrados en actividades muy contaminadoras o muy consumidoras de recursos y que, por lo tanto, sometidos a regulaciones que limitan su actividad o incrementan sus costes de producción. En Europa, estas empresas y sectores están ajustando sus procesos a los requerimientos de la Unión Europea, con resultados netamente positivos en términos de carga sobre el medio ambiente: menor contaminación, menor consumo de recursos. Ahora bien, esta adaptación progresiva también es costosa y lleva a conflictos de intereses, al fin, la asunción de los costes ambientales es una carga añadida en la cuenta de resultados en una economía globalizada.



La capacidad de organización del sector empresarial es conocida, y lógica, especialmente en las grandes empresas de sectores como el energético, químico, etc. Estos sectores aspiran a tener influencia en los procesos de toma de decisiones sobre el medio ambiente, cerca de las Administraciones responsables de controlar las medidas o de imponerlas. Su actividad tiende a subrayar los costes de asumir las medidas ambientales, a retrasarlas o a obtener compensaciones por ellas.

Obviamente para ello desarrollan actividades de *lobby* cerca de los Ministerios y las Administraciones locales o autonómicas. A veces, también tienden a configurar la opinión pública a través de la publicación de informes, entrevistas, campañas de relaciones públicas, etc. En ocasiones poniendo en valor su adaptación a las normativas europeas y la limpieza de sus procesos productivos. En otras ocasiones haciendo ver los riesgos potenciales para el empleo que puede tener la aplicación a corto plazo de ciertas medidas (es la estrategia elegida, por ejemplo, por la industria del aluminio europea). No obstante, es llamativo que las empresas están asumiendo el cumplimiento de las regulaciones ambientales como un activo y como una diferencia competitiva. Es un movimiento que parece ir acorde con otros que hacen referencia a la responsabilidad social de las empresas y a la responsabilidad y transparencia corporativas.

2.2.2. *Las Administraciones Públicas*

Las Administraciones Públicas tienen en este sector el difícil papel de mediar entre intereses contrapuestos, imponer en ocasiones regulaciones favorables al medio ambiente en medio de la atonía de la opinión pública, frenar iniciativas que cuentan con apoyos locales concretos por los tangibles beneficios que se derivarían de ellas aún provocando serias agresiones al medio ambiente, etc. En muchas ocasiones, las Administraciones son las valedoras del medio ambiente, y las creadoras de una opinión pública favorable a ellas. No obstante, también es verdad que otras Administraciones Públicas asumen los puntos de vista de los sectores que deberían regular, convirtiéndose en elementos de presión en sentido inverso. Esto forma parte del habitual cruce de intereses en que se desenvuelve la Administración Pública.

En el Estado las competencias han venido a concentrarse en el Ministerio de Medio Ambiente, aunque algunas quedan compartidas en la práctica con los Ministerios de Industria y Agricultura. En el día a día, a las Administraciones les queda la difícil tarea de conciliar intereses contrapuestos y explicar sus decisiones, lo que les lleva directamente al espacio de la política y la confrontación partidaria.

Intereses contrapuestos son la protección de espacios naturales de valor ecológico y la construcción de infraestructuras, o las demandas de puesta en valor turístico de zonas agrícolas o naturales, la conversión de cultivos de secano en regadío —que requiere trasvases—, la valorización de zonas de montaña a través de la creación de estaciones de esquí y un largo etcétera. En definitiva, las Administraciones se encuentran entre presiones legítimas de protección del medio y de intereses económicos muy tangibles. Donde mejor se aprecia este papel es, en un Estado como el español, en las Administraciones locales, donde residen gran parte de las competencias urbanísticas, y por ende, la posibilidad de hacer tangibles los beneficios derivados de los cambios de uso del suelo.

2.2.3. *Los tangibles intereses a escala local*

Estos intereses económicos tangibles a veces están muy extendidos. La expectativa de incrementos del precio de la vivienda en poblaciones enteras como consecuencia de extender una autopista, por ejemplo, o de la recalificación de los usos del suelo, no puede atribuirse a minorías malvadas, aunque focos de especulación existan, sino a comportamientos colectivos que abarcan amplias capas sociales. En la misma costa convulsa por el naufragio del *Prestige* pueden estar incubándose proyectores urbanísticos que transformarán el medio natural de forma irremediable, con consecuencias negativas para el medio ambiente, para la calidad de vida de los habitantes, pero con tangibles contrapartidas en el incremento del precio del suelo. Toda la fachada medite-

rránea española ha sido urbanizada según unos patrones que seguramente merecerían una reconsideración, pero que han producido grandes plusvalías. Pero estos proyectos y otros muchos de diversa índole son impulsados por legítimos intereses que implican a amplias capas sociales.

Esto lleva al papel de los municipios en la creación de información ambiental. En general, los municipios definen sus posiciones en función de iniciativas de otras Administraciones o iniciativas particulares. El interés del municipio, y la actitud de los ciudadanos de la ciudad en cuestión, puede ser favorable o contrario a la protección del medio ambiente dependiendo de otras consideraciones, como el desarrollo socioeconómico de la ciudad o las expectativas de beneficios más o menos tangibles a corto plazo derivados, por ejemplo, de la construcción de urbanizaciones, puertos deportivos o infraestructuras que acorten el tiempo de acceso desde una gran ciudad cercana o el desarrollo de actividades agroindustriales de explotación intensiva. Esto no implica que no se perciba el impacto ambiental de tales hipotéticos proyectos, sino que los costes ambientales se subordinan a los beneficios económicos previsibles: creación de nuevos puestos de trabajo, plusvalías en el precio del suelo o las viviendas, etc.

Otra veces, las reacciones de la opinión pública, suscitadas desde la Administración municipal o con la complicidad de la misma, se plasman en movilizaciones frente a la construcción de infraestructuras que se entienden potencialmente peligrosas o incómodas: plantas de residuos, vertederos, centrales nucleares, etc., son rechazadas por los mismos motivos por los que se rechaza una cárcel. De este modo, en el ámbito local se produce a veces una reacción de la opinión pública en la que se combinan el apoyo de la institución local, con los partidos, las asociaciones ecologistas, otros grupos de interés, etc., que legitiman la oposición local a determinados proyectos. Este tipo de movilizaciones suele tener una capacidad de convocatoria considerable en los pequeños municipios o en barrios concretos de grandes ciudades, y suelen desembocar en procesos de negociación de compensaciones o en la suspensión de algunos proyectos.

2.3. Los medios de comunicación

Estos son los materiales con los que se configura la *información ambiental*. Dicho de otra manera, la información ambiental no es resultado de un proceso ordenado de acumulación de la información, sino de un proceso desordenado, sujeto a iniciativas y presiones muy diferentes, que se escancia desde distintos ámbitos. Toda esta información pasa a través del filtro que la hace llegar al público para que se convierta en materia de opinión pública: los medios de comunicación.

Un medio de comunicación es un *aparato* bastante complejo, compuesto por una orientación editorial, preferencias temáticas de sus directivos y de sus redactores, urgencias de cierre que se producen todos los días, atención de los

lectores-espectadores a ciertos temas más o menos preferidos, filtros en la selección de noticias, preferencias temáticas y afinidades ideológicas de sus redactores, etc. Pasando por este filtro las noticias y los reportajes llegan a los lectores o espectadores y, en sus mentes, se produce la amalgama que da lugar a la materia que hemos llamado «información ambiental». Simplificando mucho, puede decirse que los medios son generalmente accesibles a las noticias o informes relativos al medio ambiente global. Temas como el efecto invernadero, la desertificación, la contaminación marina, etc., entran fácilmente en las páginas y espacios informativos y gran parte del conocimiento social sobre ellos procede de los medios. A veces, la principal consideración que puede hacerse a los medios es cómo informan de ello, es decir, cómo en su esfuerzo por simplificar las noticias y ajustarlas a los espacios o tiempos disponibles terminan por eliminar aspectos que podrían tenerse por decisivos o, incluso, darles la vuelta a su sentido de fondo, de forma más o menos inconsciente.

Las noticias sobre temas nacionales o locales, sobre eventuales protestas o movilizaciones a escala nacional, autonómica o local tienen una entrada en los



medios más compleja, que depende de afinidades políticas o editoriales. Y, desde luego, los medios prestan una atención prioritaria a las catástrofes ambientales, que ocupan —cuando suceden— amplios espacios. En los últimos años, posiblemente, ningún acontecimiento concreto ha ocupado tanto espacio informativo en España

como el hundimiento del *Prestige*.

Pero, en cualquier caso, los medios cumplen una función decisiva en el proceso de llevar a la opinión pública la información ambiental, y globalmente positiva.

III. ¿CÓMO METABOLIZA LA OPINIÓN PÚBLICA A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL?

Cuestión distinta es cómo llega esta información a los ciudadanos. No cómo es emitida por los medios, sino cómo es recibida por los ciudadanos.

Sobre el medio ambiente pueden hacerse consideraciones muy similares a las que hacía Walter Lippman sobre la política. Entendía que, en cierto modo, la teoría de la opinión pública (y los investigadores académicos) exige mucho de los ciudadanos normales, viene pedirles que se conviertan en legisladores y que tengan una opinión fundamentada sobre los asuntos públicos. Esto no es posible. Los

ciudadanos se encuentran demasiado ocupados en su vida diaria: acudir al trabajo, estar al tanto de la pequeña política de empresa, atender a sus familias (y a la educación de los hijos) o ligar con el sexo contrario, tejer redes sociales de amistad y relación con compañeros de trabajo y vecinos, estudiar, atender a sus quehaceres diarios (adquirir ropa, alimento, etc.), ir y venir a los sitios, estar al tanto de los temas que interesan en sus círculos (fútbol, ligues de los famosos, etc.), disponer de espacios y tiempos de ocio, etc., todo eso lleva tiempo, que no puede dedicarse, como pretende una imagen de ciudadano modelo, en informarse cumplidamente del acontecer político, aunque haya ciudadanos para quienes informarse de estos temas sea un aspecto determinante en su quehacer diario.

Por tanto, argumentaba Lippman, la política se desenvuelve en un marco de bajo interés de los ciudadanos, que invierten poco tiempo y energía en aprender a conocer los entresijos del mundo político. De este modo, los ciudadanos filtran sus valoraciones sobre la política a partir de sus prejuicios, temores, valoraciones de líderes de opinión en los que confían. Es decir, trazan atajos a través de los que reciben una información simplificada de la política y, a partir de ellos, deciden y hacen sus juicios y valoraciones.

Con el medio ambiente, con la información ambiental, sucede algo similar. El volumen de información necesaria para adoptar una posición informada es demasiado, tanto por su cantidad como por su complejidad técnica. De este modo, los ciudadanos vienen a mostrar, en un país como España, un grado más o menos alto de preocupación genérica por el medio ambiente, una lógica preocupación por un deterioro ambiental que perciben o del que oyen hablar (especialmente cuando se producen catástrofes), y que está fuertemente influido por la información con tintes negativos que suelen emitir los medios. Pero difícilmente adoptan comportamientos acordes con esta preocupación o están dispuestos a aceptar sacrificios por ello.

La estadística de incendios forestales y sus causas, los procesos de urbanización del litoral español, el ruido habitual en nuestras ciudades, la cantidad de vehículos que circulan sin ITV, la escasa atención que prestan las autoridades (policías municipales o guardia civil) a los vehículos que circulan emitiendo gases muy por encima de los límites autorizados, entre otros comportamientos igualmente ilustrativos, muestran esta distancia entre la conciencia de deterioro ambiental y la adopción de comportamientos que lo palien o prevengan. Podría argumentarse también que los ciudadanos, al menos en España, no reciben una información consistente sobre comportamientos ambientalmente correctos que pudieran adoptar.

Dicho esto, también es verdad que los ciudadanos tienden a apoyar las medidas que se emprendan en este terreno. El acuerdo con que se limiten emisiones será altísimo en cualquier encuesta que se realice, así como para las limi-

taciones a la construcción en espacios naturales o de valor ecológico, siempre que no afecte a las expectativas de recalificación de terrenos.

IV. ¿CUÁNDO Y POR QUÉ CAMBIA LA OPINIÓN PÚBLICA?

Sobre la opinión pública desconocemos muchas cosas, entre ellas algo fundamental: cuándo y por qué cambia, ¿Cuándo y por qué cambia la música o la moda?, ¿qué explica que temas como la liberación de la mujer, los derechos civiles o el medio ambiente saltaran a la agenda política en los años sesenta y setenta? Seguramente fuerzas sociales que operaban como corrientes subterráneas en las sociedades de la época, pero que pasaron desapercibidas hasta que estos temas irrumpieron en el escenario. No sabemos responder a la pregunta de cómo se inicia lo nuevo. Pero, como señala Luhman algunos indicios o crisis pueden hacer presagiar el cambio. Luhman toma como ejemplo el arroyo cuyas aguas discurren cristalinas y repentinamente empiezan a enturbiarse (NOELLE-NEUMANN, 1995). El símil es oportuno. Las presiones que está sufriendo el planeta provocarán crisis, lo están haciendo ya. La preocupación al principio restringida a sectores muy concretos irá incrementándose y ampliándose hasta llevar la gestión del planeta al primer plano de la opinión pública. No sabemos cómo se producirá, pero sí podemos prever que en el espacio de pocas décadas el medio ambiente pasará al primer término de la agenda de la opinión pública, y que la *información ambiental* será una de las materias determinantes de la opinión pública.

Bibliografía

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Fin de milenio*, volumen 3, Alianza, Madrid, 2001.
– *La galaxia Internet*, Debolsillo, Barcelona, 2002.

DON JUAN MANUEL. *El Conde Lucano*, Bruño, Madrid, 1993.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, Edaf, Madrid, 1978.

NOELLE NEUMANN, Elisabeth. *La espiral de silencio. Opinión pública, nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, 1995.

PRICE, Vincent. *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Paidós, Barcelona, 1994.

EL ÁMBITO EMPRESARIAL COMO DEMANDANTE Y COMO PRODUCTOR DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

FERNANDO MARTÍNEZ SALCEDO
*Empresa Municipal de Abastecimiento
y Saneamiento de Aguas de Sevilla*

Que la información ambiental haya ido cobrando una mayor relevancia en los últimos años es una realidad constatable tanto a nivel periodístico como social. Sólo con hacer una visita a cualquier hemeroteca y revisar los espacios dedicados a contenidos medioambientales se puede comprobar cómo, cada vez, éstos van tomando mayor peso en el cuerpo de las publicaciones, tanto diarias como de actualidad o especializadas.

Y es que la sociedad demanda mayor información ambiental ya sea por su nivel de concienciación o si se quiere, por querer pertenecer a las corrientes de moda. Porque, hay que reconocer: lo medioambiental está de moda. Pero, esto, lejos de ser una vanalidad es un incentivo para seguir contagiando a la sociedad de la necesidad de que hagamos de nuestra vida un desarrollo sostenible. Y es en esta faceta de incidir en las conciencias de los ciudadanos en la que el papel de las empresas como productoras de información ambiental se hace imprescindible.

Las empresas públicas de Sevilla siempre han entendido la importancia de estar presentes en el proceso de comunicación, como emisoras de esta información ambiental, hecho que en los últimos años ha significado todo un esfuerzo por llegar a todos los sectores de la población y hacerles partícipes de la construcción de una ciudad más amable y habitable.

A modo de ejemplo voy a hacer un pequeño recorrido por cada una de las empresas municipales de Sevilla para describir tanto las campañas de concienciación, como las decisiones adoptadas en beneficio del medio ambiente que se traducen en la información producida por estas empresas.

Tengamos presente que si es importante desarrollar actuaciones medioambientalmente sostenibles también lo es transmitir las a la sociedad, para que estas actuaciones sirvan de estímulo y ejemplo. Es a las instancias políticas a las que

primeramente se les exige un constante y permanente compromiso medioambiental y dentro de este compromiso se encuentra además la realización de llamamientos a las conciencias. En esta línea, las empresas municipales llevan trabajando desde hace años y lo continuarán haciendo los venideros.

EMASESA, con motivo de los años de sequía pasados y aunque en el último lustro las lluvias han mantenido las reservas de los embalses en niveles más que aceptables, consideró necesario impregnar su gestión del concepto de ahorro estructural teniendo en cuenta que el agua siempre será un bien escaso y las coyunturas climatológicas que caracterizan a nuestra provincia tarde o temprano nos traerán otro período de sequía. Este concepto de ahorro estructural significaba ahorro en la oferta y ahorro en la demanda. Para ello se pusieron en marcha una serie de medidas que hubo que transmitir a la sociedad para lograr su auténtica efectividad. Así se redactó y aprobó en el año 2000 una Ordenanza de Sequía, pionera en España y que gravaba los malos usos del agua potable prohibiendo por ejemplo el riego y baldeo con agua potable y estableciendo bonificaciones para los consumos más bajos y grandes penalizaciones para los consumos excesivos. De esta ordenanza municipal, todo un trabajo en pro de la sostenibilidad, se informó a la sociedad a través de los medios de comunicación y a través del contacto directo con entidades sociales.

Otra de las medidas adoptadas ha sido la instalación paulatina de una red alternativa de agua no potable que se está extendiendo por toda la ciudad, unida a los trabajos permanentes de mejoras de las infraestructuras de abastecimiento para reducir las fugas o la publicación de folletos que indicaban los pozos de agua no potable para su utilización.

En paralelo se han puesto en marcha campañas de ahorro como el uso de dispositivos ahorradores de agua o la promoción del Plan Cinco o sustitución de los contadores generales por otros individuales, que garantizan un uso más racional del agua y un reparto más equitativo de su importe, ya que cada usuario asume los gastos del agua que consume; así como campañas de concienciación general en las que se instaba a los ciudadanos a hacer un uso responsable del agua.

Desde la empresa municipal de la limpieza, LIPASAM, las informaciones medioambientales han estado siempre encaminadas a poner en conocimiento de los ciudadanos las mejoras incorporadas al servicio de limpieza viaria y tratamiento de residuos que tienen mucho que ver con el desarrollo sostenible. En este sentido la instalación de la Recogida Neumática de Residuos Sólidos Urbanos en diferentes barrios de la ciudad es uno de los ejemplos más concretos por obligar a los ciudadanos a separar los residuos y consecuentemente a reciclar así como por reducir el tráfico de los grandes camiones de basura que antes recorrían nuestras calles. También desde LIPASAM se ha informado

sobre la importancia del respeto y mantenimiento del medio ambiente urbano con la puesta en marcha de campañas de información y concienciación que incluían la entrega de dípticos y carteles que explicaban el uso correcto de los contenedores de basura así como la recogida de los excrementos de los animales de compañía. Estos dípticos se distribuyeron entre los hogares de la ciudad y las asociaciones de vecinos solicitando la colaboración de todos.

Otra acción sobresaliente de LIPASAM ha sido la puesta en funcionamiento de los cuatro Puntos Limpios en la ciudad de Sevilla donde los ciudadanos pueden depositar todos los residuos para los que no hay una solución prevista de aplicación general como son las pilas y las baterías, los electrodomésticos, la chatarra y los metales, fluorescentes, plásticos, maderas, muebles y colchones, restos de jardinería, escombros, aceites domésticos e industriales, pinturas, barnices y disolventes, aerosoles, medicamentos usados, fotografías y radiografías, tóner, chatarra electrónica, textiles y ropa usada. El Punto Limpio es una instalación cerrada donde los ciudadanos pueden acceder con su vehículo, seleccionar el sitio donde deben descargar los residuos y colocarlos en el contenedor adecuado, que una vez lleno, se lleva al punto de tratamiento o reciclaje con un camión que los carga y los transporta.

De esta actuación, como de la implantación de la recogida selectiva de envases en toda la ciudad se informó a través de rueda de prensa y con campañas informativas se transmitió a los sevillanos promoviendo comportamientos cívicos y respetuosos con el medio ambiente urbano.

Podría continuar enumerando ejemplos de actuaciones medioambientalmente sostenibles que se han ido implantando en la ciudad desde las empresas municipales y que a la vez han servido como información ambiental tanto para receptores del tipo ciudadanos, como para receptores tipo empresas similares o entidades de diferente índole, pero podría pecar de reiterativo. No obstante debo citar también la información ambiental producida por la empresa municipal de transportes TUSAM como por la de la vivienda EMVISESA, que han mantenido el mismo esquema de las ya expuestas. De modo que, por ejemplo en TUSAM, las campañas informativas han estado encaminadas a promover el transporte público con objeto de reducir el transporte privado y consecuentemente la contaminación atmosférica. La incorporación de vehículos no contaminantes a la flota de TUSAM ha permitido también colaborar en la transmisión de conceptos medioambientalmente sostenibles promoviendo actitudes más solidarias entre la ciudadanía.

Y por último desde EMVISESA con la preinstalación de placas solares fotovoltaicas para su uso como medio energético también se ha apostado por la utilización de sistemas alternativos que poco a poco van calando en las conciencias de los ciudadanos.

A todo esto hay que unirle las páginas *webs* de cada una de estas empresas que desde Internet se pueden consultar descubriendo la información ambiental producida así como todos los datos descriptivos y formativos de las mismas.

Lo que hasta ahora he descrito, casi de forma pormenorizada, de cada una de las empresas municipales, ha de quedar comprendido como acciones llevadas a cabo de forma independiente por cada una de estas empresas, aunque manteniendo en común, como piedra angular de toda su gestión, el desarrollo sostenible.

Desde el pasado mes de febrero, fecha en la que se constituyó la Agrupación de Interés Económico de las empresas municipales de Sevilla, la gestión sostenible ya no será un caminar en solitario de cada una de estas empresas. Todas van ahora de la mano con un mismo horizonte y unas líneas de actuación que las conducen al mismo objetivo, la sostenibilidad y la eficiencia.

Por lo tanto a partir de ahora la información ambiental producida será incluso, si cabe, más permanente y contundente. Procurando que el ciudadano reciba tal cantidad de información sobre sostenibilidad que le haga sentirse insolidario si no obedece a las pautas de la moda medioambiental.

Y así volviendo un poco al principio del discurso, pero ahora enfocando la perspectiva de la empresa como demandante de información ambiental, cabría reiterar que la empresa actual no sólo ha de estar pendiente de sacar adelante los objetivos y fines que justifican su razón de ser sino que, al igual que nos ocurre a nosotros como individuos, debe estar al tanto de las modas.

Estas modas, que tradicionalmente han ido ligadas al concepto de vestir según unas determinadas pautas, son hoy en día elementos que abarcan una gran cantidad de campos, entre ellos, como ya he comentado, el medioambiental.

Una empresa moderna debe estar al tanto de cuál es la «moda medioambiental» del momento y aplicarla. Y, además, dejar patente en la sociedad que la aplica de forma contundente para dar así una imagen de modernidad.

Las fuentes de las que se nutre para saber cuáles son los pasos que en cada momento tiene que dar son, fundamentalmente, los medios de comunicación.

Esto es así porque, contrariamente a lo que ocurre con otras materias, no hay libros de estilo o procedimiento. No se quiere afirmar con esto que no haya leyes que aplicar, que las hay y muchas, sino que éstas van dirigidas, fundamentalmente, al ámbito de la imposición de normas que eviten el cometer infracciones.

Este libro de estilo, esa biblia por la que una empresa demuestra con hechos contrastables que aplica modernidad, progresía y respeto al entorno, todavía está por escribir.

Los medios de comunicación, cada vez más, acercan al ciudadano cuáles son los cánones que han de imperar en cada momento para que, como individuos de pleno derecho, puedan reivindicar las posibles anomalías.

Queda de manifiesto, como ya he dicho anteriormente, en la prensa diaria y en un gran número de publicaciones que la información referida a cuestiones medioambientales es cada vez más abundante. Lamentablemente se da la circunstancia de que son pocos los periodistas que se acercan a este vasto campo; normalmente, son especialistas en esas materias los que informan de las más diversas cuestiones, etc., lo que conlleva que, en términos cualitativos, la información que se genera esté abundantemente documentada, pero mal comunicada, lo que repercute, a su vez, en que es peor entendida por el ciudadano de a pie. Pero, independientemente de este matiz (que abriría un extensísimo debate), sí podemos constatar que es un asunto cada vez más presente.

Cada medio de comunicación, dentro de su línea editorial, hace más hincapié en unos matices que en otros. En los medios de comunicación audiovisual, la información medioambiental que se ofrece tiene, en la inmensa mayoría de los casos, carácter de suceso: una inundación, un incendio, el atropello de un lince, un vertido contaminante a un río, etc. Los medios de comunicación escritos, siempre más dispuestos a desdramatizar los asuntos y a llegar al fondo de las cuestiones, adquieren un carácter mucho más divulgativo, y ya son muchos los que tienen una sección fija para hablar de cuestiones medioambientales. La política hidráulica de nuestro país está dando mucho juego en la prensa diaria, hasta el punto de convertirse en un debate permanente.

¿Qué sería, dentro de la amalgama de información que se genera diariamente, lo que las empresas municipales de Sevilla podrían extraer para utilizarlo de forma positiva? Son asuntos muy diversos los que mueven a cada una de estas empresas: el agua, la vivienda, el transporte urbano y la recogida de residuos. Pero cada una de ellas debe prestar mucha atención a la información que ellas mismas generan y a la información que generan otras empresas incluidas dentro de los mismos sectores.

Las empresas municipales de Sevilla aparecen diariamente en la prensa, además de tener un lugar destacado en otras publicaciones periódicas. De esto podemos deducir que estas empresas tienen un gran peso específico en la sociedad sevillana; que la información que se dé sea de carácter negativa no pasa de ser una simple anécdota: que los medios de comunicación hablen continuamente de ellas es reconocer, sin decirlo abiertamente, el grado de imbricación e implicación que cada una de ellas tiene en la sociedad. Es reconocer su utilidad, su necesidad para la población, etc., porque todos los días abrimos un grifo, nos montamos en un autobús, sacamos la basura o celebramos que se construya una nueva promoción de viviendas. Son labores desempeñadas por estas

Empresas tan asumidas en nuestro quehacer cotidiano, que cuando se generan esas noticias de carácter negativo relacionadas en su mayoría con la gestión interna de las mismas, el ciudadano no reacciona como los medios pretenden. El reconocimiento, en la práctica, es manifiesto.

Es evidente que cada medio, dentro de su línea editorial, hará prevalecer unas cuestiones sobre otras, pero lo que sí es seguro es que las empresas municipales de Sevilla deben tener en cuenta sus opiniones por si de ellas pudiesen extraer algo positivo, que, a su vez, revertiría en mejoras para la sociedad.

Asuntos como el aprovechamiento de la energía solar, la depuración de aguas, el uso del autobús para disminuir la contaminación ya existente o la manera más sostenible de recoger y reciclar los residuos para no dañar el Medio Ambiente... aparecen diariamente en la prensa y en muchas publicaciones periódicas. Y las empresas municipales de Sevilla tienen la responsabilidad de estar al tanto de cuantas mejoras se produzcan en cada campo para superarse a sí mismas... independientemente de las propias líneas de investigación que cada una de ellas establezca.

La información que se genera tampoco está a salvo de la «mediatización» que impone cada medio y así, cuestiones como las desaladoras, tienen mucha más repercusión en medios como *Diario de Sevilla* (Grupo Joly), que se vende más en la costa, que en *Abc* de Sevilla o *El Correo de Andalucía*, que se venden más en Sevilla y hacen más hincapié en cuestiones como la depuración de aguas. Diarios de ámbito nacional, como *El País* o *El Mundo*, resaltan, por encima de otras cuestiones, la política hidráulica del Gobierno; *El País* con noticias más o menos objetivas y *El Mundo* con artículos de opinión que, en la mayoría de los casos, tratan de crear polémicas.

En plena eclosión de las nuevas tecnologías, dentro del marco de la segunda modernización de Andalucía puesta en marcha por la Junta de Andalucía, no podemos pasar por alto la presencia cada vez mayor de páginas dedicadas al medio ambiente en Internet. La información netamente española que, a día de hoy podemos conseguir, es la generada por el Ministerio de Medio Ambiente y por las Consejerías de Medio Ambiente de cada comunidad; la gran sorpresa se produce al comprobar cómo países que consideramos «tecnológicamente» menos avanzados y que los medios de comunicación nos venden como Estados cuya única preocupación es sobrevivir porque están inmersos en toda suerte de conflictos (guerra, hambrunas, etc.), pues están sentando las bases de lo que debe ser la generación de información medioambiental a través de una página *web*. No obstante lo anterior, se están creando páginas en España de mucha calidad. Una de las más sólidas en: www.vidasostenible.org, además de abarcar los más diversos aspectos que debe contener una página de información medioambiental, hace un comentario alusivo a la página *web* de EMASESA, en el sentido de considerarla como la más completa de su ámbito de actuación.

Independientemente de la información que recibe del exterior, las empresas municipales de Sevilla mantienen una preocupación constante por implantar en sus instalaciones y en los hábitos de sus trabajadores costumbres y usos acordes con esa filosofía de la modernidad a la que antes nos hemos referido. De esta manera, en la actualidad se está elaborando un informe de sostenibilidad para evaluar comportamientos. Éstos, en la medida en que afectan a un colectivo cada vez más numeroso de nuestra sociedad, deben ser tenidos en consideración para facilitar la implantación de hábitos de conducta sostenibles. En ese informe se valoran cuestiones como el encendido y apagado de luces, el cierre de grifos, el uso de medios de locomoción para ir al trabajo, el uso de la calefacción o el aire acondicionado, el reciclado de cartuchos de tinta, etc. En definitiva, un gran número de cuestiones que, una vez sopesadas, habrá que corregir para salvar las posibles deficiencias que se produzcan y que contravengan lo que sería un uso sostenible de los recursos para no dañar el medio ambiente.

FUNCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS

CRISTINA ÁLVAREZ BAQUERIZO
Instituto para la Política Ambiental Europea

*La vida es peligrosa no tanto por los individuos
que hacen el mal sino por aquellos que se sien-
tan a ver lo que pasa.*

A. EINSTEIN

Sumario: I. CIUDADANOS CORRIENTES QUE TRATAN DE ORGANIZAR-SE Y DE FORMAR A LOS DEMÁS; II. ORGANIZACIONES QUE TRATAN DE PROFESIONALIZARSE; 2.1. Recibir, conseguir o elaborar la información; 2.2. Actuar sobre la base de la información conseguida; 2.3. Sumar esfuerzos: divulgar la información; 2.4. Dirigir el impacto de la divulgación; III. LA CUESTIÓN DEL CRITERIO O ¿PARA QUÉ ERA QUE QUERÍAMOS INFORMACIÓN?; Bibliografía.

I. CIUDADANOS CORRIENTES QUE TRATAN DE ORGANIZARSE Y DE INFORMAR A LOS DEMÁS

En nuestro país, como en la mayoría de ellos, la información ambiental comenzó a abrirse camino en la sociedad de la mano de los nacientes grupos ecologistas o conservacionistas, particularmente, a partir de los años sesenta y setenta. Este hecho es determinante para entender porque en muchas ocasiones se ha caracterizado esta información de «catastrofista» (todo se extingue-todo se acaba). Que se haya caracterizado de este modo no parece que sea un hecho sin trascendencia: algunos expertos (M. Novo) han venido insistiendo en que la información ambiental de carácter «catastrofista», más que ayudar a la movilización social, la impide o reduce al esparcir una cierta sensación de frustración: *todo está tan mal que no merece la pena molestarse.*

Así pues, aún aceptando que pudo darse un cierto «catastrofismo» en la información ambiental que vertían los movimientos sociales hacia la sociedad en sus primeros años, hemos de convenir que este hecho es una necesaria consecuencia de la manera en que la gente empezó a organizarse en torno a la protección ambiental. Si los movimientos sociales relacionados con la conservación ambiental hubiesen podido planificar y organizar su actividad este efecto no se hubiese producido. La única de nuestras organizaciones ecologistas que tuvo la oportunidad de hacerlo es decir, Greenpeace-España, es precisamente un modelo en el manejo y la difusión de información, habilidad que es seguramente, su mejor activo.

Lo cierto es que la mayoría de nuestros movimientos sociales ambientalistas no respondían al modelo Greenpeace sino al de ciudadanos escandalizados, preocupados, o agobiados por alguna clase de atentado ambiental, que no han encontrado en la Administración Pública un soporte a su preocupación y que han decidido pasar a la acción. Ciudadanos que conocen y valoran lugares que se ven amenazados de desaparición. Personas que se enfrentan con su alcalde para saber que hacen con los niños a dos kilómetros del parque más cercano. Ingenieros que en su trabajo se enfrentan con los fallos del sistema de energía nuclear y deciden explicarlo; estos son los mimbres con que se tejió el cesto del movimiento ecologista español.

Ciudadanos pues, sin formación específica como divulgadores. Urgidos por las prisas de llegar a tiempo de proteger algo (Doñana, Monfragüe, y un largo etcétera). Y en general, y lo que es más grave, enfrentados, en general, con las Administraciones Públicas a las que se suponía garantes de los valores ambientales, lo que podía haber dejado como resultado una herencia poco cívica, desconfiada en las instituciones, no acostumbrada a hablar o negociar, y por tanto, a atemperar la carga emocional del mensaje que se transmitía.

II. ORGANIZACIONES QUE TRATAN DE PROFESIONALIZARSE

Dados estos antecedentes, y a lo largo de los últimos treinta y tantos años, los movimientos sociales han ido reaccionando mucho mejor de lo que cabía esperar, desarrollando un papel crucial en la circulación de la información ambiental. El crecimiento y consolidación de algunos de ellos ha ido permitiendo su relación con organizaciones internacionales, y el aprendizaje y puesta en práctica de líneas de trabajo informativas y divulgativas a cargo de equipos que se han ido profesionalizando. Podría resumirse la tarea de éstos del modo siguiente:

2.1. Recibir, conseguir o elaborar la información

En términos generales, la información llega a los grupos ambientales como una consecuencia de su propia actividad. En sus tareas ordinarias, las organizaciones establecen mayores o menores vínculos de confianza con diferentes estamentos: desde las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Administraciones Públicas, hasta las redes internacionales y los estamentos científicos son «agentes de información» habituales. Estas fuentes cotidianas de información o «contactos» que procuran mantenerse permanentemente activados, son siempre útiles, pero de una especial utilidad en las situaciones de crisis ambiental, ante acontecimientos inesperados o catástrofes ambientales: durante la crisis del Prestige la información que podían proporcionar los grupos ecologistas presentes en la zona era considerada como más accesible y fiable por los medios de comunicación que la información proporcionada desde las Administraciones Públicas.

Matizando un poco más encontramos información ambiental captada por las organizaciones a través de su propia actividad investigadora, en una tarea de podemos calificar como de fondo: es el caso de Greenpeace cuando pone en marcha su *Campaña de Tóxicos*, varios de cuyos informes y trabajos han estado en la propia base de los recientes (aunque tímidos) avances en la regulación de la producción y venta de productos químicos. Es también el caso de SEO-Birdlife, que viene elaborando el inventario de *Áreas Importantes para las Aves* que es utilizado como referente científico para el desarrollo y cumplimiento de la legislación comunitaria sobre protección de aves. Este tipo de tarea exige una notable dedicación de recursos humanos y económicos cuando se hace a una gran escala, como en el caso de los ejemplos que se citan, pero de un modo más sencillo está presente en muchos colectivos: la paciente manera en que una asociación de vecinos investiga el desarrollo irregular de un plan urbanístico municipal es también captación de información.

2.2. Actuar sobre la base de la información conseguida

La información lograda debería poder ser objeto de un trabajo de análisis, y contraste más o menos detenido. A menudo, cada nueva información abre otras preguntas que sería preciso también poder investigar. Además, es fundamental en este momento encontrar la manera de convertir esa información en un mensaje interesante y comprensible. Estos trabajos tendrán efectivamente lugar y serán más o menos reales en función de la situación, objetivos y estructura de la propia organización de que se trate. En ocasiones, las informaciones que recibe una organización ambientalista se refieren a hechos sobre los que es preciso actuar de inmediato, con lo que se reducen las posibilidades no sólo de trabajar correctamente sobre la información sino de acertar con la mejor línea de acción a seguir.

2.3. Sumar esfuerzos: divulgar la información

Las organizaciones de conservación ambiental desarrollan la tarea de divulgación de una manera pasiva y activa. Podemos entender que la manera activa es aquella en la que la organización decide difundir una determinada información: es la más tradicional y asentada, ya que se trata de una tarea en la que los movimientos sociales se han especializado —aun contra su voluntad—; de hecho, se han convertido en el motor que tira de la información ambiental que llega a la sociedad. Los propios periodistas de información ambiental organizados en su propio grupo, la Asociación de Periodistas de Información Ambiental, APIA, señalaban en un estudio elaborado este mismo año a los grupos ecologistas o de protección ambiental como una de las principales fuentes de información de los medios de comunicación.

En ocasiones, la contribución de las organizaciones a la mejora del nivel social de información consiste en divulgar y hacer más comprensibles las «reglas del juego» ambiental. Uno de los mejores ejemplos lo encontraríamos en el caso de la Oficina Europea de Medio Ambiente (OEMA), también conocida por sus siglas francesas BEE. La OEMA fue creada en Diciembre de 1974 para coordinar las acciones de las asociaciones miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) entre sí y con la política europea con el propósito de mejorar la calidad de vida en los países miembros de la Comunidad. Para el logro de sus fines la OEMA utilizó distintos medios tales como la organización de coloquios y reuniones de información, publicación y elaboración de estudios, actividades que en muchos casos estaban abiertas a la cooperación de Estados no miembros. La OEMA, a la vista del tipo de estructura y campañas desarrolladas ha organizado su reconversión en los años noventa hacia el llamado «Green-8» o grupo de *lobby* de las organizaciones comunitarias de conservación más activas. Las publicaciones de la OEMA han sido, hasta la aparición de la Agencia Europea de Medio Ambiente las herramientas más comprensibles de todas las relativas a la política y el Derecho comunitario europeo.

Por último, y como «información pasiva» entenderíamos el más reciente fenómeno por el que las organizaciones de protección ambiental reciben solicitudes de información de los ciudadanos de un modo directo. Aunque ya existen muchos servicios de información ambiental en las Administraciones Públicas, la cantidad de gente que acude a las organizaciones y grupos de protección ambiental es creciente: actualmente la web de GPE recibe unas 100.000 visitas al mes, (lo que supone casi el doble de la web del Servicio de información ambiental de la Comunidad de Madrid). La de SEO-Birdlife es visitada por 25.000 personas al mes. No se trata de visitas pasivas: el foro de discusión de esta última organización. *El escribano digital* al que se accede desde la web tiene más de 1.200 participantes estables.

2.4. Dirigir el impacto de la divulgación

Las organizaciones sociales captan, trabajan y divulgan la información ambiental para lograr sus fines de conservación y respeto al medio ambiente. En términos generales, podemos decir que de cada «producto informativo» logrado y trabajado se van a desgajar dos tipos de mensajes: el que se dirigirá en forma divulgativa a la opinión pública y el que llegará a los ámbitos de toma de decisiones, con frecuencia las instancias legislativas y ejecutivas de los Estados. Las organizaciones ambientales tratan de que sean elaboradas, modificadas o aplicadas las normas jurídicas —o los marcos políticos— que precisa en cada momento la conservación del medio ambiente.

En este sentido, y si tenemos en cuenta el punto de vista comunitario, es preciso recordar la enorme influencia de los movimientos sociales en la preparación y aprobación de ciertas normas. Sólo a título de ejemplo podemos pensar en algunas Directivas tales como la 91/271 relativa a la depuración de aguas residuales, respecto a la cual existió un memorando de la OEMA dirigido al Seminario informal del Consejo de la Unión Europea celebrado en el año 1988, en Francfort, que contenía prácticamente las principales líneas de la Directiva. Las protestas —y la información de base— que ejercieron los grupos ecologistas europeos estuvo detrás de la preparación y aprobación de los Reglamentos 120/97 y 2408/98 sobre traslado de residuos. Las primeras Directivas comunitarias sobre lucha contra la contaminación atmosférica incluyendo las relativas a emisiones desde plantas industriales, como la Directiva D.84/360, son producto directo de las campañas de los ecologistas alemanes contra la lluvia ácida en los años setenta y ochenta, y podría elaborarse una historia del partido Los Verdes en Alemania de la mano del desarrollo de estas normas. La influencia de la Organización Amigos de la Tierra (FOE) fue decisiva en la propia elaboración de la Directiva de libertad de acceso a la información 90/313 y no sólo en su aprobación sino en su seguimiento, divulgación y evaluación.

Un caso particular de éxito de los *lobbies* ecologistas para la elaboración de normas lo encontramos en la Directiva de aves 79/409, que ha acabado por ser el más influyente instrumento jurídico de Conservación de la Naturaleza se debe de modo directo al intenso trabajo de *lobby* de Real Sociedad Británica de Protección de las Aves (RSPB) y sus socios. En el otoño de 1974 el Parlamento Europeo recibió una petición (n.º 8/74) de un total de 40 organizaciones europeas de Conservación coordinadas por Birdlife-Europa bajo el título «Salvadas las aves migratorias». La llamada era consecuencia de una iniciativa de investigadores en el plano bicontinental (Europa-África) que había detectado una baja importante de los efectivos de las aves que llegaban cada año a África. La petición terminó generando la propuesta del 21 de septiembre de 1975 que llamaba a favor de la adopción de una Directiva que protegiese a las aves europeas

tanto de su captura directa como de la destrucción de sus hábitats. Hicieron falta aún cuatro años más para que contásemos con el texto de Directiva 79/409 para la protección de las aves silvestres. Desde entonces, Birdlife en Europa (SEO-Birdlife en España), han mantenido vivo un notable interés por el cumplimiento correcto de la Directiva de aves. En esta tarea han incluido la actividad de denunciar sus incumplimientos, y de entre estas denuncias por alteración o no designación de ZEPAs es preciso destacar la relativa a las marismas de Santoña que es una de las sentencias sobre la Directiva que más útiles han resultado para la correcta aplicación de las prescripciones de la 79/409. Esa utilidad deriva de la correcta interpretación tanto de ciertos términos de la Directiva (tales como «alteración» o «deterioro» como del correcto proceso de designación de Zonas Especiales para la Protección de las Aves).

Otras campañas informativas de los movimientos sociales en el marco comunitario se han destacado por su influencia en la reforma de normas ya aprobadas: en febrero del año 1991, 70 organizaciones ambientales de la Unión Europea, conscientes de la trascendencia para el Medio Ambiente de la utilización de los Fondos Estructurales dedicados a fomentar el desarrollo regional llevaron adelante una importante campaña para llamar la atención sobre la necesidad de reformar y «enverdecer» la política regional comunitaria. La campaña fue coordinada por el programa europeo del WWF y pretendía que se tuviesen en cuenta los aspectos sociales y ambientales del desarrollo dentro del proceso de financiación del mismo a las regiones más desfavorecidas de la Comunidad. Esta campaña europea para la reforma de los Fondos Estructurales llegó a su fin con la aprobación, en julio de 1993 de la reforma de los reglamentos comunitarios que regulaban en la época la aplicación de los Fondos Estructurales. En su nueva redacción los citados reglamentos recogían modificaciones en los aspectos ambientales, entre otros, la obligación de los Estados miembros de asegurar la participación de las autoridades ambientales dentro del proceso de planificación, ejecución y evaluación de los Fondos, y la necesidad de que se incluyesen evaluaciones del impacto ambiental que causarían las actuaciones de desarrollo programadas en los Planes de Desarrollo Regional.

En ocasiones, las organizaciones sociales de protección ambiental han coadyuvado con las instituciones comunitarias en la divulgación de sus instrumentos políticos: la presentación del V Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente «Hacia un desarrollo sostenible», fue objeto de un contrato especial de la Comisión Europea a fines de 1992 y principios de 1993. En 50 ciudades europeas y organizados por organizaciones de conservación de la naturaleza tuvieron lugar foros de descripción y debate sobre su contenido que unieron por primera vez en nuestro país a estos sectores con los empresariales, sindicales y administrativos. En España, el V PACMA fue presentado en once ciudades el mismo día, lo que permitió un impacto notable en los medios de comunicación.

III. LA CUESTIÓN DEL CRITERIO

O ¿PARA QUÉ ERA QUE QUERÍAMOS INFORMACIÓN?

A la hora de detenernos en el tipo de información que será preciso obtener y difundir en los próximos años, y en el papel que los movimientos sociales han de jugar en este terreno, es importante tener en cuenta que la propia abundancia de información con que contamos puede ser en sí mismo un obstáculo para la modificación de las actitudes de la sociedad. Vivimos inmersos en un torrente incesante de información. La complejidad es de tal magnitud que el director de la biblioteca pública de Nueva York, Vartan Gregorian, declaraba en el año 1984 que *toda la información disponible en el mundo se dobla cada dos años*. Además, parece ser que a medida que la información sobre un determinado tema crece, hay un decrecimiento en el uso de esa información. Hace ya diez años se estimaba que sólo del 1% al 2% del total de información es realmente utilizada (*El País*, 22 de noviembre de 1994), porcentaje que probablemente habrá decrecido en estos años.

El problema ahora es transformar esta información en conocimiento y en criterio. La tarea a que nos enfrentamos consistirá en desbrozar el campo de la información, rellenando lagunas, reconduciéndola a datos interpretables y comprensibles, que permitan el debate entre los agentes sociales, que nos ayuden a la formación de criterio en los ciudadanos y que permita a las instituciones una adecuada toma de posiciones. Como afirma Jorge Reichmann, el conocimiento suele adquirirse mediante la *pérdida ordenada de información* y no por la acumulación de ésta; por la eliminación del ruido y no por el amontonamiento de datos.

Bibliografía

- «Brussels Briefing». *Boletín Informativo* de la Oficina Europea de Birdlife, julio de 2000.
- Documentos constitutivos de la OEMA (1976-1977).
- NOVO, María et al. *Cambiar es posible*, Editorial Universitas, Madrid, 1995.
- RIECHMANN, Jorge. *¿Problemas con los frenos de emergencia?*, Editorial Revolución, Madrid, 1991.
- Revista Integral*, números 59, 129 y 156.
- Revista Quercus*, números del invierno de 1985 y primavera de 1986.
- RUIZ PÉREZ, Manuel. *Panorama ambiental de la CEE*, Editorial Manuales Quercus, 1988.

CONFERENCIA DE CLAUSURA

CAMBIO GLOBAL Y SOSTENIBILIDAD. MATERIALES

MARTÍ BOADA I JUNCÁ

Universidad Autònoma de Barcelona

Sumario: I. MARCO CONCEPTUAL; II. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, COMPONENTES ESENCIALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE; III. DESARROLLO SOSTENIBLE; IV. UN DEBATE VIVO.

I. MARCO CONCEPTUAL

Uno de los escasos puntos de consenso generalizado entre científicos naturales y científicos sociales es el de reconocer que la diversa y heterogénea sociedad del nuevo milenio está alimentada por una crisis ambiental reconociéndola como una característica de la sociedad post-industrial. Una sociedad capaz de hacer aportaciones sin precedentes en el conocimiento científico y tecnológico, pero también capaz de generar incertidumbres y riesgos de la misma notoriedad, incluso riesgos existenciales, que suspenden los principios de seguridad (BECK, 1995). Stavrakakis habla de «dislocación ambiental» reconociendo que hay límites al crecimiento, la expansión económica, la demanda energética, límites impuestos por el escenario natural, sobre los que la sociedad cada día está más concienciada. Unos límites que, en las sociedades preindustriales eran ignorados por una cosmovisión providencialista y unos modos de apropiación relativamente poco agresivos, que no hacían prever situaciones comprometidas en relación con lo que la naturaleza podía ofrecer.

Uno de los campos disciplinarios donde con más fuerza ha penetrado el discurso socioecológico (cultura-naturaleza), la denominada *historia ambiental* puede ilustrar la tensión entre naturaleza y cultura, que caracteriza la investigación actual sobre la problemática del medio ambiente. Los trabajos destinados a la elaboración de una historia de la Tierra y de la humanidad desde una formulación ambiental son tan modernos como el propio ambientalismo.

E. Bailes, plantea la dificultad metodológica que resulta de intentar separar los problemas ambientales y de gestión de la sociedad y sus instituciones. De esta manera, los sistemas naturales expresarían una parte importante de la manera de ser de una sociedad y las instituciones que la configuran.

Alberto Caracciolo planteará el medio ambiente como historia; es decir, como una manera específica de interpretación de la realidad social y ambiental, considerando el tiempo histórico y el ecológico como una misma unidad en un proceso de entropía acelerada. A pesar de la diferencia de los tiempos geológico y biológico del tiempo histórico, en la actualidad todos ellos convergerían hacia la mutación ambiental a una velocidad sin precedentes, introducida por vía exógena, por la intervención humana. En esta misma dirección, Ramón Margalef añade que la aceleración de los procesos reduce la capacidad de acción correctiva del propio medio. Caracciolo advierte que la historia ambiental debe existir aunque, polémicamente, debe situarse fuera de la historia general o la económica, debido a la premisa antropocéntrica de éstas, que es la punta de lanza de la gran tradición humanístico-historicista.

La mayor parte de la civilización occidental, desde la tradición ptolemaica, ha puesto al ser humano en el centro del Universo, no como un homínido modesto, formando parte de las biocenosis, sino como la obra de la Creación, siempre ganador y dominador, observador y actor único.

El profesor González de Molina, opina que la crisis ecológica también es una crisis «civilizatoria» que hace tambalear las bases sobre las que se asienta la actual civilización occidental y que afecta a una sociedad cada vez con más desequilibrios y desigualdades. El autor invoca a los científicos sociales para que tomen conciencia de la imposibilidad de eludir las leyes de la naturaleza y abandonar la idea de que podemos remontarnos por encima de las condiciones fisicobiológicas que rigen las formas de vida. También lamenta que la mayoría de estas leyes naturales hayan sido ignoradas en los análisis de las sociedades en casi todas las historiografías. La *historia ecológica* debe ser una nueva manera de entender la evolución de los seres humanos; se debe «ecologizar» el análisis social, entender el pasado de los seres humanos en su medio, así como historizar la ecología, en la dirección comprender la hibrididad entre la historia social y la historia natural.

II. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, COMPONENTES ESENCIALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El punto de inflexión histórico que representó la Cumbre de Estocolmo (1972), situó la crisis ambiental en un contexto de crisis existencial para la condición humana, si éste no era capaz de modificar su tendencia desarrollista. En

el acuerdo-marco de la Cumbre, se enunciaba que nuestra especie era el único organismo vivo de la biosfera que efectuaba una evolución doble: biológica por un lado, perpetuándola a través de la reproducción, como un organismo vivo más; y por otro lado, una evolución cultural diferencial exclusiva de la especie, que se perpetuaba a través de los procesos formativos e informativos. Esta segunda característica representaba que frente a la crítica problemática ambiental y civilizatoria, se podrían alcanzar unos niveles de capacitación y de compromiso, esenciales para la superación de la crisis, para su alcance, aparecía la educación ambiental como la vía principal para esta superación, al cabo de poco se añadió la comunicación y la información ambiental (UICN, Comisión, Educación y Conservación) como complemento de apoyo para forjar una nueva cultura, incluso se hablará de una nueva ética, para avanzar hacia un futuro ambientalmente solidario desde los principios de equidad.

Si hablamos de información y comunicación ambiental como aquella derivada de Estocolmo (1972) que tiene como objetivo principal aumentar la conciencia sobre los temas ecológicos y ambientales (POL, 2000). Entre las diferentes dificultades para su implantación destaca el babelismo conceptual (BOADA y ZAHONERO, 1998). Los esfuerzos de superación del babelismo conceptual han generado aportaciones notorias. Una de las más recientes es la «alfabetización ecológica», de FRITJOF CAPRA, 1997, y el Center for Ecoliteracy, en Berkeley. Capra formula un nuevo pensamiento sistémico y reconoce que los ecosistemas y las comunidades sociales son sistemas y que, por tanto, funcionan de acuerdo con los principios de interdependencia, reciclaje, cooperación, flexibilidad y diversidad.

Conocerlos capacita para «leer» e interpretar las necesidades de los otros componentes de la red de la vida. Este autor no se separa de los aspectos más esenciales del neodeterminismo de Wilson (1999), pero planteando una interdisciplinidad más abierta que este último. Capra basa su escenario conceptual en el principio de conocer las leyes básicas de la organización de comunidades, por ejemplo los ecosistemas, y en utilizar estos principios para crear comunidades humanas sostenibles. La aproximación metodológica se sustenta con una «teoría de los sistemas vivos», que tendría sus raíces en diversos campos científicos, como la biología de los organismos, la psicología del gestaltismo, la ecología, la teoría de los sistemas y la cibernética. Así, cada organismo, animal, planta, microorganismo o ser humano, constituye un todo integrado, un sistema vivo. Los sistemas vivos convivirían con otros sistemas que incluirían también comunidades de organismos. Estas comunidades podrían ser sistemas sociales —una familia, una escuela, un pueblo—, o ecosistemas.

Según Capra (1997), la supervivencia de la humanidad dependerá de nuestra capacidad ecológica de alfabetización, de nuestra habilidad de entender los

principios de la ecología y vivir de acuerdo con ellos, reconociendo los principios de la sostenibilidad.

En la base de cualquier planteamiento organizativo de la información ambiental de base conceptual, a partir de la formulación de Capra, y una vez establecidos los canales de consenso semántico y conceptual, la renovación debe ser un proceso continuado, umbilicado a fuentes generadoras de información solvente y autocrítica, eludiendo los posicionamientos «verdaderistas», advertidos en el Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, Guadalupe (México) 1996.

III. DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de desarrollo sostenible, según la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Si una actividad es sostenible, virtualmente se puede mantener por tiempo indefinido.

El fundamento de la vida sostenible está en el establecimiento de una ética basada en el respeto y la consideración para todos y cada uno de nosotros y para con la Tierra. El desarrollo no puede conseguirse con cargo a otros grupos o generaciones futuras, ni debe constituir una dificultad para la supervivencia de las otras especies.

Los costes y beneficios derivados del uso de los recursos y de las actividades de conservación ambiental, se deben compartir equitativamente por las diferentes comunidades, los ricos y los pobres, y por nuestra generación y las futuras.

El principio de sostenibilidad tiene numerosos detractores y una enorme dificultad de implantación sincera. Se propone frenar el aspecto más negligible y arriesgado de nuestro sistema de pensamiento económico moderno: el dogma de la necesidad del crecimiento continuo, que mediante la llamada línea post-industrial, sostendría que no existe ningún problema en ser más rico, ya que así habrá más recursos para recuperar el medio ambiente y más demanda social para hacerlo.

Al mismo tiempo, la crítica a la bandera del desarrollo sostenible formula que esta propuesta está impregnada de la idea de que para una especie tecnológica como es el hombre actual, no existe límite referido a la capacidad de sustentación de la Tierra. Actualmente, nuestro modelo de vida no sería sostenible si de manera imprevista se pusiera en marcha una utópica e imposible solidaridad con el Tercer Mundo, y si éste se despertara improvisadamente con nuestros modelos de vida y nuestros índices de consumo, la capacidad de carga del planeta se vería desbordada.

IV. UN DEBATE VIVO

El debate sobre el desarrollo sostenible, con todas sus variables y detracciones, tiene un objetivo central: la defensa de la vida. Entre los distintos posicionamientos algunos simplemente plantean si es posible dotar a la economía de un rostro ambiental y a su vez si es posible reducir los valores ambientales a la medida de los designios del mercado.

Dentro de una línea reformista el mexicano Enrique Leff, responde desde una variable del neoliberalismo que se está transformando la percepción del desarrollo sostenible, en el sentido que, si en el año 1970 se creía que la causa principal del deterioro ambiental era el crecimiento económico, actualmente se considera que es más bien el resultado de una insuficiente liberalización del mercado, y de no haber asignado formas de propiedad y precios a los bienes comunes de la naturaleza; así los mecanismos ciegos del mercado se ocuparan de ajustar los desequilibrios ecológicos y las desigualdades sociales, en una hipótesis tan arriesgada como compleja.

En otra dirección el estadounidense Herman Daly, apunta que los economistas dedican tanta atención al crecimiento del PIB, que lo confunden con «crecimiento económico», sin advertir la posibilidad de que éste pudiera ser «no económico», ya que sus costes marginales derivados de los sacrificios ambientales y sociales podrán ser mayores que su valor en términos de los beneficios de la producción. Este supuesto nos hará más pobres y no más ricos por lo que debería denominarse «crecimiento no económico», existiendo pruebas empíricas de que algunos países del norte entraron ya en una etapa de crecimiento antieconómico. Para Daly, la humanidad debería olvidar la obsesión por el crecimiento y orientar el progreso económico, cambiando del crecimiento cuantitativo al cualitativo, direccionándose hacia un desarrollo sostenible, lo que en términos de recursos significa situar la apropiación de los recursos en la esfera de los excedentes, nunca del capital.

El subsistema económico, a medida que crece físicamente, también debería desarrollarse teniendo en cuenta la capacidad de carga del ecosistema que lo sostiene, es decir, las actividades económicas no deben utilizar los recursos naturales como un derecho de pernada arrogado, devolviendo a los sistemas que nos soportan sólo desechos.

Para Sejenovich, debería revisarse la prevalencia de la concepción económica dominante, que valora más a un país que aumenta sus actividades productivas mediante el agotamiento de sus recursos y la marginación de amplia población, que a otro, cuyo crecimiento es «clásicamente» inferior pero basado en la conservación de sus recursos y capital natural y menor exclusión social. La tendencia a una economía estable o una «condición estacionaria» de la población,

ya fue formulada como un concepto clásico por John Stuart Mill, según él, la «condición estacionaria» del capital y de la población no implica el estado estacionario del desarrollo humano. Habría tantas oportunidades para todo tipo de mentalidades culturales, para el progreso ético, social, para mejorar el arte de vivir, si las mentes dejasen de enfrascarse en el arte de medrar.

Uno de los padres de la economía ecológica, Martínez Alier, habla de los costos externos, como aquellos costos que la economía general ignora, por ejemplo la contaminación es un costo que no está incluido en el precio del automóvil ni en el de la gasolina. Dichos costos existen en términos de economía ecológica, cuando la actividad productiva de una persona o una empresa causa una pérdida no compensada en el bienestar de otra. Propone una serie de instrumentos económicos para medir e intentar reponer daños ambientales. Su aplicación es complicada. Resulta difícil establecer la «carga crítica» de un contaminante por debajo de la cual no haya daños, por ello el planteamiento económico de Alier insiste en el principio de precaución en materia ambiental: «Si no sabes que ocurrirá, no lo hagas».

En la línea sustentada por Enrique Leff, quienes, desde posiciones diferentes intentamos propiciar una sociedad posible, donde domine el «ser» y no el «tener», no podemos reducir el valor de la Naturaleza y del ambiente a un indicador económico conmensurable. Lo que sí se requiere de manera urgente es una metodología que permita, al menos, la reproducción sostenible de la vida en nuestra maltratada Biosfera. Una Biosfera o escenario existencial, que según el Premio Nobel de Química Mario Molina, descubridor del fenómeno del agujero de la capa de ozono, si cada uno de los habitantes de los países en vías de desarrollo consumiera la misma cantidad de recursos que un ciudadano estadounidense medio, se requerirían tres planetas Tierra para mantener ese nivel de consumo. Este ejemplo, expresado desde la solvencia, apela a la necesidad de adoptar nuevas direcciones, para que desde la equidad necesaria, las generaciones futuras alcancen todas un nivel de vida semejante al de los industrializados actuales.

Otra cosa es en qué términos se formula el desarrollo sostenible, una de la críticas que se le hace es que conviene matizar la capacidad de exportación y de importación de recursos a otros territorios: la capacidad de carga de un territorio no depende tanto de sus características naturales como de la capacidad de sus pobladores para explotar otros ecosistemas.

La sostenibilidad no es un decreto, en los países desarrollados ha habido un avance conceptual, pero muy escasos ejemplos de avances en la práctica. Aunque parezca cruel y paradójico, es más sostenible la pobreza que la riqueza, sin duda éste no es el camino y, reconociendo que el desarrollo no es malo por sí, dependiendo del tipo de desarrollo: científico, tecnológico, ético, ecológico, etc., parece obvio que el desarrollo es sostenible o no es desarrollo.

El contexto de crisis civilizatoria, afecta de forma transversal y globalizadora a todas las variables sociopolíticas del planeta. Una crisis sólo superable, mediante modernos planteamientos de sostenibilidad, un concepto, en construcción, que tiene como no podría ser de otra manera, detractores, y que algunos autores formulan como la tercera gran revolución de la historia humana.

**TEXTOS APORTADOS
EN LAS MESAS REDONDAS**

PROTECCIÓN CIVIL, EMERGENCIAS Y ALARMA SOCIAL

ANDRÉS GARCÍA GÓMEZ

Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Centro Europeo de Investigación Social

de Situaciones de Emergencia

En protección civil, cuyo fin es la protección de las personas y sus bienes en ocasión de riesgos y emergencias mayores colectivas, el modelo de gestión se le conoce como el modelo de las tres «CES»: Coordinación, Cooperación y Comunicación.

Coordinación de recursos y actuantes.

Cooperación con el resto de la Administración y en su caso con instituciones privadas

Comunicación en todas sus direcciones y sentidos: con la población, con los medios de comunicación, con otros organismos e instituciones tanto públicas como privadas; tanto nacionales, como locales, autonómicas, europeas y demás países.

Este capítulo de comunicación en el que se incluye la información es de tal importancia que contamos para la sustentación de dicha política informativa, con un centro específico especializado llamado Centro Europeo de Investigación de Técnicas de Información a la Población en Situaciones de Emergencia (CEISE), de dependencia mixta entre el Consejo de Europa y el Estado español. Fue creado en el año 1988 por acuerdo de Ministros de Exteriores de países del Consejo de Europa, está ubicado en la DGPCyE y sus aportaciones sirven a todas las protecciones civiles de Estados miembros del Consejo y de las instituciones de la Unión Europea relacionadas con los temas de crisis y catástrofes.

Empezamos nuestra andadura estudiando la catástrofe de Chernóbil y el terremoto de Armenia en la extinta URSS en el ámbito europeo; y aquí en España con el embarrancamiento del buque *Casón* en la Costa de la Muerte en

Galicia y un terremoto en Tenerife; y en estos momentos estamos colaborando con la Universidad de La Coruña en un estudio sobre «opinión pública y opinión publicada en el caso del *Prestige*» para el Ministerio de Educación y Ciencia que esperamos tener terminado para el año 2006. También ha solicitado nuestra colaboración la Delegación del Gobierno en Canarias, pues existe cierta convulsión o «alarma social» entre la población de las islas por que se ha difundido últimamente en los medios la noticia de una posible y cercana erupción catastrófica del Teide.

Para terminar esta pequeña presentación introductoria, como bien sabéis recientemente desde Protección Civil se ha editado la «Guía para la realización del análisis del riesgo medioambiental» que desarrolla la normativa europea conocida como Seveso II.

En relación ya con el tema de este Seminario y más en concreto con el de esta mesa redonda, es decir la alarma social y la información voy a decir en primer lugar que una cierta dosis de alarma, preocupación o temor hacia potenciales de riesgos es sano y positivo. La ausencia de este miedo saludable sí que es peligroso, de hecho en numerosas ocasiones desde la propia Administración se tienen que hacer campañas para preocupar, concienciar e incluso propiciar un cierto grado de alarma de la población para que tome medidas preventivas ante riesgos ciertos y conocidos; tomemos como ejemplo a las campañas de Tráfico tanto publicitarias como punitivas.

El temor social o la alarma es negativa y contraproducente cuando es infundada, pero si es fundada, repito, no sólo no es negativa sino que el problema con que nos encontramos es la falta de temor hacia cierto tipo de riesgos.

Me voy a referir especialmente a esta situación de alarma social infundada respecto del medio y el papel que la información de los medios de comunicación tienen en la génesis de la misma.

Principales claves de aceptación social de riesgos, es decir porque unos tipo de riesgos preocupan más que otros:

- **Primera.** Las nociones de *riesgo* no están basadas en razones prácticas o en juicios empíricos. Son nociones *construidas social y culturalmente* que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. Es decir, la toma de decisiones respecto de riesgos no es individual sino social y está mediatizada culturalmente.

Cada pauta social y cultural del riesgo es sustentada por su propia estructura económica y las instituciones utilizan la cuestión del riesgo para controlar la incertidumbre respecto a la conducta humana, para reforzar normas, facilitar la coordinación y atribuir responsabilidades y culpas.

- **Segunda.** Los riesgos más rechazables son los que amenazan a la infancia o a la Naturaleza, y son armas utilizadas tradicional y culturalmente en la lucha ideológica por la dominación. Recordemos los diluvios, las plagas, la contaminación, la sequía, etc.; las iras de los dioses en la mayoría de religiones y mitos casi siempre han tomado forma de catástrofe natural y respecto de la infancia tenemos que la sentencia divina más dura es la de «seréis malditos tú y toda tu descendencia».
- **Tercera.** La aceptabilidad social de riesgos no depende del mayor o menor número de víctimas, sino de que las mismas estén previamente asignadas o sean aleatorias.

Es decir se acepta mejor y causan menos alarma los riesgos cuyas víctimas se pueden segmentar y discriminar por alguna variable. Por ejemplo accidentes en minería, accidentes de avión, soldados en una guerra, etc., que aquellos cuyo segmento social afectado es difuso y la víctima puede ser cualquiera: vacas locas, víctimas civiles de la guerra, terrorismo colectivo, sida, etc.

- **Cuarto.** Existen riesgos que en ningún caso se aceptan por muy baja que sea su probabilidad de ocurrencia, entre ellos se inscriben los que pueden afectar a la Naturaleza o medio ambiente y a la infancia o descendencia. Temas que ejemplifican este aspecto son los riesgos derivados de los cultivos transgénicos o los residuos radiactivos, cuando se les atribuyen efectos contaminantes hacia la Naturaleza o mutaciones genéticas a generaciones futuras.

Otro aspecto importante relacionado con la aceptabilidad o alarma social de riesgos es la naturaleza de la fuente de riesgo.

De los distintos modos de clasificación de riesgos para el medio ambiente podemos distinguir dos grandes grupos:

- **Los de naturaleza catastrófica**, que son riesgos imprevistos, masivos, puntuales, que alteran el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana y cuyos efectos son masivos y claramente perceptibles. El incendio forestal, la balsa minera de Aznalcollar o la contaminación de vertidos del *Prestige*.
- **Los de naturaleza calamitosa**, que son riesgos insidiosos que se alargan en el tiempo y cuyos efectos a largo plazo pueden ser mucho más graves e irreversibles que los producidos por desastres puntuales, pero que no alteran la vida cotidiana y ellos o sus efectos son imperceptibles para los sentidos al menos en el corto plazo: desertización, cambio climático, CO₂, el turismo, etc.

Los perceptibles directamente por la población, sobre los que hay tanto memoria histórica como experiencia personal y que son principalmente los pro-

ducidos por fenómenos meteorológicos o geológicos adversos y los derivados de la tecnología de uso común y control personal y voluntario como por ejemplo el automóvil.

Y por último el apartado de los nuevos riesgos derivados de un alto grado de desarrollo tecnológico que escapan, están fuera del conocimiento y control de la población y sobre cuyos efectos dependen de la información experta y contraexperta, como por ejemplo el CO₂, los derivados de la ingeniería genética o los de la energía nuclear.

Es en este campo de los nuevos riesgos tecnológicos, por su naturaleza de globalidad y victimización aleatoria, por sus efectos a largo plazo en el medio ambiente y las generaciones futuras, además de no ser percibido directamente por la población, hacia los que la sociedad se muestra más sensible y con un sentido de dependencia total respecto de las fuentes expertas.

Y es ahí, por tanto donde la información no es que juegue un papel importante, sino que lo es todo y por tanto campo propicio para su manipulación cultural. Una información como la que ayer mismo se transmitió desde una televisión privada, concretamente Tele 5, sobre las centrales nucleares, era claramente de un alarmismo pseudofundado y en algunos aspectos claramente tendenciosos, en el mismo campo la posición contraria de asegurar que la generación de energía nuclear no conlleva riesgo alguno sería propia de un irresponsable.

Encontrar y desarrollar un espectro de información sobre este tipo de riesgos a la población que si bien no alarme de forma infundada mantenga una cierta dosis de sana preocupación y alerta ante los mismos es una de las tareas más delicadas que tenemos en Protección Civil, para lo cual llevamos investigando desde hace años que tipos de riesgos preocupan más a la sociedad, así como las fuentes más fiables para ser informados sobre los mismos, nivel de confianza en las autoridades y demás fuentes de información, credibilidad de los distintos medios de comunicación, objetivos de los mismos así como de los periodistas, la estructura narrativa que suelen desarrollar los comunicadores en situaciones de emergencia y como poder influir en la misma, etc.

Para terminar, aunque para la mayoría de los aquí asistentes ya deben estar trabajando con este supuesto, es que el campo del medio ambiente natural como espacio separado de la sociedad hace tiempo que dejó de existir, la Naturaleza fue integrada en el proceso productivo de tal modo que lo queda de ella son «parques».

En la actualidad cualquier espacio de nuestro planeta es técnicamente accesible y por tanto integrable en el sistema social y económico siempre que haya interés en ello. Este hecho implica la consideración general de que no hay un lugar ajeno en nuestro planeta, extrínseco, a la capacidad de explotación económica del hombre civilizado.

Así, la distinción entre sociedad o sistema social (donde tiene lugar la actividad humana) y una naturaleza exterior o ecosistema (que constituiría el entorno diferenciado a ese sistema) hace tiempo que quedó abolida en favor de una nueva unidad global, aunque sigamos utilizando los términos de «naturaleza» y «sociedad» como entidades separadas.

El espacio «natural» está socialmente construido y las referencias continuas a espacios naturales «protegidos» o a «reservas» naturales de la biosfera realizadas por las instituciones públicas muestran la total ausencia, en la conciencia social, de un espacio natural salvaje capaz de subsistir sin la intervención social y política adecuada.

Los parques naturales son a la sociedad, lo que el Retiro es a Madrid o el patio de vecinos a la comunidad, espacios a los que hay que proteger o de otro modo desaparecerían, y por tanto espacios donde la actividad indeseada del hombre puede provocar situaciones de convulsión social tanto o más fuertes que otro tipo de desastres con peligro para las personas, como hemos podido comprobar con la contaminación producida por el hundimiento del buque *Prestige*.

La práctica derivada del edicto del rey Francisco de Francia para la villa de París en el siglo XVI, que en su artículo 4 prohibía: «...vaciar y arrojar a las calles y plazas de la villa la basura y aguas corrompidas e instaba a acarrearlas y vaciarlas de inmediato en el arroyo y echar luego un cubo de agua limpia para darles curso»; ha sido lo normal hasta no hace mucho tiempo, pero ya no es posible, no existe ese «afuera» y es por ello que en esa defensa de la Naturaleza integrada en lo social sólo cabe como tratamiento aceptable de las aguas infectas, detritus, basuras y cualquier otro tipo de residuo derivado de la actividad humana: la depuración, el reciclaje o la transmutación; cualquier otra solución no sería acorde con nuestra actual conciencia medioambientalista y sólo cabría emplearla de modo insolidario o bien compensando económicamente por la presencia de dichas basuras o residuos; alternativas reflejadas en el Protocolo de Kioto.

POLÍTICA DE INFORMACIÓN Y ALARMA SOCIAL

JOSÉ ALEJANDRO PINA BARRIO
ENRESA

I. LA INFORMACIÓN AMBIENTAL; II. LA INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN; III. LA ALARMA SOCIAL; IV. ALARMA SOCIAL TRADUCIDA A PREOCUPACIÓN SOCIAL; V. CONCLUSIONES; ANEXO I; ANEXO II.

I. LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Quisiera, antes de centrar mi breve exposición, resaltar el acierto e interés de los objetivos generales de este Seminario que se recogen tanto en lo que se dice en su título «Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente», como lo que no se dice pero se deduce, es decir: donde existe el *derecho de unos*, existe el *deber de otros* de proporcionar esa información.

ENRESA, como empresa pública dedicada a la protección del medio de los potenciales efectos negativos de los residuos radiactivos que genera la industria y ciertos tipos de actividades y servicios como por ejemplo el sanitario, se encuentra en el campo de lo no dicho en el título. Es decir en el campo de quienes tienen el *deber* de dar satisfacción al *derecho* de la sociedad de saber.

Es por ello, que uno de los capítulos importantes de nuestra actividad es precisamente la información a la población en general y acciones colaterales y complementarias como son la comunicación a través de los medios, la formación de colectivos específicos, la promoción y participación en cursos, seminarios, congresos, etc. Para este conjunto de actividades destinadas directa o indirectamente a dar satisfacción a ese derecho a saber de la población, nuestra organización cuenta con la Dirección de Área de Comunicación y el Departamento de Relaciones con los Medios, a los que se une, además, la Fundación ENRESA

cuyas tres líneas de actuación son: la *Asistencia Social y Desarrollo Socio-Económico*, el *Medio Ambiente* y la promoción de la *Formación y Cultura*¹.

Esta apuesta por la comunicación es fruto del convencimiento intelectual de que la información ayuda a evitar daños y facilita nuestra gestión.

II. LA INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Por este mismo motivo de convencimiento intelectual, no nos limitamos a cumplir con las políticas de formación e información, también tenemos un amplio programa de investigación para testar la eficacia y rendimiento de nuestras actividades informativas, detectar déficit y nuevas demandas sociales así como desarrollar nuevas técnicas y métodos para mejorarlas.

En esta línea de investigación hacemos continuos reanálisis en base a datos secundarios de barómetros europeos y nacionales, realizamos nuestras propias investigaciones sobre aspectos puntuales de la política informativa, sus resultados y el nivel de información que en esta materia tiene la población española.

Como ejemplo, en este mismo momento mantenemos un observatorio social propio a largo plazo para evaluar tendencias, lo que en la actualidad algunos llaman «pulsómetro» con una periodicidad semestral, por cierto los últimos resultados nos llegarán en unos días.

También somos agentes principales junto a otras instituciones del proyecto COWAN en su adaptación a España. Se trata de un ambicioso programa de trabajo auspiciado por la Unión Europea para determinar las claves de comunicación que posibilitan y minimizan los efectos negativos tanto sociales como políticos y ambientales derivados de la ubicación territorial de instalaciones de difícil aceptabilidad social.

¹ Las líneas de actuación de la Fundación se enmarcan en tres áreas:

- **Asistencia Social y Desarrollo Socio-Económico:** en sus fines asistenciales, la Fundación ENRESA colabora con aquellas organizaciones e instituciones de carácter público o privado de reconocido prestigio y suficiente acreditación en la realización de tareas asistenciales.
- **Medio Ambiente:** la Fundación ENRESA trata de contribuir al mejor funcionamiento del medio ambiente y concienciar a la sociedad de la necesidad de su defensa. Son de destacar las actividades de las Cátedras de Medio Ambiente creadas en diversas universidades españolas, que son un instrumento para la difusión de conocimientos medioambientales y, de manera particular, de los que se refieren al tratamiento de los residuos en general y de los radiactivos en particular.
- **Formación y Cultura:** la Fundación ENRESA apoya aquellas iniciativas de entidades públicas o instituciones que favorezcan la formación y la difusión de la cultura entre las poblaciones de su ámbito de actuación, colaborando en la celebración de cursos, certámenes, exposiciones y, en general, de acontecimientos de carácter cultural. colaborando en la celebración de cursos, certámenes, exposiciones y, en general, de acontecimientos de carácter cultural.

Todo ello con la colaboración y participación de Departamentos Universitarios, Centros de Investigación públicos y privados y otras instituciones y organismos.

III. LA ALARMA SOCIAL

Si como he dicho al principio me ha parecido acertadísimo el título y objetivos del Seminario, considero además de un total acierto el encabezamiento de esta mesa redonda, «Información ambiental y alarma social», al relacionar la información con la alarma social.

En efecto la invisibilidad de cierto tipo de peligros para los individuos y el medio natural hace que su percepción tenga que estar basada exclusivamente en el saber, científico o acientífico, sobre los mismos, y en ese saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, por lo que están abiertos a los procesos sociales de definición, comunicación e información que sobre los mismos se elaboran mediante el lenguaje técnico y se transmiten a través de los medios de comunicación².

En el caso de muchos de estos nuevos peligros para el ambiente y los individuos, el cambio climático por CO₂, los derivados de las modificaciones genéticas en la agricultura, las aplicaciones de la radiactividad en la industria o sanidad, etc., los individuos carecemos de sentidos para percibir, nos encontramos indefensos frente a una exposición a los mismos, son fuentes de riesgo que ni se ven ni se huelen ni se sienten. En oposición a estos riesgos hay otros agentes que pueden afectar al medio o a los individuos, como el fuego, la violencia del agua o del viento, etc., sobre los que tenemos memoria histórica y órganos sensoriales para contrastar la información que nos pueda llegar.

En el caso de estos nuevos peligros, los imperceptibles, entre los que se encuentra el radiactivo, su aceptabilidad, las reacciones sociales y estrategias de interacción con los mismos dependen de la información de las fuentes especializadas y expertas; y lo que puede ser más preocupante, también depende de la información que en ocasiones viene de fuentes pseudo-especializadas y pseudo-expertas o contra-expertas.

Repito por tanto que estos peligros, independientemente de su realidad objetiva, su percepción social está en función exclusiva de la información que llega a los individuos.

² Esto se apoya, entre otros en LAGADEC, Patrick: *La civilización del riesgo*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1983. BECK, Ulrich: *La sociedad del riesgo*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1998.

Además de la imperceptibilidad, hay otros atributos de estos peligros para el ambiente y la sociedad que nos preocupan en la elaboración y sustentación de nuestra política informativa, como son por ejemplo, su carácter de globalización, y el hecho de que los peligros que amenazan a la Naturaleza, a la infancia y a las generaciones futuras, son armas utilizadas tradicional y culturalmente en la lucha ideológica por la dominación³ tanto de muy fácil recurso para provocar alarma entre la población.

Estamos pues en un campo que puede ser de extrema sensibilidad social, que a su vez depende en su totalidad de la información que generamos en las fuentes (que no siempre es concordante entre sí); y de la utilización que de dicha información se hace en las distintas vías a través de las cuales llega a la población. Entre estas vías destacan por sus efectos puntuales a corto plazo los medios de comunicación masivos, siendo el tratamiento que se da a los problemas de medio ambiente en los libros escolares los responsables a largo plazo.

IV. ALARMA SOCIAL TRADUCIDA A PREOCUPACIÓN SOCIAL

Para terminar, quisiera puntualizar, que si bien todos entendemos esta relación tan estrecha entre información y alarma social sobre todo en lo referente a temas en los que los posicionamientos sociales dependen en su totalidad de la información que les llega, la expresión «alarma social» hace referencia a un estado de ánimo de difícil cuantificación y por tanto poco operativo.

La «alarma social» que se utiliza para la justificación de alguna que otra sentencia jurídica y sobre todo en el lenguaje político y periodístico, no siempre es un reflejo objetivo de lo que acontece en la sociedad, sino más bien la plasmación de una creencia o deseo de quienes la emplean.

Para fundamentar nuestra política informativa, recurrimos a operar con el concepto de «preocupación social» que si bien no es traducible totalmente por alarma social, es un indicador que nos permite evaluar la sensibilidad social hacia determinados temas; lo utilizamos también porque es el concepto que se emplea en la mayoría de los estudios sociales tanto nacionales como europeos, lo que nos permite su contrastabilidad.

En este sentido, limitándonos al universo de la ciudadanía española, en el *ranking* de mayores problemas que nos preocupan los relacionados con el ambiente

³ DOUGLAS, Mary (antropóloga): *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1996.

según los barómetros nacionales del CIS⁴ se mueven en una horquilla que va del 0,8 al 2,5%, muy lejos de otros temas como el paro, el terrorismo, etc.

En los estudios propios o hechos en colaboración, reducimos la pregunta a problemas que pueden derivar en situaciones de riesgo catastrófico o calamitoso para el medio o la sociedad, y en este caso los relacionados con el ambiente suben hasta el 7,9% según el último estudio realizado en este mismo año⁵.

En relación a estos datos no podemos hablar de una situación institucionalizada de alarma social o de preocupación alarmante, más bien lo contrario. Lo cual no es una garantía de que no se pueda disparar en cualquier momento y causar una situación puntual de alarma social, como ya sucedió en el año 1987 con el accidente del barco *Casón*, y en el que el detonante fue la creencia social de la existencia de radiactividad⁶.

Así pues, y repito, aunque no existe una situación de alarma social continuada, sí se puede presentar una alarma social puntual de determinados casos.

V. CONCLUSIONES

En lo que a nosotros concierne, si los residuos radiactivos nacen como problema —derivado del uso de elementos radiactivos en la industria y los servicios— nosotros nacemos en el año 1984 como solución a ese problema.

Y ya desde nuestro nacimiento, éramos conscientes que para conseguir nuestros objetivos, no sólo teníamos que abordarnos a la gestión técnica de los mismos, sino que consideramos que la gestión social y política es parte ineludible de la solución; puesto que necesitamos de la complicidad de la sociedad tanto como la sociedad necesita de nosotros para solucionar este problema.

Es y va a seguir siendo por tanto un objetivo prioritario de nuestra organización ese entendimiento mutuo con la sociedad y que duda cabe que dicha complicidad ha de pasar por la información, por la intercomunicación y por la colaboración; de ahí nuestro esfuerzo informativo e investigador en esta área con el fin de encontrar soluciones a los problemas pendientes como es el caso del Almacenamiento Temporal Centralizado para los residuos de alta actividad.

⁴ Se adjuntan tablas barómetro CIS, 2001-2004, Anexo I.

⁵ Se adjunta tabla estudio CEISE, Anexo II.

⁶ Al embarrancar el buque en la Costa da Morte de Galicia, la carga de sodio metálico que transportaba reaccionó con el agua produciendo vapor de agua. Un medio de comunicación dio la noticia de que según «expertos consultados» aquella inocente nube de vapor de agua era una nube radiactiva. Esta simple y desafortunada noticia no sólo provocó la alarma social, sino que fue más allá y la falsa información actuó como detonante de un éxodo masivo de una población empequeñecida por la falsa información.

Para ello nuestra política informativa además de inspirar confianza y ser adecuada, deberá ser equilibrada; y entendemos por equilibrada el que no produzca alarmas infundadas pero tampoco una despreocupación peligrosa y negligente, es bueno que en la sociedad se instale una sana preocupación por todo aquello que le concierne, y que duda cabe que el medio natural, el ambiente en que vivimos, debe ser una preocupación positiva tanto por respeto a nuestros contemporáneos como por compromiso moral ineludible hacia las generaciones futuras.

ANEXO I (algunos barómetros del CIS).

Barómetros CIS julio de 2004.

Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (MÁXIMO TRES RESPUESTAS).

	. %	. (N)
Paro	61,1	(1.415)
Drogas	9,8	(228)
Inseguridad ciudadana	20,1	(466)
Terrorismo, ETA	47,4	(1.097)
Infraestructuras	2,6	(60)
Sanidad	6,6	(153)
Vivienda	19,6	(455)
Problemas económicos	13,0	(300)
Problemas relacionados con el empleo	5,0	(115)
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,0	(23)
Corrupción y fraude	0,8	(18)
Las pensiones	4,1	(96)
Problemas políticos	7,0	(161)
La guerra de Irak	3,3	(76)
Justicia	1,8	(41)
Problemas sociales	2,7	(63)
Racismo	0,8	(18)
Inmigración	17,0	(393)
Violencia contra la mujer	8,6	(199)
Problemas de la juventud	2,0	(47)
Crisis de valores	2,3	(53)
Educación	4,0	(93)
Medio ambiente	1,6	(37)
La salud	0,3	(6)
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	0,5	(11)
Alimentación	0,0	(0)
Problemas relacionados con la mujer	0,5	(12)
El euro	0,7	(16)
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	0,1	(3)
Reforma del Seguro de Desempleo	0,0	(0)
La situación del País Vasco	0,0	(1)
El desastre del Prestige	0,0	(1)
El atentado del 11-M	0,4	(9)
Otras respuestas	4,1	(96)
Ninguno	0,2	(4)
<i>TOTAL</i>	<i>100,0</i>	<i>(2.316)</i>

Barómetros CIS junio de 2003.

P.1 Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (MÁXIMO TRES RESPUESTAS).

	. %	. (N)
Paro	60,6	(1.409)
Drogas	15,3	(357)
Inseguridad ciudadana	31,1	(724)
Terrorismo, ETA	46,5	(1.082)
Infraestructuras	2,1	(48)
Sanidad	3,8	(89)
Vivienda	13,1	(304)
Problemas económicos	10,6	(246)
Problemas relacionados con el empleo	2,8	(65)
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	0,7	(16)
Corrupción y fraude	2,9	(68)
Las pensiones	2,8	(64)
Problemas políticos	11,4	(266)
La guerra de Irak	1,7	(39)
Justicia	2,1	(49)
Problemas sociales	3,4	(78)
Racismo	0,6	(13)
Inmigración	15,5	(360)
Violencia contra la mujer	3,4	(80)
Problemas de la juventud	1,0	(24)
Crisis de valores	1,8	(43)
Educación	3,5	(82)
Medio ambiente	1,4	(32)
La salud	0,3	(8)
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	0,1	(2)
Alimentación	0,0	(0)
Problemas relacionados con la mujer	0,3	(7)
El euro	0,6	(15)
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	0,3	(7)
La ley sobre la reforma del desempleo	0,0	(0)
La situación del País Vasco	0,0	(0)
El desastre del Prestige	0,7	(17)
Otras respuestas	3,7	(85)
Ninguno	0,6	(15)
<i>TOTAL</i>	<i>100,0</i>	<i>(2.327)</i>

Barómetros CIS julio de 2002.

Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (Respuesta espontánea). (MULTIRESPUESTA: MÁXIMO TRES RESPUESTAS).

Paro	67,0
Drogas	14,2
Inseguridad ciudadana	20,6
Terrorismo, ETA	54,1
Infraestructuras	1,7
Sanidad	4,3
Vivienda	5,6
Problemas económicos	9,5
Problemas relacionados con el empleo	3,3
Problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,0
Corrupción y fraude	0,9
Las pensiones	3,3
Problemas políticos	5,5
La guerra de Afganistán	0,3
Justicia	0,9
Problemas sociales	3,7
Racismo	1,0
Inmigración	25,9
Violencia contra la mujer	1,0
Problemas de la juventud	1,6
Crisis de valores	1,2
Educación	3,3
Medio ambiente	0,7
La salud	0,2
Funcionamiento y cobertura de los servicios públicos	0,3
Problemas relacionados con la mujer	0,6
El euro	1,8
Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes	0,7
La ley sobre la reforma del seguro de desempleo	0,9
El conflicto del islote de Perejil	3,3
Otras respuestas	2,0
Ninguno	0,9
(N)	(2.303)

Barómetros CIS abril de 2001.

P.1 Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (MÁXIMO TRES RESPUESTAS).

	. %	. (N)
Paro	63,2	(1.576)
Droga, alcoholismo	17,5	(435)
Delincuencia, inseguridad ciudadana	9,4	(235)
Terrorismo, ETA	63,0	(1.569)
Escasez y/o mal funcionamiento de los servicios públicos	1,9	(47)
Sanidad	3,9	(97)
Vivienda	2,9	(73)
Problemas económicos	9,2	(229)
Precariedad en el empleo	2,5	(62)
Problemas de la agricultura	0,6	(15)
Subida de los carburantes	0,2	(5)
Las pensiones	4,3	(107)
Problemas políticos	5,8	(144)
Problemas derivados de las autonomías	0,8	(19)
La actuación judicial	1,6	(41)
Problemas sociales	4,0	(99)
Racismo	1,3	(33)
Inmigración	15,9	(395)
Violencia contra la mujer	2,1	(52)
Problemas de la juventud	1,8	(46)
Déficit de valores sociales	2,8	(69)
Sistema educativo	4,5	(112)
Contaminación, medio ambiente	2,3	(58)
La salud	0,5	(12)
El futuro de los hijos	0,3	(7)
Los problemas de la ganadería y la alimentación	3,4	(85)
Acuerdos pesqueros	0,8	(21)
Problemas laborales y familiares de la mujer	0,8	(21)
Otras respuestas	4,3	(107)
Ninguno	0,2	(6)
N.S.	5,2	(129)
N.C.	0,5	(13)
<i>TOTAL</i>	<i>100,0</i>	<i>(2.492)</i>

ANEXO II

Fuente: CEISE, junio de 2004.

RIESGOS/CATÁSTROFES QUE PREOCUPAN	
Base	Total (1.200)
FUENTES DE RIESGOS/CATÁSTROFE	%
ACCIDENTES	6,0
– Accidentes en carretera	3,7
– Accidentes en otros medios de transporte	0,8
– Accidentes sin especificar	1,3
– Accidentes en el hogar	0,6
MEDIO AMBIENTALES	7,0
– Capa de ozono	1,5
– Vertidos de petróleo u otros vertidos al mar	2,4
– Medio ambiente/ecológico y otros sobre medio ambiente	1,0
– Contaminación ambiental	3,0
CLIMÁTICOS-METEOROLÓGICOS	32,2
– Cambio climático	2,6
– Inundaciones, lluvias y riadas	24,6
– Tormentas, rayos y tempestades	3,2
– Nieve y granizo	0,4
– Huracanes, tornados y viento	3,3
– Otros climáticos	1,1
NATURALES	24,4
– Terremotos	22,7
– Maremotos	0,6
– Volcanes	1,6
– Derrumbamiento/deslizamiento de tierras	0,4
– Otros naturales	0,1
SOCIALES-POLÍTICAS-ECONÓMICAS	29,6
– Socio económicos	1,9
– Droga	0,2
– Enfermedades, cáncer	1,9
– Violencia, vandalismo e inseguridad ciudadana	1,2
– Atentados terroristas	21,6
– Guerra	7,7
INCENDIOS FORESTALES	1,7
INCENDIOS EN EL HOGAR	0,2
INCENDIOS URBANOS	0,1
INCENDIOS, FUEGO SIN ESPECIFICAR	12,2
RELACIONADO CON ENERGÍA NUCLEAR	2,5
ACCIDENTES INDUSTRIA QUÍMICA	0,3
TODO EN GENERAL	1,6
OTROS	1,7
NINGUNA	2,0
N.S.	21,2

Fuente: CEISE, junio de 2004.

RIESGOS/CATÁSTROFES QUE PREOCUPAN							
	Total	Sexo		Edad			
		Hombre	Mujer	15 a 24	25 a 44	45 a 64	65 y +
Base	(1.200)	(584)	(616)	(172)	(447)	(321)	(260)
FUENTES DE RIESGOS/CATÁSTROFE	%	%	%	%	%	%	%
ACCIDENTES	6,0	5,1	6,9	5,9	5,3	7,5	5,6
– Accidentes en carretera	3,7	3,4	4,1	5,5	2,6	4,1	4,0
– Accidentes en otros medios de transporte	0,8	1,2	0,4	1,4	1,0	0,7	–
– Accidentes sin especificar	1,3	0,5	2,0	–	1,0	2,1	1,6
– Accidentes en el hogar	0,6	0,2	0,9	0,4	0,9	0,6	–
MEDIO AMBIENTALES	7,0	6,3	7,7	11,7	7,0	5,9	5,3
– Capa de ozono	1,5	1,0	1,9	1,8	1,3	2,2	0,6
– Vertidos de petróleo/otros vertidos al mar	2,4	2,3	2,6	1,6	3,5	1,8	2,0
– Medio ambiente/ecológico y otros sobre medio ambiente	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	0,6	0,9
– Contaminación ambiental	3,0	3,0	3,0	7,5	2,4	1,8	2,4
CLIMÁTICOS-METEOROLÓGICO	32,2	30,1	34,2	36,7	33,2	32,3	27,2
– Cambio climático	2,6	3,4	1,9	6,8	0,8	2,9	2,7
– Inundaciones, lluvias y riadas	24,6	22,3	26,8	27,9	27,1	23,9	19,0
– Tormentas, rayos y tempestades	3,2	2,8	3,5	0,7	3,7	2,7	4,5
– Nieve y granizo	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,3	0,4
– Huracanes, tornados y viento	3,3	2,5	4,0	3,5	3,4	3,5	2,5
– Otros climáticos	1,1	1,0	1,1	0,7	1,3	1,3	0,6
NATURALES	24,4	24,9	23,9	27,7	26,7	22,9	19,9
– Terremotos	22,7	23,0	22,5	26,7	24,5	21,4	18,8
– Maremotos	0,6	0,7	0,4	–	0,8	0,5	0,6
– Volcanes	1,6	2,1	1,1	2,0	1,9	1,4	1,1
– Derrumbamiento/deslizamiento de tierras	0,4	0,2	0,6	–	0,6	0,2	0,6
– Otros naturales	0,1	0,1	0,1	–	0,2	0,2	–
SOCIALES-POLÍTICAS-ECONÓMICAS	29,6	23,2	35,6	24,8	30,7	31,4	28,4
– Socio económicos	1,9	1,7	2,1	2,4	1,3	2,3	2,0
– Droga	0,2	–	0,4	–	–	0,9	–
– Enfermedades, cáncer	1,9	1,8	2,0	1,0	2,4	2,0	1,5
– Violencia, vandalismo e inseguridad ciudadana	1,2	0,3	2,0	1,2	–	2,2	2,0
– Atentados terroristas	21,6	16,7	26,3	17,0	24,2	22,5	19,3
– Guerra	7,7	5,8	9,5	5,9	6,7	9,3	8,7
INCENDIOS FORESTALES	1,7	1,2	2,1	3,2	0,8	1,3	2,6
INCENDIOS EN EL HOGAR	0,2	–	0,3	0,5	0,3	–	–
INCENDIOS URBANOS	0,1	–	0,2	–	–	–	0,6
INCENDIOS, FUEGO SIN ESPECIFICAR	12,2	8,8	15,5	8,1	15,2	14,9	6,6
RELACIONADO CON ENERGÍA NUCLEAR	2,5	3,0	2,0	1,9	2,6	3,4	1,6
ACCIDENTE INDUSTRIA QUÍMICA	0,3	–	0,6	0,7	0,2	0,5	–
TODO EN GENERAL	1,6	0,8	2,4	–	0,5	2,1	4,0
OTROS	1,7	2,4	1,0	1,9	1,6	2,0	1,3
NINGUNA	2,0	3,0	1,1	–	2,5	1,5	3,1
N.S.	21,2	26,2	16,4	21,5	19,1	19,1	27,0

COMUNICACIÓN Y FORMACIÓN DE LA CONCIENCIA AMBIENTAL

TITO DRAGO
COMUNICA, S. L.

Sumario: I. GRANDES HECHOS IGNORADOS; II. TAMBIÉN LAS BUENAS NOTICIAS SON IGNORADAS; III. LA COMUNICACIÓN SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE; IV. BUENOS MÉTODOS PARA NAVEGAR.

Si partimos de la convicción de que los medios de comunicación social tienen un papel cada vez más importante en la formación y desarrollo de la conciencia de los seres humanos, debemos admitir que en lo que tiene que ver con el medio ambiente se ha avanzado mucho en los últimos años, aunque falta mucho por hacer y hay cosas francamente criticables.

Recuerdo que a principios de los años ochenta, en un seminario sobre Medio Ambiente que organizamos en Lima, la capital del Perú, llegó una periodista de la sección Turismo de uno de los diarios más importantes de allí y nos dijo que su director la había enviado porque le interesaba que se comparasen las ofertas turísticas de ese país con las de otros. Esa era la idea que tenían muchos periodistas sobre lo que se entendía por Medio Ambiente: Naturaleza y Turismo.

En esa época comenzamos a editar, con la redacción central en Madrid, el primer servicio mundial de noticias y análisis para los medios de comunicación titulado *Boletín de Medio Ambiente y Desarrollo*, que desde entonces se continúa realizando semanalmente, aunque ahora su redacción central está en Montevideo. Sobre la base de ese servicio nació *TierrAmérica*, al que me referiré más adelante.

Una década después, al realizarse la Cumbre de Río, en la que se aprobó la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en la misma se consignó que: «los medios de comunicación social tienen la gran responsabilidad de poner sus recursos al servicio de su misión educativa. Los especialistas en cuestiones del medio ambiente, así como aquellos cuyas acciones

pueden repercutir de manera perceptible en el medio ambiente, han de recibir en el curso de su formación los conocimientos y las aptitudes necesarios, y adquirir plenamente el sentido de sus responsabilidades a ese respecto».

La ratificación de que existe esa gran responsabilidad se repitió una y otra vez en cuantas reuniones se han realizado desde entonces. De lo que se trata en la actualidad es de asumirla de manera compartida por periodistas, dueños de los medios, ambientalistas, ecologistas y administrativos del sector.

I. GRANDES HECHOS IGNORADOS

Nicholas Negroponte, fundador del Laboratorio de Medios del Instituto Tecnológico de Massachusetts, dice que ahora estamos en la era de la posinformación y que ahora la audiencia suele ser sólo una persona pues a veces «todo se hace por encargo y la información se personaliza al máximo».

En ese sentido, añade «se asume que la individualización es la extrapolación de la transmisión selectiva, pues se pasa de un grupo grande a uno pequeño, después a otro más pequeño y al final al individuo».

Además de que proliferan los emisores de información en el mundo digital, algunos de los medios tradicionales, como *La Vanguardia*, ofrecen servicios individualizados, que contienen la información sobre temas específicos que eligen sus destinatarios y que éstos reciben por correo electrónico.

No obstante, esos medios tradicionales siguen teniendo una gran influencia y, se quiera o no, son los que generan lo que se conoce como opinión pública.

Podemos tomar dos ejemplos de cómo noticias ambientales importantes han pasado prácticamente desapercibidas.

Una de ellas es la tragedia de Bhopal, en la India, de la que se cumplen hoy 20 años de lo que se puede calificar como la mayor catástrofe industrial de la historia y de la que todavía hoy su responsable, la transnacional Dow Chemical, sigue sin hacerse responsable.

En Bhopal el estallido de su planta industrial ocasionó la muerte de más de 20.000 personas, hay 150.000 supervivientes que continúan en tratamiento y otro medio millón que también sufren efectos de la intoxicación que sufrieron. Los supervivientes recibieron entre 370 y 533 dólares de «indemnización» cada uno, lo que como mucho les sirvió para su atención médica durante cinco años. Nada más. Pero lo que era la fábrica, sus escombros y los alrededores siguen sin que los residuos hayan sido retirados, contaminando el entorno y las aguas. En la zona, como efectos de la catástrofe, siguen naciendo niños enfermos y con malformaciones. La Dow se retiró del país, pero los afectados continúan recla-

mando que asuma su responsabilidad civil y penal. ¿Han leído algo en los diarios estos días, lo han escuchado en la radio o visto en la televisión?

Otra: en Irak la potencia ocupante contrató con su connacional Bechtel, por 680 millones de dólares, obras para la reconstrucción de ese país, que incluye los sistemas municipales de agua y alcantarillado, las principales infraestructuras de irrigación y dragado, así como la reparación del puerto marítimo de Umn Qasr. Esa compañía transnacional impulsará la privatización del agua en una zona como el Medio Oriente, donde ya se está disputando esa preciosa materia, al extremo de que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) anunció que creará un organismo integrado por científicos para mediar en las disputas sobre recursos hídricos en esa región. Puedo repetir las preguntas de antes acerca de lo publicado en los medios.

Pero hay más al respecto. Esa compañía, la Bechtel, en el año 1999 se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable en Cochabamba, Bolivia, y su primera medida fue aumentar 50% las tarifas. Un año después la reacción ciudadana logró que se rescindiera ese contrato y desde entonces la empresa reclama una indemnización, siendo muy posible que en los próximos días deba contentarse con algo simbólico, lo que constituiría un primer gran triunfo popular contra sus políticas. Ese antecedente no se tuvo en cuenta al concederle los contratos en Irak, ni tampoco lo que hizo en otros países, como en la India, donde está realizando actividades similares a las de Bolivia.

Por eso, la escritora Vandana Shiva, Premio Nobel alternativo, señaló que los ejecutivos de Bechtel codician el mercado de Irak desde hace 20 años, recuerda que Donald Rumsfeld negoció el asunto en el año 1983 con Sadam Husein y que después, tras la invasión, lo hizo como Secretario de Defensa de los Estados Unidos.

¿Cuánto de esto fue reflejado por los medios de comunicación? ¿Cuánta gente está enterada en el mundo de estas informaciones? Poca, muy poca.

¿Cuántos medios informan de que los gastos militares en el mundo ascienden a 900.000 millones anuales? cuántos reprodujeron las declaraciones del encargado de Asuntos de Desarme de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Jayantha Dhanapala, quien afirmó que «mientras el desarrollo y la producción de armas de destrucción masiva dejan a su paso pesadillas ambientales, su uso en la guerra podría comprometer las bases mismas de la vida en el planeta».

En todo esto tienen una gran responsabilidad los Estados Unidos y Europa, porque esas empresas y a través de ellas, directa o indirectamente, los grandes medios de comunicación, ignoran determinados hechos y sobredimensionan otros.

Para tener una idea de ese poder basta tener presente que de las 500 mayores empresas del mundo, un 48% (239) son estadounidenses, un 31% (154) europeas, un 11% (64) japonesas y apenas un 4% (22) repartidas en Asia, Oceanía, África y América Latina.

II. TAMBIÉN LAS BUENAS NOTICIAS SON IGNORADAS

Desde que apareció la profesión periodística en las escuelas y academias se repite una y otra vez que «cuando un perro muerde a una persona no es noticia, pero que sí lo es si una persona muerde a un perro». Esto nos puede hacer reír e incluso impulsarnos a coincidir, pero lo cierto es que si una persona muerde a un perro lo que corresponde es ponerla en manos de un psiquiatra.

Hablando de medio ambiente, bueno es referirse a la Amazonia. ¿Cuántos medios recogieron la información de que en julio de 2000 el entonces presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, anuló el registro de propiedad de 1.899 grandes predios rurales que suman 62,7 millones de hectáreas, equivalente a una octava parte de la superficie de España? ¿Cuántos informaron de que se entregaron 13 millones de esas hectáreas a 462.866 familias, con subsidios para subsistir el primer año, apoyo tecnológico, prestaciones sociales y asesoramiento ecológico?

Sobre la Amazonia prácticamente siempre se difunden noticias negativas y se ignoran muchas, como lo que ocurre en el estado de Amapá, ubicado en la ribera norte del río Amazonas. Ese estado, con una superficie de 143.000 kilómetros cuadrados más de una cuarta parte de la de España, con poco más de 500.000 habitantes, desde el año 1994 el desarrollo sostenible es un programa de gobierno, que obliga a todos los Ministerios a aplicar los criterios aprobados en la Cumbre de Río que dio nacimiento a la Agenda 21.

Ese estado, a pesar de su subdesarrollo económico y social fue el primero de Brasil y uno de los pocos del mundo en cumplir con la Agenda 21, instituyendo el Código Ambiental y aprobando una Ley de Biodiversidad. Eso se tradujo en el desarrollo de nuevas formas de agricultura, ganadería y pesca. En cinco años se duplicó el ingreso por habitante, disminuyó la mortalidad infantil.

Noticias positivas, buenas noticias. Pero ignoradas por la mayoría de los grandes medios de comunicación.

III. LA COMUNICACIÓN SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Como Antonio Magariños nos pidió que mencionásemos proyectos concretos de información, retomo algo dicho al principio, cuando mencioné el nacimiento del *Boletín sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, que fue iniciado en Madrid en 1980, editado bajo mi dirección por la agencia Inter Press Service (IPS), con el apoyo del Centro Internacional de Formación en Ciencias

Ambientales (CIFCA), que funcionó también en esta capital hasta su disolución en el año 1984.

El *Boletín* durante la Cumbre de Río de Janeiro lo editamos bajo el nombre de *TerraViva* y ahora se continúa editando con el de *TierraAmérica* (en castellano, portugués e inglés), que se publica como suplemento en una veintena de diarios, entre ellos la *Folha do Paraná* y el *Correo Popular*, de Brasil; *La República*, de Uruguay; *La Razón*, de Bolivia; *El Universal*, de México; *Últimas Noticias*, de Venezuela y *La Hora*, de Ecuador. Además de difundirse sus noticias en 800 radios de aquella región. En su consejo editorial está un grupo de personalidades:

Patricio Aylwin, ex presidente de Chile; Manuel Arango, empresario mexicano; Klaus Toepfer, director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Miguel de la Madrid, ex presidente de México; Roberto Fontanarrosa, caricaturista argentino; Carlos Fuentes, escritor mexicano; Yolanda Kakabadse, presidenta de la Unión Mundial para la Naturaleza; Eduardo Galeano, escritor uruguayo; César Gaviria, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA); Mark Malloch Brown, administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Osvaldo Hurtado, ex presidente de Ecuador; Jorge Illueca, ex presidente de Panamá; José Roberto Marinho, director del Grupo Globo, de Brasil; Margarita Marino de Botero, presidenta del Colegio Verde (Colombia); Humberto Maturana, científico chileno; Manfred Max Neef, Premio Nobel alternativo, Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz; Javier Pérez de Cuellar, ex secretario general de la ONU; Elena Poniatowska, escritora mexicana; Silvio Rodríguez, cantautor cubano; Roberto Savio, presidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo; Maurice Strong, presidente del Consejo de la Tierra; Marcos Terena, líder indígena yanomami y Ronaldo, futbolista brasileño y embajador de Buena Voluntad del programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la lucha contra la pobreza.

Ustedes pueden comprobar, en: www.tierramerica.net, que América Latina está en la vanguardia de la información ambiental. Aquí, en España, estamos programando hacer algo similar para Europa y el Mediterráneo.

IV. BUENOS MÉTODOS PARA NAVEGAR

Para navegar en cualquier lugar hay que tener buenos métodos. En la información también. Dijo el comunicólogo Armand Mattelart que «la comunicación se ha vuelto demasiado importante para el porvenir de las relaciones entre las culturas como para seguir retrasando su reapropiación por la ciudadanía».

Esto debe ser entendido como que comunicar ya no es una responsabilidad exclusiva de los periodistas, aunque éstos no pueden renunciar a ella ni los demás sectores a seguir contando con ellos y, pero sobre todo, con los métodos de ese oficio, que algunos llaman profesión.

Ante el alud de informaciones, su origen en las más variadas y a menudo desconocidas fuentes, exige un tratamiento profesional para asegurar ese derecho fundamental de los ciudadanos consagrado en la Constitución española, el de «comunicar o recibir libremente información veraz».

Es verdad que las nuevas tecnologías nos obligan a los periodistas a hacer una profunda reflexión sobre nuestro papel y no es ninguna casualidad que todavía los medios digitales merezcan menos fiabilidad y que los usuarios se sigan fiando más de las cabeceras que tienen su versión en papel.

Por ello, tanto los periodistas como quienes les suministran información a ellos desde ministerios, empresas, instituciones, ONGs u otras organizaciones ciudadanas, deben mantener los principios básicos del periodismo, con redacciones claras, contextualizadas y con fuentes que gocen de credibilidad. Eso significa mantener el criterio de la pirámide invertida, o sea que lo más importante de la información esté al principio, que allí se consigne el quién, qué, cuándo y cómo y que todo sea tan claro y comprensible que lo pueda entender un niño de 12 años de edad.

LOS CIUDADANOS EUROPEOS SE INTERESAN POR EL MEDIO AMBIENTE Y POR LA CIENCIA. ENCUESTA EUROPEA DE LA FUNDACIÓN BBVA

JAVIER FERNÁNDEZ CARVAJAL
Fundación BBVA

Sumario: I. LA CIENCIA ES POSITIVAMENTE VALORADA POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS; II. MÁS INTERÉS QUE INFORMACIÓN; III. COMPARACIÓN CON LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS; IV. EXPOSICIÓN A CONTENIDOS CIENTÍFICOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN; V. LA PRENSA ESCRITA, LA FUENTE DE PREFERENCIA PARA LOS UNIVERSITARIOS; ANEXO.

El estudio llevado a cabo por la Fundación BBVA ha cubierto una doble área, las percepciones de la ciencia y la tecnología en su conjunto y, también, los conocimientos y actitudes ante el medio ambiente y la biotecnología. Específicamente, se ha atendido a las siguientes cuestiones:

- Percepciones, interés y confianza hacia la ciencia globalmente considerada.
- Conocimientos y percepciones del medio ambiente y la biotecnología.

La investigación de la Fundación BBVA se ha realizado en el año 2003 en nueve países europeos: España, Italia, Polonia, Francia, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Holanda y Austria, con un total de 13.500 entrevistas. En la selección de los países se ha tenido en cuenta el peso demográfico. El análisis de España se presenta desde una perspectiva comparada.

I. LA CIENCIA ES POSITIVAMENTE VALORADA POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS

El estudio de la Fundación BBVA muestra que *la ciencia es altamente valorada y genera expectativas positivas entre los ciudadanos europeos*, representados aquí por nueve países:

1. La comunidad científica es una de las instituciones y grupos profesionales que mayor credibilidad y confianza inspira.
2. La ciencia es el área que, junto a la medicina y el medio ambiente, más *interés* suscita, a pesar de que el nivel de *información* sobre la misma se sitúe por debajo del interés declarado.

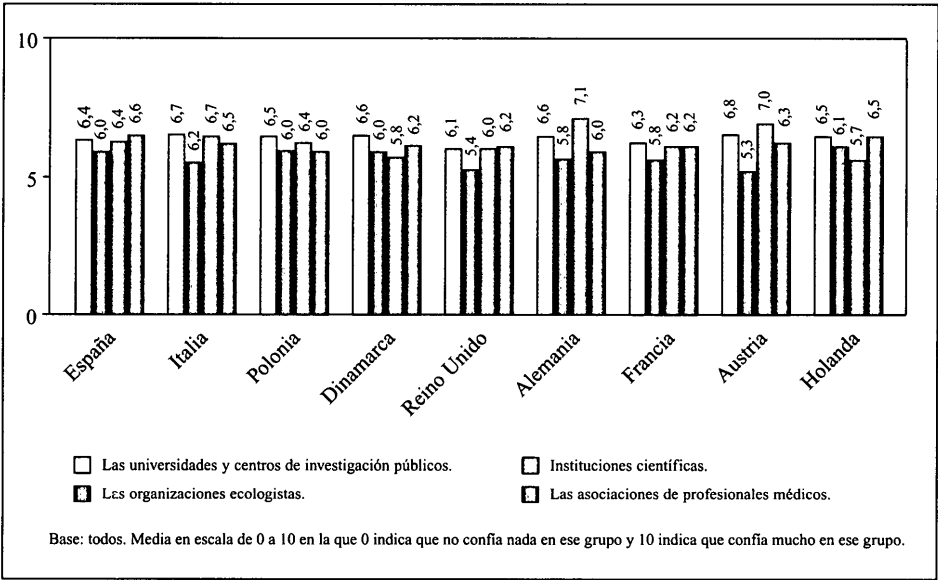


Figura 1. Grado de confianza en que los siguientes grupos dicen la verdad sobre los beneficios y problemas de la Biotecnología: grupos estrechamente relacionados con la ciencia.

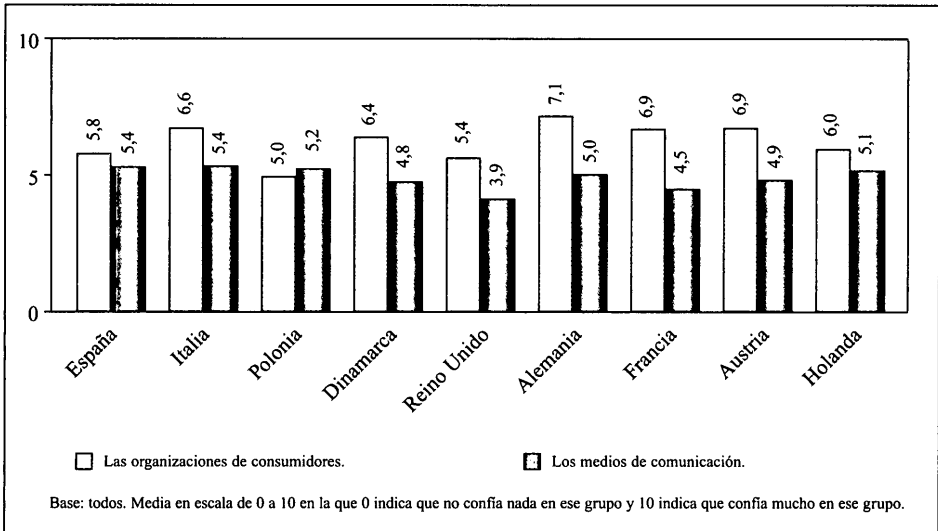


Figura 2. Grado de confianza en que los siguientes grupos dicen la verdad sobre los beneficios y problemas de la Biotecnología: grupos más cercanos a los ciudadanos.

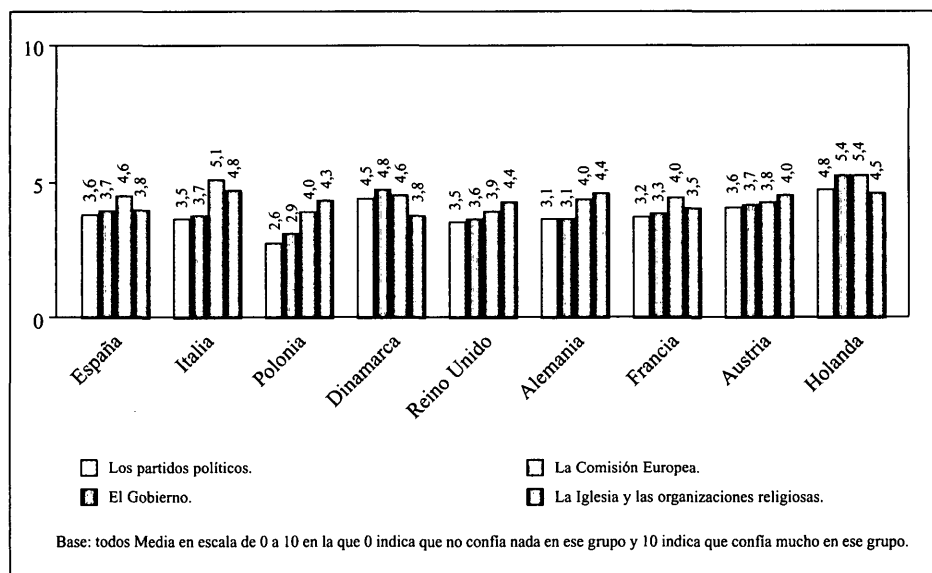


Figura 3. Grado de confianza en que los siguientes grupos dicen la verdad sobre los beneficios y problemas de la Biotecnología: instituciones.

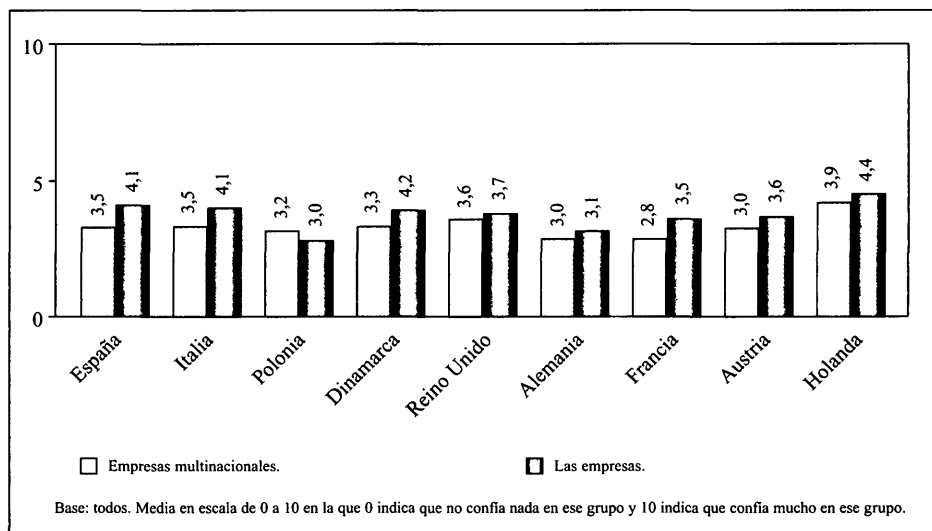


Figura 4. Grado de confianza en que los siguientes grupos dicen la verdad sobre los beneficios y problemas de la Biotecnología: grupos empresariales.

Los países con mayor interés en temas científicos son Francia, Italia, Alemania, Holanda y Dinamarca, mientras que los polacos y británicos son quienes expresan un menor nivel de interés. España se sitúa desde esta perspectiva en una posición intermedia, puntuando más alto en los temas médicos y tam-

bién medioambientales y con niveles más moderados en los temas científicos y tecnológicos.

Tabla 1. Evaluación del grado de interés en los siguientes temas.

Países	Médicos	Medio ambiente	Científicos	Económicos	Internacionales	Tecnológicos	Políticos	Deporte
Francia	7,3	7,2	6,5	5,7	5,8	5,9	5,2	5,3
Italia	7,0	7,2	6,3	5,5	6,6	5,9	5,2	5,5
Holanda	7,3	6,3	6,2	6,0	5,7	5,8	6,2	6,0
Dinamarca	6,4	6,7	6,2	6,5	5,9	5,8	6,4	5,4
Alemania	6,1	6,7	5,7	5,7	6,1	5,2	6,1	5,5
Austria	5,9	5,8	5,5	5,2	4,8	5,0	5,9	5,2
España	6,6	6,4	5,3	5,6	5,3	5,2	4,1	5,1
Reino Unido	5,9	5,5	4,5	5,1	4,8	5,2	4,3	4,9
Polonia	4,4	5,2	4,4	4,7	4,4	3,4	3,8	4,1

Base: todos. Medias en una escala de 0 a 10 en la que 0 indica ningún interés y 10 indica mucho interés.

II. MÁS INTERÉS QUE INFORMACIÓN

El interés no se corresponde necesariamente con la información que poseen los ciudadanos europeos. El *nivel de información* que reconocen tener sobre los diferentes temas arroja un balance más desfavorable que el nivel de interés expresado. En ciertas áreas, aparentemente más especializadas, la brecha entre interés e información es mayor. Las diferencias más notables se registran en los terrenos de la ciencia, la medicina y el medio ambiente. *Los europeos se perciben insuficientemente informados* sobre los temas científicos, médicos y medioambientales, a pesar de que el interés que les despiertan los mismos es muy elevado y mayor que el expresado sobre otras temáticas. En el polo opuesto, se sitúan los temas políticos o deportivos, sobre los cuales el nivel de interés e información se encuentran más equiparados.

Aunque el interés se sitúa en todos los casos por encima del nivel de información, se observa una cierta coherencia entre estas dos dimensiones; en los países en los cuales se declara un mayor nivel de interés sobre la ciencia, también tiende a apreciarse un mayor nivel de información: es el caso de Francia, Italia, Dinamarca.

España, junto con Reino Unido y Polonia, son los países en los cuales el grado de información declarado sobre la ciencia es menor. De este modo, *España se sitúa dentro de los países en los cuales hay un mayor déficit entre interés e información.*

Tabla 2. Evaluación del grado de información en los siguientes temas.

Países	Médicos	Medio ambiente	Científicos	Económicos	Internacionales	Tecnológicos	Políticos	Deporte
Francia	6,0	6,70	5,5	5,1	5,4	5,2	5,3	6,6
Italia	5,8	6,10	5,3	4,8	5,9	5,2	4,9	5,3
Dinamarca	5,3	5,96	5,3	5,7	5,5	5,2	5,9	5,0
Alemania	5,4	5,60	5,2	5,3	5,5	5,9	6,0	5,6
Austria	5,2	5,20	5,1	5,0	4,5	4,6	5,8	5,5
Holanda	6,2	5,40	5,1	5,1	4,9	5,1	5,4	5,6
España	5,2	5,20	4,3	4,7	4,8	4,3	4,4	5,2
Polonia	4,1	4,70	4,1	4,4	4,4	3,3	4,5	4,2
Reino Unido	4,8	4,70	4,1	4,5	4,4	4,5	4,4	4,8

Base: todos. Medias en una escala de 0 a 10 en la que 0 indica ningún interés y 10 indica mucho interés.

Tabla 3. Evaluación entre interés e información.

Países	Médicos	Medio ambiente	Científicos	Económicos	Internacionales	Tecnológicos	Políticos	Deporte
Holanda	-1,1	-0,9	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7	-0,8	-0,4
España	-1,4	-1,2	-1,0	-0,9	-0,5	-0,9	0,3	0,1
Italia	-1,2	-1,1	-1,0	-0,7	-0,7	-0,7	-0,3	-0,2
Francia	-1,3	-0,5	-1,0	-0,6	-0,4	-0,4	0,1	1,3
Dinamarca	-1,1	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4
Reino Unido	-0,7	-1,1	-0,5	-0,4	-0,6	-0,7	-0,1	0,1
Alemania	-1,1	-0,8	-0,4	-0,6	-0,4	-0,7	0,1	-0,1
Austria	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-0,1	0,3
Polonia	-0,3	-0,5	-0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,7	0,1

Base: todos. Medias en una escala de 0 a 10 en la que 0 indica ningún interés y 10 indica mucho interés.

III. COMPARACIÓN CON LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

En el año 2003 la Fundación realizó, asimismo, una amplia encuesta entre los universitarios españoles, interesándose también por conocer su interés y la información que declaran tener sobre cuestiones relacionados con el medio ambiente, la ciencia y la medicina. Se observa que, para España, el interés de los estudiantes universitarios por la ciencia es 1,4 puntos superior al de la población general y su información es 1,1 punto más elevada que la de la media.

Tabla 4. *Grado de interés e información en diferentes temas.*

Temas	Población general	Universitarios
<i>Grado de interés en los siguientes temas</i>		
Temas científicos	5,3	6,7
Temas de medio ambiente	6,4	7,1
Temas médicos	6,6	6,4
<i>Grado de información en los siguientes temas</i>		
Temas científicos	4,3	5,4
Temas de medio ambiente	5,2	5,7
Temas médicos	5,2	5,0

Base: total de casos (3.010 población universitaria; 1.500 población general). Medias en una escala de 0 a 10 (0 indica nada informado y 10 muy informado).

IV. EXPOSICIÓN A CONTENIDOS CIENTÍFICOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Acorde al interés que generan estos temas, una proporción alta de europeos declaran estar expuestos a contenidos científicos o tecnológicos a través de programas de radio, televisión o artículos en periódicos o revistas. Si bien este indicador es muy vulnerable a un sesgo declarativo, permite visualizar de algún modo el nivel de familiaridad con estos contenidos y permite también apreciar, de un modo más indirecto, el nivel de interés. Así, el alto nivel de exposición estaría expresando, más que datos concretos de audiencia, una predisposición muy favorable hacia estos contenidos:

- El medio de preferencia para informarse de estos temas es para los europeos la *televisión*, aunque en algunos países los medios impresos (periódicos y revistas) se sitúan muy cerca de la audiencia que logra el medio audiovisual. En todos los casos, la radio es fuente de información sobre estos temas en menor medida que la televisión y los medios impresos.
- *Los temas de medio ambiente o ecología* parecen ser algo más habituales entre los europeos que los dedicados a temas científicos y tecnológicos. En todos los países, más de 50% de la población asegura tener la costumbre de ver programas de televisión sobre medio ambiente o ecología.

Las diferencias en el interés, el nivel de información y la exposición a contenidos científicos, revelan un mapa europeo compuesto fundamentalmente de dos grupos de países:

- *Países más involucrados* son Italia, Dinamarca, Francia, Alemania y Holanda. Son sociedades donde existe un alto nivel de interés en la

medicina, medio ambiente y ciencia, y también son los europeos que más tiempo dedican a ver programas televisivos o leer artículos sobre estos temas.

- *Países menos involucrados* son España, Polonia, Reino Unido y Austria. En estos países, el interés en estos temas es menor que en el grupo anterior, y declaran dedicar menos atención a programas o artículos relacionados con estas temáticas.

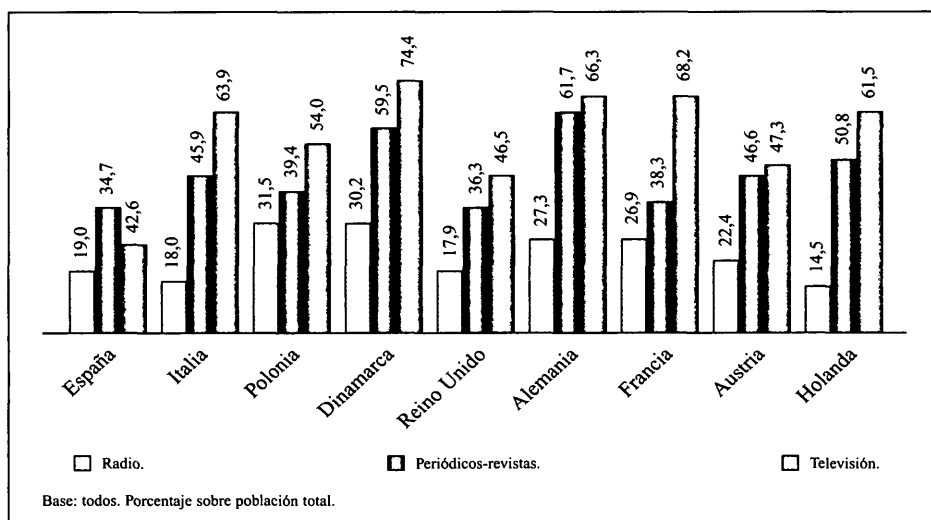


Figura 5. ¿Acostumbra a leer, ver y oír programas dedicados a temas científicos o tecnológicos?

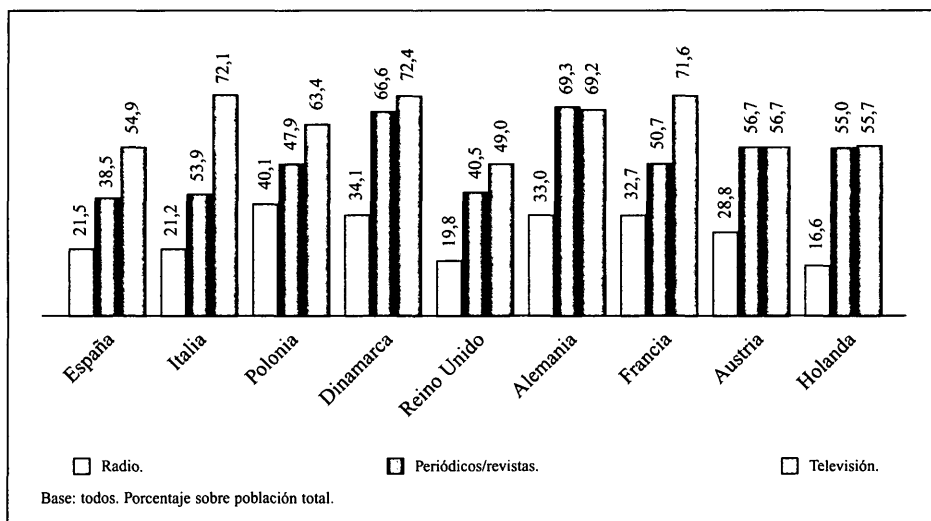


Figura 6. ¿Acostumbra a leer, ver y oír programas dedicados a temas de ecología o medio ambiente?

V. LA PRENSA ESCRITA, LA FUENTE DE PREFERENCIA PARA LOS UNIVERSITARIOS

Por otra parte, la exposición a contenidos científicos y medioambientales difiere en ambos colectivos. Los estudiantes universitarios se diferencian significativamente de la población general en *una mayor costumbre de lectura sobre estos temas en periódicos y suplementos*. Sin embargo, el acceso a estos contenidos mediante la televisión, apenas arroja diferencias entre ambos colectivos.

Asimismo, mientras que en la población general, la exposición hacia los temas de ecología y medio ambiente es mayor que la declarada respecto a los temas científicos y tecnológicos, entre los universitarios, el interés expresado mediante la exposición a una y otra área es bastante similar.

Tabla 5. Exposición a contenidos científicos o tecnológicos y temas de ecología y medio ambiente.

Temas	Población general	Universitarios
<i>¿Acostumbra a leer, ver y oír programas dedicados a temas científicos o tecnológicos?</i>		
Televisión	42,6	45,7
En periódicos y suplementos	34,6	61,1
<i>¿Acostumbra a leer, ver y oír programas dedicados a temas de ecología y medio ambiente?</i>		
Televisión	54,9	47,9
En periódicos y suplementos	38,5	61,5

Base: total de casos (3.010 población universitaria y 1.500 población general).

La visita a lugares vinculados al interés en la naturaleza y la ciencia, como pueden ser los museos de ciencias naturales, zoológicos y acuarios, planetarios o museos o exposiciones de ciencia y tecnología también difiere en ambos colectivos, siendo los universitarios quienes más los han visitado.

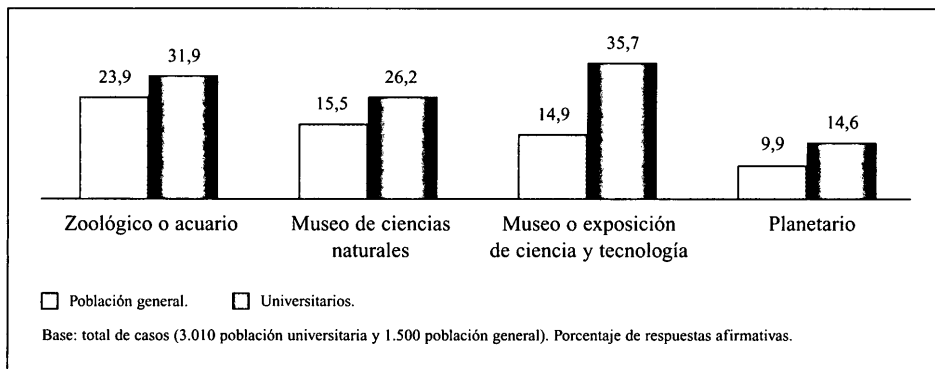


Figura 7. ¿En los últimos 12 meses ha visitado usted por lo menos una vez...?

En resumen, la sociedad europea de comienzos del siglo XXI no se caracteriza por actitudes negativas o resistencias generalizadas ante la ciencia, sino más bien por actitudes de *interés, confianza y optimismo* acerca de sus consecuencias. No obstante, este optimismo científico coexiste con actitudes ambivalentes ante algunas aplicaciones de la ciencia y con un amplio desconocimiento sobre aspectos científicos básicos, como se ejemplifica en el cuadro siguiente:

Conocimiento sobre los alimentos genéticamente modificados. Porcentaje de repuestas correctas. Afirman que estas frases son «totalmente falsas».

Países	Los tomates ordinarios que comemos no tienen genes, en tanto que los tomates modificados genéticamente sí	Si se come una fruta modificada genéticamente hay riesgo de que los genes de la persona puedan verse modificados también
Dinamarca	58,5	57,9
Alemania	43,2	30,4
Austria	37,8	22,9
Holanda	35,4	41,3
Francia	35,0	33,7
Italia	30,0	28,9
Reino Unido	27,0	28,7
España	21,9	21,4
Polonia	18,5	19,9

ANEXO

Ficha técnica

El trabajo de campo, llevado a cabo entre octubre de 2002 y febrero de 2003, fue realizado por las siguientes empresas demoscópicas:

- Alemania: TNS EMNID.
- Reino Unido: ICM.
- Francia: TNS SOFRES.
- Italia: TNS ABACUS.
- España: TNS DEMOSCOPIA.
- Holanda: TNS NIPO.
- Austria KARMASIN.
- Polonia: TNS OBOP.
- Dinamarca: TNS GALLUP.

En cada país se procedió a entrevistar a 1.500 individuos mediante entrevista personal en los domicilios, con una técnica de muestreo basada en rutas aleatorias y representativa del conjunto de residentes mayores de 18 años. *La muestra total asciende a los 13.500 casos.* El error muestral estimado con un nivel de confianza del 95,5% y en el caso más desfavorable ($p=q=0,5$) es de $\pm 2,58\%$. La duración del cuestionario fue de aproximadamente una hora.

DOCUMENTOS

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**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión (¹),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (²),

Visto el dictamen del Comité de las Regiones (³),

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado (⁴), a la vista del texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación el 8 de noviembre de 2002,

Considerando lo siguiente:

- (1) Un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.
- (2) La Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (⁵) inició un cambio en el modo en que las autoridades públicas abordan la cuestión de la apertura y de la transparencia, estableciendo medidas para el ejercicio del derecho de acceso del público a la información medioambiental que conviene desarrollar y proseguir. La presente Directiva amplía el nivel actual de acceso establecido en virtud de la Directiva 90/313/CEE.
- (3) El artículo 8 de la citada Directiva dispone que los Estados miembros deben presentar a la Comisión un informe sobre la experiencia adquirida, del cual se servirá la Comisión para elaborar un informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo que irá acompañado de las propuestas de revisión que considere adecuadas.
- (4) El informe presentado en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la citada Directiva describe los problemas surgidos en la aplicación práctica de la Directiva.
- (5) La Comunidad Europea firmó, el 25 de junio de 1998, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente («el Convenio de

Aarhus»). Las disposiciones de la legislación comunitaria deben ser coherentes con dicho Convenio para su celebración por la Comunidad Europea.

- (6) En aras de una mayor transparencia, conviene sustituir la Directiva 90/313/CEE en vez de modificarla, de modo que las partes interesadas dispongan de un texto legislativo único, claro y coherente.
- (7) Las disparidades entre las disposiciones legales vigentes en los Estados miembros sobre el acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas pueden crear desigualdades dentro de la Comunidad por lo que se refiere al acceso a esta información o a las condiciones de la competencia.
- (8) Es necesario garantizar que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado.
- (9) Es necesario asimismo que las autoridades públicas difundan y pongan a disposición del público en general, de la forma más amplia posible la información medioambiental, especialmente por medio de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Debe tenerse en cuenta la evolución futura de estas tecnologías en los informes y revisiones de la presente Directiva.
- (10) La definición de información medioambiental debe aclararse para incluir datos, en cualquier forma, sobre el estado del medio ambiente, sobre los factores, medidas o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente o destinados a protegerlo, sobre análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis económicos utilizados en el marco de dichas medidas y actividades y también información sobre el estado de la salud y la seguridad humanas, incluida la contaminación de la cadena alimentaria, sobre las condiciones de la vida humana, los emplazamientos culturales y las construcciones en la medida en que se vean o puedan verse afectados por cualquiera de los mencionados extremos.
- (11) A fin de tener en cuenta el principio establecido en el artículo 6 del Tratado de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y la realización de las políticas y actividades de la Comunidad, la definición de autoridades públicas debe ampliarse para incluir al gobierno y a las demás administraciones públicas nacionales, regionales y locales, tengan o no responsabilidades concretas en materia de medio ambiente. La definición debe ampliarse igualmente para incluir a otras personas o entidades que realicen funciones públicas administrativas en relación con el medio ambiente con arreglo al derecho nacional, así como a otras personas o entidades que actúen bajo su control y ejerzan responsabilidades o funciones públicas en relación con el medio ambiente.

(¹) DO C 337 E de 28.11.2000, p. 156 y DO C 240 E de 28.8.2001, p. 289.

(²) DO C 116 de 20.4.2001, p. 43.

(³) DO C 148 de 18.5.2001, p. 9.

(⁴) Dictamen del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2001 (DO C 343 de 5.12.2001, p. 165), Posición Común del Consejo, de 28 de enero de 2002 (DO C 113 E de 14.5.2002, p. 1) y Decisión del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2002 (no publicada aún en el Diario Oficial). Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 2002 y Decisión del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 2002.

(⁵) DO L 158 de 23.6.1990, p. 56.

- (12) La información medioambiental que posean físicamente otras entidades en nombre de las autoridades públicas también debe incluirse en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.
- (13) La información medioambiental debe ponerse a disposición de los solicitantes cuanto antes y en un plazo razonable y teniendo en cuenta cualquier calendario especificado por el solicitante.
- (14) Las autoridades públicas deben facilitar la información medioambiental en la forma o formato indicado por el solicitante, excepto si resulta accesible al público en otra forma o formato o si resulta razonable hacer que sea accesible en otra forma o formato. Además se debe poder exigir a las autoridades públicas que hagan todos los esfuerzos razonables para conservar la información medioambiental en su poder o en el de otra entidad, en su nombre, en formas o formatos fácilmente reproducibles y accesibles por medios electrónicos.
- (15) Los Estados miembros deben fijar las modalidades prácticas de puesta a disposición efectiva de la información. Estas modalidades garantizarán un acceso fácil y efectivo a la información y su progresiva puesta a disposición del público mediante redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo listas públicamente accesibles de las autoridades públicas y registros o listas de información medioambiental que obren en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre.
- (16) El derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva.
- (17) Las autoridades públicas deben permitir el acceso a partes de la información medioambiental solicitada cuando sea posible separar información incluida en el ámbito de las excepciones del resto de la información solicitada.
- (18) Las autoridades públicas deben poder cobrar por facilitar información medioambiental, pero la cantidad cobrada debe ser razonable. Esto implica que, como regla general, la cantidad cobrada no debe exceder los costes reales de la producción del material en cuestión. Los supuestos en que se exija el pago de un adelanto deben ser limitados. En aquellos casos en que las autoridades públicas divulguen información medioambiental a título comercial, y siempre que ello sea necesario para asegurar la continuidad de los trabajos de recopilación y publicación de dicha información, se considerará razonable la aplicación de una contraprestación económica conforme a los precios de mercado; en tales supuestos podrá exigirse el pago de un adelanto. Se debe publicar y poner a disposición de los solicitantes una lista de contraprestaciones económicas, junto con información sobre las circunstancias en que pueda exigirse o dispensarse el pago.
- (19) Los solicitantes deben poder interponer un recurso administrativo o judicial contra los actos u omisiones de una autoridad pública en relación con su solicitud.
- (20) Las autoridades públicas deben intentar garantizar que la información medioambiental sea comprensible, precisa y susceptible de comparación cuando ésta sea recogida por dichas autoridades o en su nombre. El procedimiento empleado en la recogida de datos debe darse a conocer, a petición del interesado, ya que constituye un factor importante a la hora de evaluar la calidad de la información facilitada.
- (21) Con el fin de concienciar aún más al público sobre las cuestiones medioambientales y de mejorar la protección del medio ambiente, las autoridades públicas deben, si procede, poner a disposición y difundir información sobre el medio ambiente en el ámbito de sus funciones, en particular por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica, siempre que esté disponible.
- (22) La presente Directiva debe evaluarse cada cuatro años, a contar desde su entrada en vigor, a la luz de la experiencia y tras la presentación de los informes pertinentes por parte de los Estados miembros, y ser susceptible de revisión sobre dicha base. La Comisión debe presentar un informe de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo.
- (23) Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (24) Lo dispuesto en la presente Directiva no afectará al derecho de los Estados miembros a mantener o introducir medidas que prevean un acceso a la información más amplio que el que exige la presente Directiva.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Objetivos

Los objetivos de la presente Directiva son:

- a) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obren en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo, y

- b) garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha información. Para este fin, deberá fomentarse, en particular, el uso de la tecnología de telecomunicación y/o electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma.

Artículo 2

Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) **Información medioambiental:** toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

- a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;
- b) factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);
- c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;
- d) informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;
- e) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y
- f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

2) **Autoridades públicas:**

- a) el Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos;
- b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; y
- c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b).

Los Estados miembros podrán disponer que esta definición no incluya las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo. Los Estados miembros podrán excluir de dicha definición a tales entidades o instituciones si su ordenamiento constitucional

en la fecha de adopción de la presente Directiva no prevé un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6.

- 3) **Información que obre en poder de las autoridades públicas:** información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas.
- 4) **Información poseída en nombre de las autoridades públicas:** información sobre el medio ambiente que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública.
- 5) **Solicitante:** toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental.
- 6) **Público:** una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

Artículo 3

Acceso a la información medioambiental previa solicitud

1. Los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva, a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado.

2. A reserva del artículo 4, y teniendo en cuenta cualquier calendario especificado por el solicitante, la información medioambiental se facilitará al solicitante:

- a) tan pronto como sea posible, y a más tardar en el mes siguiente a la recepción de la solicitud por parte de la autoridad pública contemplada en el apartado 1, o bien
- b) en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud por parte de la autoridad pública, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo de un mes indicado en la letra a). En este supuesto, deberá informarse al solicitante cuanto antes, y en cualquier caso antes de que finalice el plazo mencionado de un mes, de toda ampliación del mismo, así como de las razones que la justifican.

3. Cuando una solicitud esté formulada de manera demasiado general, la autoridad pública pedirá al solicitante cuanto antes, y a más tardar en el plazo indicado en la letra a) del apartado 2, que la concrete, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo dándole información sobre el uso de los registros públicos a que se refiere la letra c) del apartado 5. Las autoridades públicas podrán, en caso de considerarlo apropiado, rechazar la solicitud amparándose en la letra c) del apartado 1 del artículo 4.

4. Cuando el solicitante pida disponer de información medioambiental en una forma o formato precisos (inclusive en forma de copias), la autoridad pública procederá a satisfacer la solicitud a menos que:

- a) la información ya esté a disposición pública en otra forma o formato, en particular según dispone el artículo 7, al que el solicitante pueda acceder fácilmente, o
- b) resulte razonable que la autoridad pública ponga a disposición la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente.

A efectos del presente apartado, las autoridades públicas realizarán todos los esfuerzos razonables para conservar la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos.

Los motivos de la negativa a facilitar la información parcial o totalmente en la forma o formato solicitados se comunicarán al solicitante en el plazo contemplado en la letra a) del apartado 2.

5. A efectos del presente artículo, los Estados miembros garantizarán que:

- a) se exija a los funcionarios que asistan al público cuando trate de acceder a la información;
- b) las listas de autoridades públicas sean accesibles públicamente, y
- c) se definan las modalidades prácticas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información medioambiental, tales como:
 - la designación de responsables de información,
 - la creación y el mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada,
 - registros o listas de la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información.

Los Estados miembros velarán por que las autoridades públicas informen al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la presente Directiva y por que faciliten en la medida en que se considere apropiado información, consejo y asesoramiento al efecto.

Artículo 4

Excepciones

1. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si:

- a) la información solicitada a la autoridad pública no obra en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, cuando la autoridad pública sepa que dicha información obra en poder de otra autoridad pública o en el de una entidad en su nombre, deberá transmitir la solicitud cuanto antes a dicha autoridad e informar de ello al solicitante, o informar al solicitante sobre la autoridad pública a la que puede dirigirse, según su conocimiento, para solicitar la información de que se trate,
- b) la solicitud es manifiestamente irrazonable,
- c) la solicitud está formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta el apartado 3 del artículo 3,
- d) la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos,
- e) la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material.

2. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a:

- a) la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;
- b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;
- c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria;
- d) la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal;
- e) los derechos de propiedad intelectual;
- f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido en la revelación de esa información al público, cuando dicho carácter confidencial está previsto en el Derecho nacional o comunitario;
- g) los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello, salvo si esta persona ha consentido en su divulgación;
- h) la protección del medio ambiente al que se refiere la información, como por ejemplo la localización de especies raras.

Los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Los Estados miembros no podrán, en virtud de la letras a), d), f), g) y h) del presente apartado, disponer la denegación de una solicitud relativa a información sobre emisiones en el medio ambiente.

En este marco y a efectos de la aplicación de la letra f), los Estados miembros velarán por que se cumplan los requisitos de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos⁽¹⁾.

3. Si un Estado miembro prevé excepciones en la materia, podrá elaborar una lista públicamente accesible de criterios que sirva para que la autoridad interesada pueda decidir respecto del curso ulterior de la solicitud.

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

4. La información medioambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otra entidad en su nombre se pondrá parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información a que se refieren las letras d) y e) del apartado 1 o el apartado 2.

5. La negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida se notificará al solicitante por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita, en los plazos previstos en la letra a) o, en su caso, en la letra b) del apartado 2 del artículo 3. La notificación indicará los motivos de la denegación e informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 6.

Artículo 5

Contraprestación económica

1. El acceso a cualquier lista o registro públicos creados y mantenidos tal como se indica en el apartado 5 del artículo 3 y el examen *in situ* de la información solicitada serán gratuitos.

2. Las autoridades públicas podrán aplicar contraprestaciones económicas por el suministro de información medioambiental, pero el importe de las mismas deberá ser razonable.

3. Cuando se apliquen contraprestaciones económicas, las autoridades públicas publicarán y pondrán a disposición de los solicitantes de información la lista de dichas contraprestaciones, así como las circunstancias en que se puede exigir o dispensar el pago.

Artículo 6

Acceso a la justicia

1. Los Estados miembros garantizarán que toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida de forma inadecuada o tratada de manera no conforme con las disposiciones de los artículos 3, 4 o 5, tenga acceso a un procedimiento en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Todos estos procedimientos serán rápidos y gratuitos o poco costosos.

2. Además del procedimiento de recurso contemplado en el apartado 1, los Estados miembros garantizarán que cualquier solicitante tenga acceso a un procedimiento de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial creada por la ley, en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan recurrirse y cuyas decisiones puedan ser firmes. Además, los Estados miembros podrán disponer que los terceros perjudicados por la revelación de información también tengan acceso a un procedimiento de recurso.

3. Las decisiones firmes adoptadas en virtud del apartado 2 serán vinculantes para la autoridad pública que posea la información. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este artículo.

Artículo 7

Difusión de la información medioambiental

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las autoridades públicas organicen y actualicen la información sobre el medio ambiente perteneciente a sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre, con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma.

No será obligatorio que la información facilitada mediante tecnologías de telecomunicación informática o electrónica incluya los datos recogidos antes de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que existan ya en forma electrónica.

Los Estados miembros garantizarán que la información medioambiental se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones.

2. La información que se haya de facilitar y difundir será actualizada si procede e incluirá como mínimo:

- a) los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, nacionales, regionales o locales sobre el medio ambiente o relacionados con él;
- b) las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente;
- c) los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos contemplados en las letras a) y b) cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas;
- d) los informes sobre el estado del medio ambiente contemplados en el apartado 3;
- e) los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente;
- f) las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de acuerdo con el artículo 3;
- g) los estudios sobre el impacto medioambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos medioambientales mencionados en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de acuerdo con el artículo 3.

3. Sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada del Derecho comunitario, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar la publicación, a intervalos regulares que no superarán los cuatro años, de informes nacionales y, según el caso, regionales o locales sobre el estado del medio ambiente; dichos informes incluirán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra.

4. Sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada del Derecho comunitario, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente provocada por actividades humanas o por causas naturales, se difunda inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre que permita al público que pueda resultar afectado la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza.

5. Las excepciones previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 4 se podrán aplicar en relación con las obligaciones contempladas en el presente artículo.

6. Los Estados miembros podrán cumplir lo dispuesto en el presente artículo creando enlaces con direcciones de Internet en las que pueda accederse a la información.

Artículo 8

Calidad de la información medioambiental

1. Los Estados miembros velarán por que, en la medida en que esté en su poder, toda información recogida por ellos o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación.

2. Previa petición, las autoridades públicas deberán responder a las solicitudes de información mencionada en la letra b) del apartado 1 del artículo 2, informando al solicitante sobre el lugar donde se puede encontrar información, siempre y cuando ésta esté disponible, sobre el método de medición, incluido el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras, utilizado para la obtención de la información, o haciendo referencia al procedimiento normalizado empleado.

Artículo 9

Procedimiento de revisión

1. A más tardar el 14 de febrero de 2009, cada Estado miembro presentará un informe sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva.

Los Estados miembros comunicarán su informe a la Comisión a más tardar el 14 de agosto de 2009.

A más tardar el 14 de febrero de 2004, la Comisión transmitirá a los Estados miembros un documento de orientación en el que se especifique claramente la manera en que desea que los Estados miembros elaboren su informe.

2. A la vista de la experiencia adquirida y teniendo en cuenta los avances en la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica, la Comisión elaborará un informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, que irá acompañado de las propuestas de revisión que considere adecuadas.

Artículo 10

Incorporación al derecho interno

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 14 de febrero de 2005. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 11

Derogación

Queda derogada la Directiva 90/313/CEE con efecto a partir del 14 de febrero de 2005.

Todas las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva y se interpretarán de conformidad con la tabla de correspondencias que figura en el anexo.

Artículo 12

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 13

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 28 de enero de 2003.

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

P. COX

Por el Consejo

El Presidente

G. PAPANDREOU

ANEXO

TABLA DE CORRESPONDENCIAS

Directiva 90/313/CEE	Presente Directiva
Artículo 1	Letra a) del artículo 1 Letra b) del artículo 1
Letra a) del artículo 2	Punto 1 del artículo 2
Letra b) del artículo 2	Punto 2 del artículo 2
—	Punto 3 del artículo 2
—	Punto 4 del artículo 2
—	Punto 5 del artículo 2
—	Punto 6 del artículo 2
Apartado 1 del artículo 3	Apartados 1 y 5 del artículo 3
Apartado 2 del artículo 3	Apartados 2 y 4 del artículo 4
Apartado 3 del artículo 3	Letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo 4
Apartado 4 del artículo 3	Apartado 2 del artículo 3 y apartado 5 del artículo 4
—	Letra a) del apartado 1 del artículo 4
—	Apartado 3 del artículo 3
—	Apartado 4 del artículo 3
Artículo 4	Apartados 1 y 2 del artículo 6
—	Apartado 3 del artículo 6
Artículo 5	Apartado 1 del artículo 5
—	Apartado 2 del artículo 5
—	Apartado 3 del artículo 5
Artículo 6	Letra c) del punto 2 del artículo 2 y el punto 1 del artículo 3
Artículo 7	Apartados 1, 2 y 3 del artículo 7
—	Apartado 4 del artículo 7
—	Apartado 5 del artículo 7
—	Apartado 6 del artículo 7
—	Artículo 8
Artículo 8	Artículo 9
Artículo 9	Artículo 10
Artículo 10	Artículo 13
—	Artículo 11
—	Artículo 12

I. Disposiciones generales

JEFATURA DEL ESTADO

2528 *INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

Por cuanto el día 25 de junio de 1998, el Plenipotenciario de España, nombrado en buena y debida forma al efecto, firmó en Aarhus (Dinamarca) el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, adoptado en el mismo lugar y fecha,

Vistos y examinados el preámbulo, los veintidós artículos y los dos anexos que integran dicho Convenio,

Concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución,

Vengo en aprobar y ratificar cuanto en el mismo se dispone, como en virtud del presente lo apruebo y ratifico, prometiendo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza, *mando* expedir este Instrumento de Ratificación firmado por Mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Dado en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cuatro.

JUAN CARLOS R.

El Ministro de Asuntos Exteriores
y de Cooperación,

MIGUEL ÁNGEL MORATINOS CUYAUBÉ

CONVENIO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

PREÁMBULO

Las Partes en el presente Convenio,

Recordando el primer principio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano,

Recordando también el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Recordando además las resoluciones de la Asamblea General 37/7, de 28 de octubre de 1982, relativa a la Carta Mundial de la Naturaleza, y 45/94, de 14 de diciembre de 1990, relativa a la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas,

Recordando también la Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud adoptada en la Primera Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud que se celebró bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud en Frankfurt-am-Main (Alemania), el 8 de diciembre de 1989,

Afirmando la necesidad de proteger, preservar y mejorar el estado del medio ambiente y de garantizar un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo,

Reconociendo que una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida,

Reconociendo también que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras,

Considerando que para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental, y reconociendo a este respecto que los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer sus derechos,

Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta,

Pretendiendo de esta manera favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas sobre el medio ambiente,

Reconociendo que es deseable que la transparencia reine en todas las ramas de la administración pública e invitando a los órganos legislativos a aplicar en sus trabajos los principios del presente Convenio,

Reconociendo también que el público debe tener conocimiento de los procedimientos de participación pública e invitando a los órganos legislativos a aplicar en sus trabajos los principios del presente Convenio,

Reconociendo además el importante papel que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden desempeñar en la protección del medio ambiente,

Deseosas de promover la educación ecológica a fin de hacer comprender mejor lo que son el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y de alentar al público en general a estar atento a las decisiones que inciden en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible, y a participar en esas decisiones,

Observando a este respecto que es importante recurrir a los medios de comunicación, así como a los modos de comunicación electrónicos y a otros modos de comunicación que aparecerán en el futuro,

Reconociendo que es importante que en la toma de decisiones los gobiernos tengan plenamente en cuenta consideraciones relacionadas con el medio ambiente y que, por tanto, las autoridades públicas deben disponer de informaciones exactas, detalladas y actualizadas sobre el medio ambiente,

Conscientes de que las autoridades públicas tienen en su poder informaciones relativas al medio ambiente en el interés general,

Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley,

Observando que es importante informar debidamente a los consumidores sobre los productos para que puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa,

Conscientes de la inquietud del público respecto de la diseminación voluntaria de organismos modificados genéticamente en el medio ambiente y la necesidad de aumentar la transparencia y de fortalecer la participación del público en la toma de decisiones en esta esfera,

Convencidas de que la aplicación del presente Convenio contribuirá a fortalecer la democracia en la región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE),

Conscientes del papel desempeñado a este respecto por la CEPE y recordando en particular las directrices de la CEPE para el acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones en materia medioambiental, aprobadas en la declaración ministerial adoptada en la tercera conferencia ministerial sobre el tema «Un medio ambiente para Europa» celebrada en Sofía, Bulgaria, el 25 de octubre de 1995,

Teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, adoptado en Espoo, Finlandia, el 25 de febrero de 1991, así como el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales y el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, adoptados ambos en Helsinki el 17 de marzo de 1992 y otros convenios regionales,

Conscientes de que la adopción del presente Convenio contribuirá al fortalecimiento del proceso «Un medio ambiente para Europa» y al éxito de la Cuarta Conferencia Ministerial que se celebrará en Aarhus, Dinamarca, en junio de 1998,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1. *Objetivo.*

A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 2. *Definiciones.*

A los efectos del presente Convenio:

1. Por «Parte» se entiende, a menos que el texto indique otra cosa, una Parte Contratante en el presente Convenio.

2. Por «autoridad pública» se entiende:

a) La administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel;

b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente;

c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) y b) *supra*;

d) las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio.

La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

3. Por «información(es) sobre el medio ambiente» se entiende toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material y que se refiera a:

a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos;

b) factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado 1 *supra* sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicos utilizados en la toma de decisiones en materia medioambiental;

c) el estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia la letra b) *supra*.

4. Por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

5. Por «público interesado» se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.

A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.

Artículo 3. *Disposiciones generales.*

1. Cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del

presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio.

2. Cada Parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle tener acceso a la información, participar más fácilmente en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental.

3. Cada Parte favorecerá la educación ecológica del público y lo concienciará respecto de los problemas medioambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental.

4. Cada Parte concederá el reconocimiento y el apoyo requeridos a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente y procurará que su sistema jurídico nacional sea compatible con esta obligación.

5. Las disposiciones del presente Convenio no menoscabarán el derecho de las Partes a seguir aplicando o a adoptar, en lugar de las medidas previstas por el presente Convenio, medidas que garanticen un acceso más amplio a la información, una mayor participación del público en la toma de decisiones y un acceso más amplio a la justicia en materia medioambiental.

6. El presente Convenio no obligará a dejar sin aplicación los derechos existentes en materia de acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia medioambiental.

7. Cada Parte procurará que se apliquen los principios enunciados en el presente Convenio en la toma de decisiones internacionales en materia de medio ambiente, así como en el marco de las organizaciones internacionales cuando se trate del medio ambiente.

8. Cada Parte velará por que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial.

9. Dentro de los límites del ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes del presente Convenio, el público tendrá acceso a la información, tendrá la posibilidad de participar en la toma de decisiones y tendrá acceso a la justicia en materia medioambiental sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio y, en el caso de una persona jurídica, sin discriminación por el lugar en que tenga su sede oficial o un centro efectivo de actividades.

Artículo 4. Acceso a la información sobre el medio ambiente.

1. Cada Parte procurará que, sin perjuicio de lo expresado en los apartados siguientes del presente artículo, las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, si se hace tal petición y sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) *infra*, copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones:

a) Sin que el público tenga que invocar un interés particular;

b) en la forma solicitada, a menos que:

i) Sea razonable para la autoridad pública comunicar las informaciones de que se trate en otra forma, en cuyo caso deberán indicarse las razones de esta opción; o

ii) la información ya esté disponible públicamente de otra forma.

2. Las informaciones sobre el medio ambiente a que se refiere el apartado 1 *supra* serán puestas a disposición del público tan pronto como sea posible y a más tardar en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se haya presentado la solicitud, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud. Se informará al solicitante de toda prórroga del plazo y de los motivos que la justifican.

3. Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente si:

a) La autoridad pública de la que se soliciten no dispone de las informaciones solicitadas;

b) la solicitud es claramente abusiva o está formulada en términos demasiado generales; o

c) la solicitud se refiere a documentos que estén elaborándose o concierne a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre, habida cuenta del interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tenga para el público.

4. Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en caso de que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre:

a) El secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto esté previsto en el derecho interno;

b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;

c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de que toda persona pueda ser juzgada equitativamente o la capacidad de una autoridad pública para efectuar una investigación de indole penal o disciplinaria;

d) el secreto comercial o industrial cuando ese secreto esté protegido por la ley con el fin de defender un interés económico legítimo. En ese marco deberán divulgarse las informaciones sobre emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente;

e) los derechos de propiedad intelectual;

f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esa persona no ha consentido en la divulgación de esas informaciones al público, cuando el carácter confidencial de ese tipo de información esté previsto en el derecho interno;

g) los intereses de un tercero que haya facilitado las informaciones solicitadas sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello y que no consienta en la divulgación de tales informaciones; o

h) el medio ambiente a que se refieren las informaciones, como los lugares de reproducción de especies raras.

Los motivos de denegación antes mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.

5. Si una autoridad pública no dispone de las informaciones sobre el medio ambiente solicitadas, informará lo antes posible al solicitante sobre la autoridad a que puede dirigirse, según su conocimiento, para obtener las informaciones de que se trate o transmitirá la solicitud a esa autoridad e informará de ello al solicitante.

6. Cada Parte procurará, si la información exenta de divulgación según la letra c) del apartado 3 y el apartado 4 del presente artículo puede disociarse sin menoscabar su confidencialidad, que las autoridades públicas faciliten el resto de la información medioambiental solicitada.

7. La denegación de una solicitud de información se notificará por escrito si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor solicita una respuesta escrita. En la notificación de denegación la autoridad pública expondrá los motivos de la denegación e informará al solicitante del recurso de que dispone en virtud del artículo 9. La denegación de la solicitud se notificará lo antes posible y en el plazo de un mes a más tardar, a menos que la complejidad de las informaciones solicitadas justifique una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud. Se informará al solicitante de toda prórroga del plazo y de los motivos que la justifican.

8. Cada Parte podrá autorizar a las autoridades públicas que faciliten informaciones a percibir un derecho por este servicio, pero ese derecho no deberá exceder de una cuantía razonable. Las autoridades públicas que tengan la intención de imponer el pago de un derecho por las informaciones que faciliten comunicarán a los solicitantes de información las tarifas de los derechos que hayan de pagarse, indicando los casos en que las autoridades pueden renunciar a la percepción de esos derechos y los casos en que la comunicación de informaciones está sujeta a su pago anticipado.

Artículo 5 *Recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente.*

1. Cada Parte procurará:

a) Que las autoridades públicas posean y tengan al día las informaciones sobre el medio ambiente que sean útiles para el desempeño de sus funciones;

b) que se establezcan mecanismos obligatorios para que las autoridades públicas estén debidamente informadas de las actividades propuestas y en curso que puedan afectar de manera significativa al medio ambiente;

c) que en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, tanto imputable a actividades humanas como debida a causas naturales, se difundan inmediatamente y sin demora entre los posibles afectados todas las informaciones que puedan permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales y que se encuentren en poder de una autoridad pública.

2. Cada Parte procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles, en particular:

a) Proporcionando al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas;

b) adoptando y manteniendo medidas prácticas, por ejemplo:

i) Elaborando listas, registros o ficheros accesibles al público;

ii) obligando a los funcionarios a prestar su apoyo al público que trate de tener acceso a informaciones en virtud del presente Convenio;

iii) designando puntos de contacto; y

c) Dando acceso gratuitamente a las informaciones sobre el medio ambiente que figuren en las listas, regis-

tros o ficheros mencionados en el inciso i) de la letra b) *supra*.

3. Cada parte velará por que las informaciones sobre el medio ambiente vayan estando disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones. En particular, deberían ser accesibles de esta forma las informaciones siguientes:

a) Los informes sobre el estado del medio ambiente a que se hace referencia en el apartado 4 *infra*;

b) los textos de las leyes sobre el medio ambiente o relativos al mismo;

c) en su caso, las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente o relacionados con él, así como los acuerdos relativos al medio ambiente; y

d) otras informaciones, en la medida en que la posibilidad de obtenerlas de esta forma facilite la aplicación de la legislación nacional que tenga por objeto aplicar el presente Convenio, siempre que esas informaciones ya estén disponibles en forma electrónica.

4. Cada Parte publicará y difundirá a intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, en el que figurará información sobre la calidad del medio ambiente y sobre las presiones a que el mismo se encuentra sometido.

5. Cada Parte adoptará medidas, en el marco de su legislación, con el fin de difundir, en particular:

a) Los textos legales y los documentos orientativos, tales como los documentos sobre estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente, y los informes sobre la situación en que se encuentra su aplicación, elaborados a los distintos niveles de la administración pública;

b) los tratados, convenios y acuerdos internacionales relativos a cuestiones medioambientales; y

c) en su caso, los demás documentos internacionales sobre cuestiones relativas al medio ambiente.

6. Cada Parte alentará a los explotadores cuyas actividades tengan un impacto importante sobre el medio ambiente a informar periódicamente al público del impacto sobre el medio ambiente de sus actividades y de sus productos, en su caso, en el marco de programas voluntarios de etiquetado ecológico o de ecoauditorías o por otros medios.

7. Cada Parte:

a) Hará públicos los hechos y los análisis de hechos que considere pertinentes e importantes para elaborar las propuestas relativas a las medidas esenciales que hayan de adoptarse en materia de medio ambiente;

b) publicará o hará accesibles de otra manera los documentos disponibles que expliquen cómo trata con el público las materias objeto del presente Convenio; y

c) comunicará de forma apropiada informaciones sobre la manera en que la administración, a todos los niveles, desempeña las funciones públicas o presta servicios públicos relativos al medio ambiente.

8. Cada Parte elaborará mecanismos con objeto de procurar que el público disponga de informaciones suficientes sobre los productos, de forma que los consumidores puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa.

9. Cada Parte adoptará medidas para establecer progresivamente, habida cuenta, en su caso, de los procedimientos internacionales, un sistema coherente de alcance nacional consistente en inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación en una base de datos informatizada, estructurada y accesible al público, tras recoger esos datos por medio de modelos de declaración normalizados. Este sistema podrá contemplar las aportaciones,

descargas y transferencias en los diferentes medios y en los lugares de tratamiento y de eliminación, in situ o en otro emplazamiento, de una serie determinada de sustancias y de productos resultantes de una serie determinada de actividades, en particular el agua, la energía y los recursos utilizados para esas actividades.

10. Nada de lo dispuesto en el presente artículo menoscabará el derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones relativas al medio ambiente de conformidad con los apartados 3 y 4 del artículo 4.

Artículo 6. Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas.

1. Cada Parte:

a) Aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;

b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones; y

c) podrán decidir caso por caso, si el derecho interno lo prevé, no aplicar las disposiciones del presente artículo a las actividades propuestas que respondan a las necesidades de la defensa nacional si la Parte considera que esta aplicación iría en contra de esas necesidades.

2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;

b) la naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;

c) la autoridad pública encargada de tomar la decisión;

d) el procedimiento previsto, incluidas, en los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:

i) La fecha en que comenzará el procedimiento;

ii) las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo;

iii) la fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;

iv) la autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener informaciones pertinentes y ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas;

v) la autoridad pública o cualquier otro organismo público competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;

vi) la indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que estén disponibles; y

e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.

3. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 *supra* y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo

largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

5. Cada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.

6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 4. Las informaciones pertinentes comprenderán como mínimo y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4:

a) Una descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los residuos y de las emisiones previstos;

b) una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente;

c) una descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir esos efectos, en particular las emisiones;

d) un resumen no técnico de lo que precede;

e) una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización; y

f) de conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el apartado 2 *supra*.

7. El procedimiento de participación del público prevendrá la posibilidad de que el público someta por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

8. Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.

9. Cada Parte velará también por que, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.

10. Cada Parte velará por que, cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1, las disposiciones de los apartados 2 a 9 del presente artículo se apliquen *mutatis mutandi* y como corresponda.

11. Cada Parte aplicará, dentro de su derecho interno y en la medida en que sea posible y apropiado, las disposiciones del presente artículo cuando se trate de decidir si procede autorizar la diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

Artículo 7. Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente.

Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco se aplicarán los apartados 3, 4 y 8 del artículo 6. El público que pueda participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos del presente Convenio. En la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente.

Artículo 8. Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general.

Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes:

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;
- b) publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios; y
- c) dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.

Los resultados de la participación del público se tendrán en consideración en todo lo posible.

Artículo 9. Acceso a la justicia.

1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado.

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado:

- a) que tengan un interés suficiente o, en su caso,
- b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en

cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 *infra*, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a) *supra*. Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) *supra*.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 *supra*, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 *supra* deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.

Artículo 10. Reunión de las Partes.

1. La primera reunión de las Partes se convocará un año a más tardar después de la fecha de entrada en vigor del presente Convenio. A continuación, las Partes celebrarán una reunión ordinaria, por lo menos, una vez cada dos años, a menos que decidan otra cosa o si una de ellas lo solicita por escrito, pero esta solicitud deberá ser respaldada por un tercio, por lo menos, de las Partes dentro de los seis meses siguientes a su comunicación a la totalidad de las Partes por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa.

2. En sus reuniones, las Partes seguirán permanentemente la aplicación del presente Convenio sobre la base de los informes comunicados regularmente por las Partes y, teniendo este objetivo presente:

- a) Examinarán, con miras a su perfeccionamiento, las políticas que apliquen y los sistemas jurídicos y metodológicos que sigan para garantizar el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental;
- b) se intercambiarán las enseñanzas que extraigan de la concertación y aplicación de acuerdos bilaterales y

multilaterales o de otros acuerdos que tengan relación con el objeto del presente Convenio, en los que sean Partes una o varias de ellas;

c) solicitarán, si procede, los servicios de los órganos competentes de la CEPE, así como de otros organismos internacionales o de comités específicos competentes para todas las cuestiones que hayan de tenerse en cuenta para alcanzar los objetivos del presente Convenio;

d) crearán órganos subsidiarios si lo consideran necesario;

e) elaborarán, si procede, protocolos al presente Convenio;

f) examinarán y adoptarán proposiciones de enmienda al presente Convenio de conformidad con las disposiciones del artículo 14;

g) estudiarán y emprenderán cualquier otra acción que pueda resultar necesaria a los efectos del presente Convenio;

h) en su primera reunión, estudiarán y adoptarán por consenso el reglamento de régimen interior de sus reuniones y de las reuniones de los órganos subsidiarios;

i) en su primera reunión, examinarán las enseñanzas que extraigan de la aplicación de las disposiciones del apartado 9 del artículo 5 y estudiarán las medidas necesarias para perfeccionar el sistema previsto en ese apartado, teniendo en cuenta los procedimientos aplicables, los hechos nuevos ocurridos a nivel internacional, en particular la elaboración de un instrumento apropiado respecto del establecimiento de registros o inventarios de las descargas o transferencias de contaminantes que podrían anexarse al presente Convenio.

3. En caso necesario, la reunión de las Partes podrá estudiar la posibilidad de adoptar por consenso disposiciones de orden financiero.

4. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado u organización de integración económica regional que esté facultado en virtud del artículo 17 para firmar el Convenio pero que no sea Parte en el mismo, y toda organización internacional que posea competencias en esferas que guarden relación con el presente Convenio, tendrán derecho a participar en calidad de observadores en las reuniones de las Partes.

5. Toda organización no gubernamental que posea competencias en esferas que guarden relación con el presente Convenio y que haga saber al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa que desea estar representada en una reunión de las Partes tendrá derecho a participar en calidad de observador, salvo que por lo menos un tercio de las Partes objetan a ello.

6. A los efectos de los apartados 4 y 5 *supra*, el reglamento de régimen interior mencionado en la letra h) del apartado 2 *supra* regulará las modalidades prácticas de admisión y las demás condiciones pertinentes.

Artículo 11. *Derecho de voto.*

1. Salvo lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo, cada Parte en el presente Convenio dispondrá de un voto.

2. En las esferas de su competencia, las organizaciones de integración económica regional dispondrán, para ejercer su derecho de voto, de un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Convenio. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y a la inversa.

Artículo 12. *Secretaría.*

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa ejercerá las siguientes funciones de secretaría:

a) Convocará y preparará las reuniones de las Partes;

b) transmitirá a las Partes los informes y otras informaciones recibidos en aplicación de las disposiciones del presente Convenio; y

c) desempeñará otras funciones que las Partes puedan asignarle.

Artículo 13. *Anexos.*

Los anexos del presente Convenio forman parte integrante del mismo.

Artículo 14. *Enmiendas al Convenio.*

1. Toda Parte puede proponer enmiendas al presente Convenio.

2. El texto de toda propuesta de enmienda al presente Convenio se someterá por escrito al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, quien lo comunicará a todas las Partes noventa días por lo menos antes de la reunión de las Partes en el curso de la cual se proponga la adopción de la enmienda.

3. Las Partes no escatimarán esfuerzos para llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier enmienda que se proponga introducir en el presente Convenio. Si todos los esfuerzos en este sentido resultan vanos y si no se llega a ningún acuerdo, la enmienda se adoptará en última instancia mediante votación por una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes.

4. Las enmiendas al presente Convenio adoptadas conforme al apartado 3 *supra* serán sometidas por el Depositario a todas las Partes a los efectos de ratificación, aprobación o aceptación. Las enmiendas al presente Convenio que no se refieran a un anexo entrarán en vigor respecto de las Partes que las hayan ratificado, aprobado o aceptado el nonagésimo día siguiente a la recepción por el Depositario de la notificación de su ratificación, aprobación o aceptación por tres cuartos por lo menos de esas Partes. Posteriormente entrarán en vigor respecto de cualquier otra Parte el nonagésimo día siguiente al depósito por esta Parte de su instrumento de ratificación, aprobación o aceptación de las enmiendas.

5. Toda Parte que no esté en condiciones de aprobar una enmienda a un anexo del presente Convenio lo notificará por escrito al Depositario dentro de los doce meses siguientes a la fecha de comunicación de su adopción. El Depositario informará sin demora a todas las Partes de la recepción de esta notificación. Una Parte podrá en cualquier momento sustituir su notificación anterior por una aceptación y, tras el depósito de un instrumento de aceptación ante el Depositario, las enmiendas a dicho anexo entrarán en vigor respecto de esa Parte.

6. A la expiración de un plazo de doce meses a contar desde la fecha de su comunicación por el Depositario prevista en el apartado 4 *supra*, toda enmienda a un anexo entrará en vigor respecto de las Partes que no hayan cursado una notificación al Depositario conforme a las disposiciones del apartado 5 *supra* en la medida en que no más de un tercio de las Partes hayan cursado dicha notificación.

7. A los efectos del presente artículo, por «Partes presentes y votantes» se entenderá las Partes presentes en la reunión que emitan un voto afirmativo o negativo.

Artículo 15. Examen del cumplimiento de las disposiciones.

La Reunión de las Partes adoptará por consenso mecanismos facultativos de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo para examinar el cumplimiento de las disposiciones del presente Convenio. Esos mecanismos permitirán una participación apropiada del público y podrán prever la posibilidad de examinar comunicaciones de miembros del público respecto de cuestiones que guarden relación con el presente Convenio.

Artículo 16. Solución de controversias.

1. Si surge una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o de la aplicación del presente Convenio, esas Partes se esforzarán por resolverla por medio de la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable.

2. Cuando firme, ratifique, acepte, apruebe o se adhiera al presente Convenio, o en cualquier otro momento posterior, una Parte podrá declarar por escrito al Depositario que, en lo que respecta a las controversias que no se hayan resuelto conforme al apartado 1 *supra*, acepta como obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que acepte la misma obligación:

a) El sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia;

b) el arbitraje, conforme al procedimiento definido en el anexo II.

3. Si las partes en la controversia han aceptado los dos medios de solución de controversias mencionados en el apartado 2 *supra*, la controversia no podrá someterse más que a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las partes acuerden otra cosa.

Artículo 17. Firma.

El presente Convenio estará abierto a la firma de los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa, así como de los Estados que gocen de estatuto consultivo ante la Comisión Económica para Europa, en virtud de los apartados 8 y 11 de la resolución 36 (IV) del Consejo Económico y Social de 28 de marzo de 1947, y de las organizaciones de integración económica regional constituidas por Estados soberanos, miembros de la Comisión Económica para Europa, que les hayan transferido competencias en las materias de que trata el presente Convenio, incluida la competencia para concertar tratados sobre estas materias, en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, y posteriormente en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, hasta el 21 de diciembre de 1998.

Artículo 18. Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas desempeñará las funciones de Depositario del presente Convenio.

Artículo 19. Ratificación, aceptación, aprobación y adhesión.

1. El presente Convenio estará sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados y de las organizaciones de integración económica regional signatarios del mismo.

2. El presente Convenio estará abierto a la adhesión de los Estados y organizaciones de integración económica regional mencionados en el artículo 17 a partir del 22 de diciembre de 1998.

3. Todo Estado no mencionado en el apartado 2 *supra* que sea miembro de las Naciones Unidas podrá adherirse al Convenio con la aprobación de la Reunión de las Partes.

4. Toda organización mencionada en el artículo 17 que llegue a ser Parte en el presente Convenio sin que ninguno de sus Estados miembros sea Parte en él quedará vinculada por todas las obligaciones dimanantes del Convenio. Cuando uno o varios Estados miembros de tal organización sean Partes en el presente Convenio, esa organización y sus Estados miembros acordarán sus responsabilidades respectivas en la ejecución de las obligaciones que les impone el Convenio. En ese caso, la organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer concurrentemente los derechos dimanantes del presente Convenio.

5. En sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional mencionadas en el artículo 17 declararán el alcance de su competencia respecto de las materias reguladas por el presente Convenio. Además, esas organizaciones informarán al Depositario de toda modificación importante en el alcance de sus competencias.

Artículo 20. Entrada en vigor.

1. El presente Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. A los efectos del apartado 1 del presente artículo, el instrumento depositado por una organización de integración económica regional no se sumará a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

3. Respecto de cada Estado u organización a que se refiere el artículo 17 que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio o se adhiera al mismo tras el depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha de depósito por ese Estado o esa organización de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo 21. Denuncia.

En cualquier momento posterior a la expiración de un plazo de tres años a partir de la fecha en que el presente Convenio entre en vigor respecto de una Parte, ésta podrá denunciar el Convenio mediante notificación escrita dirigida al Depositario. Esta denuncia surtirá efecto el nonagésimo día siguiente a la fecha de recibo de su notificación por el Depositario.

Artículo 22. Textos auténticos.

El original del presente Convenio, cuyos textos en inglés, francés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados para ello, firman el presente Convenio,

Hecho en Aarhus (Dinamarca), el veinticinco de junio de mil novecientos noventa y ocho.

ANEXO I**Lista de actividades a que se refiere la letra a) del apartado 2 del artículo 6**

1. Sector de la energía:

Refinerías de petróleo y de gas;
instalaciones de gasificación y licuefacción;

centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con un aporte térmico de, por lo menos, 50 megawattios (MW);

hornos de coque;

centrales nucleares y otros reactores nucleares, inclusive el desmantelamiento o la retirada del servicio de esas centrales o reactores¹ (con excepción de las instalaciones de investigación para la producción y la transformación de materias fisibles y fértiles, cuya potencia máxima no exceda de 1 kW de carga térmica continua);

instalaciones para el retratamiento de combustibles nucleares irradiados;

instalaciones destinadas:

a la producción o al enriquecimiento de combustibles nucleares;

al tratamiento de combustibles nucleares irradiados o de desechos sumamente radiactivos;

a la eliminación definitiva de combustibles nucleares irradiados;

exclusivamente a la eliminación definitiva de desechos radiactivos;

exclusivamente al almacenamiento (previsto para más de diez años) de combustibles nucleares irradiados o de desechos radiactivos en un sitio diferente del sitio de producción.

2. Producción y transformación de metales:

instalaciones de tostado o sinterizado de mineral metálico (en particular mineral sulfurado);

instalaciones para la producción de hierro fundido o de acero (fusión primaria o secundaria), incluidos los equipamientos para la fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora;

instalaciones destinadas a la transformación de metales ferrosos:

i) por laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero bruto por hora;

ii) por forjado mediante martillos cuya energía de golpe exceda de los 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia calorífica aplicada sea superior a 20 MW;

iii) aplicación de capas de protección de metal en fusión con una capacidad de tratamiento superior a dos toneladas de acero bruto por hora.

fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción superior a 20 toneladas por día;

instalaciones:

i) destinadas a la producción de metales brutos no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o de materias primas secundarias por procedimientos metalúrgicos, químicos o electrolíticos;

ii) destinadas a la fusión, incluida la aleación, de metales no ferrosos, comprendidos los productos de recuperación (afino, moldeado en fundición), con una capacidad de fusión superior a 4 toneladas por día para el plomo y el cadmio o de 20 toneladas por día para todos los demás metales.

instalaciones de tratamiento de superficie de metales y materias plásticas en las que se utilice un procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubas de tratamiento sea superior a 30 m³.

3. Industria mineral:

instalaciones destinadas a la producción de clinker (cemento) en hornos rotatorios con una capacidad de pro-

ducción superior a 500 toneladas por día, o de cales en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en otros tipos de hornos con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día;

instalaciones destinadas a la producción de amianto y a la fabricación de productos a base de amianto;

instalaciones destinadas a la fabricación de vidrio, incluidas las destinadas a la producción de fibras de vidrio con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día;

instalaciones destinadas a la fusión de materias minerales, incluidas las destinadas a la producción de fibras minerales, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día;

instalaciones destinadas a la fabricación de productos cerámicos por cocción, en particular tejas, ladrillos, piedras refractarias, baldosas, gres o porcelana, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, o una capacidad de horno de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ por horno.

4. Industria química: por producción, en el sentido de las categorías de actividades enumeradas en el presente apartado, se entiende la producción en cantidades industriales, por transformación química, de las sustancias o grupos de sustancias mencionados en las letras a) a g) siguientes:

a) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos químicos orgánicos de base, tales como:

i) hidrocarburos simples (lineales o cíclicos, saturados o insaturados, alifáticos o aromáticos);

ii) hidrocarburos oxigenados, entre ellos los alcoholes, aldehídos, cetonas, ácidos carboxílicos, ésteres, acetatos, éteres, peróxidos y resinas epoxídicas;

iii) hidrocarburos sulfurados;

iv) hidrocarburos nitrogenados, entre ellos las aminas, amidas, compuestos nitrosos, nitrados o nitratados, nitrilos, cianatos e isocianatos;

v) hidrocarburos fosforados;

vi) hidrocarburos halogenados;

vii) compuestos organometálicos;

viii) materias plásticas de base (polímeros, fibras sintéticas, fibras a base de celulosa);

ix) cauchos sintéticos;

x) colorantes y pigmentos;

xi) tensioactivos y agentes de superficie.

b) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos químicos inorgánicos de base, tales como:

i) gases, en particular amoníaco, cloro y cloruro de hidrógeno, flúor o fluoruro de hidrógeno, óxidos de carbono, compuestos azufrados, óxidos de nitrógeno, hidrógeno, dióxido de azufre, dicloruro de carbonilo;

ii) ácidos, en particular ácido crómico, ácido fluorhídrico, ácido fosfórico, ácido nítrico, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, óleum, ácidos sulfurados;

iii) bases, entre ellas hidróxido de amonio, hidróxido de potasio, hidróxido de sodio;

iv) sales, entre ellas cloruro de amonio, clorato de potasio, carbonato de potasio, carbonato de sodio, perborato, nitrato de plata;

v) no metales, óxidos metálicos u otros compuestos inorgánicos, tales como carburo de calcio, silicio, carburo de silicio.

c) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de abonos a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio (abonos simples o compuestos);

d) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos de base fitosanitarios y de biocidas;

1. Las centrales nucleares y otros reactores nucleares dejan de ser instalaciones nucleares cuando todos los combustibles nucleares y todos los demás elementos contaminados han sido retirados definitivamente del emplazamiento de las instalaciones.

e) instalaciones en que se utilice un procedimiento químico biológico para la fabricación de productos farmacéuticos de base;

f) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de explosivos;

g) instalaciones químicas en las que se utilice un tratamiento químico o biológico para producir aditivos proteicos para los alimentos de los animales, fermentos y otras sustancias proteicas.

5. Gestión de residuos:

instalaciones para la incineración, aprovechamiento, tratamiento químico y vertido de residuos peligrosos;

instalaciones para la incineración de basuras urbanas, con una capacidad superior a 3 toneladas por hora;

instalaciones para la eliminación de residuos no peligrosos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día;

vertederos que reciban más de 10 toneladas por día o con una capacidad total de más de 25.000 toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes.

6. Instalaciones de tratamiento de aguas residuales con una capacidad superior a un equivalente de población de 150.000 personas.

7. Instalaciones industriales destinadas a:

a) la fabricación de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas;

b) la fabricación de papel y de cartón, con una capacidad de producción superior a 20 toneladas por día.

8. a) construcción de vías para el tráfico ferroviario de larga distancia, así como de aeropuertos² dotados de una pista principal de despegue y de aterrizaje con una longitud de 2.100 metros como mínimo;

b) construcción de autopistas y de vías rápidas³;

c) construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o realineación o ensanche de una carretera existente de dos carriles para hacer una carretera de cuatro carriles o más, cuando la nueva carretera o sección de carretera realineada o ensanchada tenga una longitud ininterrumpida de 10 kilómetros como mínimo.

9. a) vías navegables y puertos de navegación interior que permitan el acceso de barcos de más de 1.350 toneladas;

b) puertos comerciales, muelles de carga y de descarga unidos a tierra y antepuertos (con exclusión de los muelles para transbordadores) accesibles a barcos de más de 1.350 toneladas.

10. Dispositivos de captación o de recarga artificial de aguas subterráneas cuando el volumen anual de las aguas captadas o recargadas sea igual o superior a 10 millones de m³.

11. a) obras destinadas al trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales cuando esta operación tenga por objeto prevenir una eventual escasez de agua y el volumen anual de las aguas trasvasadas exceda de 100 millones de m³;

b) en todos los demás casos, las obras destinadas al trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales cuando el caudal anual medio, a lo largo de varios años, de la cuenca de origen exceda de 2.000 millones de m³ y cuando el volumen de las aguas trasvasadas exceda del 5 por 100 de ese caudal.

2. A los efectos del presente Convenio, la noción de «aeropuerto» corresponde a la definición dada en el Convenio de Chicago sobre la creación de la Organización de la Aviación Civil Internacional (Anexo 14).

3. A los efectos del presente Convenio, por «vía rápida» se entiende una carretera que corresponda a la definición dada en el Acuerdo europeo de 15 de noviembre de 1975 sobre las grandes carreteras de tráfico internacional.

En los dos casos quedan excluidos los travases de agua potable conducida por canalizaciones.

12. Extracción de petróleo y de gas natural con fines comerciales cuando las cantidades extraídas excedan de 500 toneladas de petróleo y de 500.000 m³ de gas por día.

13. Presas y otras instalaciones destinadas a retener las aguas o almacenarlas de forma permanente, cuando el nuevo volumen de agua o el volumen suplementario de agua retenida o almacenada exceda de 10 millones de m³.

14. Canalizaciones para el transporte de gas, de petróleo o de productos químicos, con un diámetro superior a 800 milímetros y de una longitud superior a 40 kilómetros.

15. Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves o de cerdos que disponga de más de:

a) 40.000 plazas para aves;

b) 20.000 plazas para cerdos de producción (de más de 30 kilogramos), o

c) 750 plazas para cerdas de vientre.

16. Canteras y explotaciones mineras a cielo abierto, cuando la superficie del yacimiento exceda de 25 hectáreas o, en el caso de las turberas, de 150 hectáreas.

17. Construcción de tendidos aéreos para el transporte de energía eléctrica con una tensión de 220 kV o más y una longitud superior a 15 kilómetros.

18. Instalaciones de almacenamiento de petróleo, de productos petroquímicos o de productos químicos, con una capacidad de 200.000 toneladas o más.

19. Otras actividades:

instalaciones destinadas al pretratamiento (operaciones de lavado, blanqueo y mercerización) o la tintura de fibras o de textiles cuya capacidad de tratamiento sea superior a 10 toneladas por día;

instalaciones destinadas al curtido de pieles, cuando la capacidad de tratamiento sea superior a 12 toneladas de productos terminados por día;

a) mataderos con una capacidad de producción de piezas en canal superior a 50 toneladas por día;

b) tratamiento y transformación destinados a la fabricación de productos alimentarios a partir de:

i) materias primas animales (excluida la leche), con una capacidad de producción de productos terminados superior a 75 toneladas por día;

ii) materias primas vegetales, con una capacidad de producción de productos terminados superior a 300 toneladas por día (valor medio trimestral).

c) tratamiento y transformación de la leche, cuando la cantidad de leche recibida sea superior a 200 toneladas por día (valor medio anual).

instalaciones destinadas a la eliminación o al reciclado de piezas en canal y de despojos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas por día;

instalaciones destinadas al tratamiento de superficie de materias, objetos o productos, y en que se utilicen disolventes orgánicos, en particular para las operaciones de apresto, impresión, revestimiento, desengrasado, impermeabilización, encolado, pintura, limpieza o impregnación, con una capacidad de consumo de disolvente de más de 150 kilogramos por hora o de más de 200 toneladas por año;

instalaciones destinadas a la fabricación de carbón (carbón cocido duro) o de electrografito por combustión o grafitización.

20. Toda actividad no mencionada en los apartados 1 a 19 *supra* cuando esté prevista la participación del público respecto de ella en el marco de un procedimiento

de evaluación del impacto sobre el medio ambiente conforme a la legislación nacional.

21. Las disposiciones del apartado 1.a) del artículo 6 del presente Convenio no se aplicarán a ninguna de las actividades mencionadas anteriormente que se emprendan exclusivamente o esencialmente para investigar, elaborar o experimentar nuevos métodos o nuevos productos y que no vayan a durar más de dos años, a menos que puedan tener un efecto perjudicial importante sobre el medio ambiente o la salud.

22. Toda modificación o ampliación de las actividades que responda en sí a los criterios o umbrales expresados en el presente anexo se registrará por el apartado 1.a) del artículo 6 del presente Convenio. Cualquier otra modificación o ampliación de las actividades se registrará por la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del presente Convenio.

ANEXO II

Arbitraje

1. En caso de que una controversia sea sometida a arbitraje en virtud del apartado 2 del artículo 16 del presente Convenio, una o más de las partes en la misma notificarán a la Secretaría el objeto del arbitraje e indicarán, en particular, los artículos del presente Convenio cuya interpretación o aplicación se discuten. La Secretaría transmitirá las informaciones recibidas a todas las Partes en el presente Convenio.

2. El tribunal arbitral estará compuesto por tres miembros. La parte o partes demandantes y la otra u otras partes en la controversia designarán un árbitro y los dos árbitros así designados designarán de común acuerdo al tercer árbitro, quien presidirá el tribunal arbitral. Este último no será nacional de ninguna de las partes en la controversia, no tendrá su residencia habitual en el territorio de una de esas partes, no estará al servicio de ninguna de ellas ni se habrá ocupado ya del asunto por cualquier otro concepto.

3. Si dentro de los dos meses siguientes al nombramiento del segundo árbitro no se ha designado al presidente del tribunal arbitral, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa procederá, a petición de una de las partes en la controversia, a su designación en un nuevo plazo de dos meses.

4. Si en un plazo de dos meses, a contar desde la recepción de la demanda, una de las partes en la controversia no procede al nombramiento de un árbitro, la otra parte podrá informar de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, quien designará al presidente del tribunal arbitral en un nuevo plazo de dos meses. Una vez designado, el presidente del tribunal arbitral pedirá a la parte que no haya nombrado árbitro que lo haga en un plazo de dos meses. Si no lo hace en este plazo, el presidente informará de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, quien procederá a efectuar ese nombramiento en un nuevo plazo de dos meses.

5. El tribunal dictará el laudo de conformidad con el derecho internacional y las disposiciones del presente Convenio.

6. Todo tribunal arbitral constituido en aplicación de las disposiciones del presente anexo establecerá su propio procedimiento.

7. Las decisiones del tribunal arbitral, tanto sobre las cuestiones de procedimiento como sobre las cuestiones de fondo, se adoptarán por mayoría de sus miembros.

8. El tribunal podrá adoptar todas las medidas requeridas para determinar los hechos.

9. Las partes en la controversia facilitarán la tarea de tribunal arbitral y, en particular, por todos los medios de que dispongan:

a) Le proporcionarán todos los documentos, facilidades e informaciones pertinentes;

b) le permitirán, si es necesario, citar y oír a testigos o peritos.

10. Las partes y los árbitros protegerán el secreto de toda información que reciban a título confidencial durante el procedimiento de arbitraje.

11. El tribunal arbitral, a petición de una de las partes, podrá recomendar la adopción de medidas cautelares.

12. Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal arbitral o no defiende su causa, la otra parte podrá pedir al tribunal que prosiga el procedimiento y dicte el laudo definitivo. El hecho de que una parte no comparezca o no defienda su causa no será obstáculo para la marcha del procedimiento.

13. El tribunal arbitral podrá conocer de las demandas de reconvencción directamente relacionadas con el objeto de la controversia y resolverlas.

14. A menos que el tribunal arbitral decida otra cosa en razón de las circunstancias particulares del asunto, los gastos del tribunal, incluida la remuneración de sus miembros, correrán a partes iguales a cargo de las partes en la controversia. El tribunal llevará un registro de todos sus gastos y presentará un estado final a las partes.

15. Toda Parte en el presente Convenio que, en lo que concierne al objeto de una controversia, tenga un interés de carácter jurídico que pueda resultar afectado por la decisión dictada en el asunto podrá intervenir en el procedimiento con el acuerdo del tribunal.

16. El tribunal arbitral dictará el laudo dentro de los cinco meses siguientes a la fecha en que quedó constituido, a menos que considere necesario prorrogar ese plazo durante un período que no deberá exceder de cinco meses.

17. El laudo del tribunal arbitral deberá ir acompañado de una exposición de motivos. El laudo será definitivo y vinculante para todas las partes en la controversia. El tribunal arbitral comunicará el laudo a las partes en la controversia y a la Secretaría. Esta transmitirá las informaciones recibidas a todas las partes en el presente Convenio.

18. Toda controversia entre las partes respecto de la interpretación y ejecución del laudo deberá ser sometida por una de ellas al tribunal arbitral que lo haya dictado o, si no puede recurrirse a este último, a otro tribunal constituido al efecto de la misma manera que el primero.

Estados parte	Fecha firma	Fecha depósito instrumento
Albania	25-06-1998	27-06-2001 R
Alemania (*)	21-12-1998	
Armenia	25-06-1998	01-08-2001 R
Austria	25-06-1998	
Azerbaiyán		23-03-2000 AD
Belarus	16-12-1998	09-03-2000 AP
Bélgica	25-06-1998	21-01-2003 R
Bulgaria	25-06-1998	17-12-2003 R
Comunidad Europea (CE) (*)	25-06-1998	
Croacia	25-06-1998	
Chipre	25-06-1998	19-09-2003 R
Dinamarca (*)	25-06-1998	29-09-2000 AP
Eslovenia	25-06-1998	29-07-2004 R
España	25-06-1998	29-12-2004 R
Estonia	25-06-1998	02-08-2001 R
Finlandia (*)	25-06-1998	01-09-2004-AC
Francia (*) Excluye Nueva Caledonia, Polinesia Francesa y Wallis y Futuna ...	25-06-1998	08-07-2002 AP
Georgia	25-06-1998	11-04-2000 R
Grecia	25-06-1998	

Estados parte	Fecha firma	Fecha depósito instrumento
Hungría	18-12-1998	03-07-2001 R
Irlanda	25-06-1998	
Islandia	25-06-1998	
Italia	25-06-1998	13-06-2001 R
Kazajstán	25-06-1998	11-01-2001 R
Kirguizistán		01-05-2001 AD
Letonia	25-06-1998	14-06-2002 R
Liechtenstein	25-06-1998	
Lituania	25-06-1998	28-01-2002 R
Luxemburgo	25-06-1998	
Macedonia, ex República Yugoslava de		22-07-1999 AD
Malta	18-12-1998	23-04-2002 R
Mónaco	25-06-1998	
Noruega (*)	25-06-1998	02-05-2003 R
Países Bajos. Por el Reino en Europa.	25-06-1998	29-12-2004 AC
Polonia	25-06-1998	15-02-2002 R
Portugal	25-06-1998	09-06-2003 R
Reino Unido (*)	25-06-1998	
República Checa	25-06-1998	06-07-2004 R
República Moldova	25-06-1998	09-08-1999 R
Rumania	25-06-1998	11-07-2000 R
Suecia	25-06-1998	
Suiza	25-06-1998	
Tayikistán		17-07-2001 AD
Turkmenistán		25-06-1999 AD
Ucrania	25-06-1998	18-11-1999 R

R: Ratificación; AD: Adhesión; AP: Aprobación; AC: Aceptación.
(*) Declaraciones.

Alemania

En el momento de la firma:

Declaración:

El texto del Convenio plantea una serie de dificultades por lo que se refiere a su aplicación práctica al ordenamiento jurídico alemán que no han podido resolverse definitivamente durante el plazo establecido para la firma del Convenio. Dichas cuestiones requieren un estudio cuidadoso, incluida la consideración de las consecuencias de tipo legislativo, antes de que el Convenio pase a ser vinculante con arreglo al derecho internacional.

La República Federal de Alemania entiende que la aplicación del Convenio mediante medidas administrativas alemanas de carácter coercitivo no producirá cambios que contrarresten los esfuerzos tendentes a la desregulación y agilización de los procedimientos.

Comunidad Europea

En el momento de la firma:

Declaración:

«La Comunidad Europea desea expresar su gran satisfacción por el presente Convenio, ya que constituye un paso adelante esencial para seguir estimulando y apoyando la concienciación del público en el ámbito del medio ambiente, así como para mejorar la aplicación de la legislación medioambiental en la región de la CEPE/ONU, de conformidad con el principio del desarrollo sostenible.

Apoyando plenamente los objetivos perseguidos por el Convenio y considerando que la propia Comunidad Europea está participando activamente en la protección del medio ambiente mediante un conjunto legislativo integral y en desarrollo, se ha considerado importante no sólo la firma del Convenio a nivel comunitario, sino también su aplicación a sus propias instituciones, junto con las autoridades públicas nacionales.

En el contexto institucional y jurídico de la Comunidad y teniendo igualmente en cuenta las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la legislación futura sobre la transparencia, la Comunidad declara asimismo que las instituciones comunitarias aplicarán el Convenio en el marco de sus normas presentes y futuras sobre el acceso a los documentos y otras normas pertinentes del derecho comunitario en el ámbito contemplado en el Convenio.

La Comunidad considerará si es necesario formular más declaraciones en el momento de ratificar el Convenio a efectos de su aplicación a las instituciones comunitarias.»

Dinamarca

En el momento de la firma:

Declaración:

«Tanto las Islas Feroe como Groenlandia gozan de autonomía en virtud de sus Leyes Autonómicas, lo que supone, entre otras cosas, que los asuntos medioambientales en general y las materias contempladas en el Convenio se rijan por el derecho de autodeterminación. Tanto el Gobierno Autónomo de Feroe como el de Groenlandia tienen gran interés político en promover en la medida de lo posible las ideas y los principios fundamentales contenidos en el Convenio. Sin embargo, dado que el Convenio ha sido elaborado teniendo en mente a países europeos con poblaciones relativamente grandes con sus correspondientes estructuras administrativas y sociales, no todos los aspectos del Convenio resultan adecuados de manera automática para las sociedades de las Islas Feroe y de Groenlandia, escasamente pobladas y con una diversidad mucho menor. Así, la plena aplicación del Convenio a dichos ámbitos podría implicar una burocratización innecesaria e inadecuada. Las autoridades de las Islas Feroe y de Groenlandia estudiarán a fondo esta cuestión.

Por lo tanto, la firma del Convenio por Dinamarca no significa necesariamente que la ratificación danesa incluya en su momento a las Islas Feroe y a Groenlandia.»

Finlandia

Declaraciones:

«1. Finlandia considera que las disposiciones del párrafo 2 del artículo 9 sobre el acceso a un procedimiento de revisión no exigen que dichas disposiciones se apliquen en una fase de la toma de decisiones de una actividad en la cual la decisión se toma en principio por el Gobierno y posteriormente es refrendada o rechazada por el Parlamento nacional, siempre que las disposiciones del párrafo 2 del artículo 9 sean aplicables a una fase posterior de la toma de decisiones de la actividad.

2. Algunas de las actividades que figuran en el Anexo I del Convenio pueden exigir decisiones consecutivas por parte de una autoridad o autoridades públicas sobre la posibilidad de permitir la actividad en cuestión. Finlandia considera que cada una de las Partes deberá determinar, en el marco de su legislación nacional, en qué fase se podrá impugnar, con arreglo al párrafo 2 del artículo 9, la legalidad en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento de una decisión, acción u omisión con sujeción a lo dispuesto en el artículo 6.»

Francia**Declaración:**

Declaración interpretativa en relación con los artículos 4, 5 y 6 del Convenio:

El Gobierno de Francia se ocupará de la difusión de la información pertinente para la protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, de garantizar la protección de los secretos industriales y comerciales, en relación con la práctica jurídica establecida aplicable en Francia.

Noruega**Declaración:**

«De conformidad con la letra a) del párrafo 2 del artículo 18 del Convenio, Noruega declara por la presente que someterá las disputas a la Corte Internacional de Justicia.»

Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte

En el momento de la firma:

Declaración:

«El Reino Unido entiende que las referencias que se hacen en el artículo 1 y en el párrafo séptimo del preámbulo del presente Convenio al «derecho» de toda persona «a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar» expresa una aspiración que ha impulsado a negociar el presente Convenio y que el Reino Unido comparte plenamente. Los derechos jurídicos que cada una de las Partes se compromete a garantizar en virtud del artículo 1 se limitan a los derechos de acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.»

El presente Convenio entró en vigor de forma general el 30 de octubre de 2001 y entrará en vigor para España el 29 de marzo de 2005, de conformidad con lo establecido en su artículo 20.

Lo que se hace público para conocimiento general.

Madrid, 31 de enero de 2005.—El Secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Fabregas.

les en nuestro ordenamiento jurídico que hacen necesaria la adaptación de los estatutos a la normativa actual.

Cabe señalar, entre otros, la incorporación al Derecho interno español de la Directiva 86/653/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativa a la coordinación de los derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes, la Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre Contrato de Agencia; la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, o el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Con estos estatutos se trata de cumplir con el doble objetivo de adecuar la estructura interna y el funcionamiento de los órganos colegiados de los agentes comerciales, tanto a la normativa vigente como a la realidad actual del Estado español y su organización territorial.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de febrero de 2005,

DISPONGO:

Artículo único. *Aprobación de los Estatutos.*

Se aprueban los Estatutos generales de los Colegios de Agentes Comerciales de España y de su Consejo General, que se insertan a continuación.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Queda derogado el Real Decreto 3595/1977, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de Colegios de Agentes Comerciales de España.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 4 de febrero de 2005.

JUAN CARLOS R.

PROGRAMA

SEMINARIO DERECHO AL CONOCIMIENTO Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS
DE MEDIO AMBIENTE

Madrid, 29 de noviembre-3 de diciembre de 2004

PROGRAMA

Primera jornada

Conferencia inaugural: «Interacciones entre las políticas de información y de medio ambiente»

CRISTINA NARBONA RUIZ
Ministra de Medio Ambiente.

Primera sesión: «El derecho a conocer: la Directiva 2003/4/CE»

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alcalá de Henares.*

Segunda sesión: «El derecho a participar y el acceso a la justicia:
el Convenio de Aarhus»

AGUSTÍN GARCÍA URETA
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad del País Vasco.*

Mesa redonda I: «Información ambiental y responsabilidad jurídica»

Ponente: ANTONIO VERCHER NOGUERA
Fiscal del Tribunal Supremo.

Participantes: EDUARDO ORTEU BERROCAL
Vocal Asesor del Ministerio del Medio Ambiente.

AGUSTÍN GARCÍA URETA
Universidad del País Vasco.

Segunda jornada

Tercera sesión: «El Ministerio de Medio Ambiente y la información ambiental: experiencias y proyectos»

MANUEL MARTÍN RUIZ

*Subdirector General de Información al Ciudadano
y Servicios Tecnológicos del Ministerio de Medio Ambiente.*

Cuarta sesión: «Competencias y experiencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de instrumentos de información ambiental»

ANTONIO SUÁREZ MARCOS

*Director General de Calidad Ambiental
y Obras Hidráulicas del Principado de Asturias.*

Quinta sesión: «La información ambiental en el ámbito local»

JAVIER CELMA CELMA

*Director de la Oficina de la Agenda 21 Local
del Ayuntamiento de Zaragoza.*

Mesa redonda II: «La coordinación y la cooperación como reto y responsabilidad de las Administraciones Públicas»

Ponente: LUIS MECATI GRANADOS

*Director de Medio Ambiente, Ordenación
del Territorio y Seguridad de la Federación
Española de Municipios y Provincias.*

Participantes: ISRAEL PASTOR SAINZ-PARDO

*Jefe de Unidad de Apoyo de la Dirección
General de Calidad y Evaluación Ambiental
del Ministerio de Medio Ambiente.*

ANTONIO SUÁREZ MARCOS

Principado de Asturias.

JAVIER CELMA CELMA

Ayuntamiento de Zaragoza.

Tercera jornada

Sexta sesión: «Acceso a la información científico-técnica: fuentes de información para la investigación y la investigación como fuente de información»

MANUELA VÁZQUEZ VALERO

Centro Nacional de Información y Documentación del CSIC.

Séptima sesión:

«Viejos y nuevos productos y herramientas:
Bibliografía, Cartografía, Estadísticas.
Los informes SER. Medio ambiente
e información electrónica»

ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED

*Inspector de Servicios del Ministerio
de Administraciones Públicas.*

Octava sesión:

«Evaluación ambiental estratégica: nuevos
paradigmas y nuevas demandas de información»

RODRIGO JILIBERTO HERRERA

Director de TAU. Consultor Ambiental.

Mesa redonda III:

«Información ambiental y alarma social»

Ponente: ANDRÉS GARCÍA GÓMEZ

*Coordinador del Centro Europeo de Investigación
de Técnicas de Información a la Población
en Situaciones de Emergencia
del Ministerio del Interior.*

Participantes: JOSÉ ALEJANDRO PINA BARRIO

Presidente de ENRESA.

JUAN ESPADAS CEJAS

*Viceconsejero de Medio Ambiente
de la Junta de Andalucía.*

PURIFICACIÓN MORANDEIRA CARREIRA

*Directora de la Oficina de Damnificados
del Prestige.*

FRANCIS OCHOA FLORES

Burson-Masteller, S. L.

Cuarta jornada

Novena sesión:

«Información ambiental y opinión pública»

JOSÉ ANTONIO GÓMEZ YÁÑEZ

Universidad Carlos III.

Décima sesión:

«El ámbito empresarial como demandante
y como productor de información ambiental»

FERNANDO MARTÍNEZ SALCEDO

*Director Gerente de la Empresa Municipal
de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla.*

Undécima sesión:

«Función de los movimientos ciudadanos y fundaciones»

CRISTINA ÁLVAREZ VAQUERIZO

Instituto para la Política Ambiental Europea.

Mesa redonda IV:

«Comunicación y formación de la conciencia ambiental»

Ponente: MANUEL TOHARIA CORTÉS

Director del Museo Príncipe Felipe de la Ciudad de las Ciencias de Valencia.

Participantes: JOAQUÍN ARAÚJO PONCIANO

Escritor y Divulgador Ambiental.

TITO DRAGO

Director de Comunica, S. L.

JAVIER GREGORI ROIG

Especialista en Ciencia y Medio Ambiente de la Cadena SER.

JAVIER FERNÁNDEZ CARVAJAL

Director de Comunicación de la Fundación BBVA.

Quinta jornada

Duodécima sesión:

«Desarrollo sostenible y gobernanza: el papel de las agencias de información independientes»

DOMINGO JIMÉNEZ BELTRÁN

Director de Desarrollo Sostenible de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

Conferencia de clausura: «Información para las políticas preventivas: el desafío de los problemas globales y la sostenibilidad»

MARTÍ BOADA I JUNCÀ

Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona.

RELACIÓN DE PARTICIPANTES

RELACIÓN DE PARTICIPANTES

MARÍA DEL CARMEN ALFARO ROMERAL

Consejera Técnica del Ministerio de Medio Ambiente.

MARÍA ELENA AÑIBARRO MARTÍN

Jefa de Área Jurídica Patrimonial del Ministerio de Medio Ambiente.

JOSÉ RAMÓN ARAGÓN CAVALLAR

Técnico Superior de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

Ministerio de Medio Ambiente.

DESIDERIO ARANDA MARTÍN

Vocal Asesor de la Dirección General de Desarrollo Industrial.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

EVA BLANCO ARGENTE DEL CASTILLO

Asesora Técnica de la Subdelegación del Gobierno.

Ministerio de Administraciones Públicas.

BLANCA BLANCO GARCÍA

Jefa de Sección de Estudios y Documentación de la Consejería de Medio Ambiente.

Comunidad de Castilla y León.

GERARDO CABANILLES MARTÍ

Asesor de la Subdelegación del Gobierno. Ministerio de Administraciones Públicas.

FRANCISCO JAVIER CABRERA RODRÍGUEZ

Jefe de Sección de Contratación del Consejo Insular de Aguas. Gobierno de Canarias.

ANTONIO CABALLA DE ROA

Investigador del Instituto Geológico y Minero. Ministerio de Educación y Ciencia.

CRISTINA CAMINERO ALONSO

Técnico Superior Examinador. Oficina Española de Patentes y Marcas.

FRANCISCO JAVIER CAMPS FERNÁNDEZ

Responsable de Información Ambiental. Generalitat de Catalunya.

CARMEN CASAL FORNOS

Jefa del Área de Documentación y Publicaciones. Ministerio de Medio Ambiente.

JULIO CASTRO JIMÉNEZ

Técnico Especialista del Sector Agroalimentario y Medio Ambiente.

Comunidad de Madrid.

MANUEL CORREDERA HERNÁNDEZ

*Jefe de Servicio Gestión Administrativa de la Dirección General de Costas.
Ministerio de Medio Ambiente.*

FELIPE DE CRUZ GONZÁLEZ

*Técnico Superior de la Secretaría General de Prevención y Cambio Climático.
Ministerio de Medio Ambiente.*

MARÍA VICTORIA DELGADO CAMBLOR

*Jefa de Servicio de Régimen Jurídico de la Confederación Hidrográfica del Norte.
Ministerio de Medio Ambiente.*

ISABEL DE DIEGO CHOLIZ

*Jefa de Sección de Apoyo Jurídico-Administrativo de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
Ministerio de Medio Ambiente.*

RICARDO ELENA MARISCAL

Secretario General de la Subdelegación del Gobierno. Ministerio de Medio Ambiente.

MARÍA ERRAZQUIN FERRERAS

Técnica de Medio Ambiente. Diputación Provincial de Sevilla.

SATURNINO FERNÁNDEZ EXPÓSITO

*Jefe de Área de Régimen de Usuarios de la Confederación Hidrográfica del Sur.
Ministerio de Medio Ambiente.*

PAULA FERNÁNDEZ-NESPRAL FUEYO

*Jefa de Servicio de la Confederación Hidrográfica del Norte.
Ministerio de Medio Ambiente.*

FRANCISCO JAVIER FLORES MONTOYA

*Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Tajo.
Ministerio de Medio Ambiente.*

PEDRO FLORES MUÑOZ

*Jefe de Servicio de Registro de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.
Ministerio de Medio Ambiente.*

MARÍA JOSÉ GALLEGU MUÑOZ

*Jefa de Servicio de Información y Documentación Ambiental de la Consejería
de Medio Ambiente. Comunidad de Madrid.*

JUAN HERNÁNZ IZQUIERDO

*Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la Confederación Hidrográfica del Júcar.
Ministerio de Medio Ambiente.*

ROSA HUERTAS GONZÁLEZ

Comisaria Adjunta de la Confederación Hidrográfica del Duero. Ministerio de Medio Ambiente.

ANA CARMEN IRIGALBA GAMBRA

*Responsable del Área de Formación del Centro de Recursos Ambientales.
Gobierno de Navarra.*

MARÍA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

*Jefa de Servicio de Actuación Administrativa de la Dirección General de Costas.
Ministerio de Medio Ambiente.*

BENITO LÓPEZ DÍAZ

Secretario del Juzgado de Paz. Ministerio de Justicia.

VÍCTOR MARTÍN VICENTE

*Asesor Jurídico de la Dirección General de Medio Ambiente.
Comunidad Autónoma de Extremadura.*

ENRIQUE MONTOLIU MARTÍNEZ

*Jefe de Sección de Inspección y Control de Calidad de la Dirección General de Estadística.
Ayuntamiento de Madrid.*

BLANCA MORERA ALFARO

*Jefa de Actuación Administrativa de la Demarcación de Costas de Baleares.
Ministerio de Medio Ambiente.*

FRANCISCO MOYA MORALES

Jefe de Sección del Departamento de Calidad del Aire. Ayuntamiento de Madrid.

SALVADOR ORTIZ GARCÉS DE LOS FAYOS

*Director del Área de Industria y Energía de la Delegación de Gobierno.
Ministerio de Administraciones Públicas.*

CARMEN PAREDES PAYA

Jefa de Sección de Gestión y Planificación Medioambiental. Comunidad Valenciana.

WILFREDO PASTOR PAREDES

Inspector de Servicios. Ministerio de Medio Ambiente.

MARÍA CORAL PEDRÓS PICADO

Técnico Superior de la Consejería de Medio Ambiente. Comunidad de Madrid.

MARÍA VISITACIÓN PÉREZ DE LA PAZ

Jefa de Sección de Educación Ambiental. Ayuntamiento de Madrid.

JAIME PÉREZ LLORET

Inspector de Servicios. Ministerio de Medio Ambiente.

GEMMA POCINO CAMPAYO

*Secretaria General de la Confederación Hidrográfica del Tajo.
Ministerio de Medio Ambiente.*

MARÍA JOSÉ PORRAS MUÑOZ

Jefa de Grupo de Protección Ambiental. Ministerio del Interior.

MARÍA TERESA PRIETO JIMÉNEZ

*Jefa de Área Medioambiental de la Sociedad de Aguas del Júcar, S. A.
Comunidad Valenciana.*

JOSÉ GUILLERMO ROJÍ MOLINER

*Técnico de Educación Ambiental de la Dirección de Calidad Ambiental.
Comunidad Valenciana.*

JOSÉ RUBIO SIRVENT

*Jefe de Área Jurídico-Patrimonial de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
Ministerio de Medio Ambiente.*

ISIDRO SALA GINER

*Secretario General de la Subdelegación del Gobierno.
Ministerio de Administraciones Públicas.*

EDURDO SALAZAR ORTUÑO

*Consultor de Información Ambiental del Centro de Investigación del Medio Ambiente.
Comunidad de Cantabria.*

FE SANCHÍS MORENO

*Directora del Centro de Investigación del Medio Ambiente.
Comunidad de Cantabria.*

JESÚS SERRADA HIERRO

*Consejo Técnico de la Dirección General para la Biodiversidad.
Ministerio de Medio Ambiente.*

ROSA MARÍA SOLANAS LAFUENTE

*Directora de Programa de Educación Ambiental.
Ministerio de Medio Ambiente.*

MARTA SOLAR FERNÁNDEZ

*Coordinadora de Área de Información Ambiental de la Conserjería de Medio Ambiente.
Comunidad de Cantabria.*

JOSÉ LUIS TEJERINA HERNANDO

*Técnico de la Demarcación de Costas de Cantabria.
Ministerio de Medio Ambiente.*

CRISTINA TOLEDANO GARCÍA

*Jefa de Servicio de Infoermes y Recursos de Parques Nacionales.
Ministerio de Medio Ambiente.*

INÉS TORRALBA FACI

*Jefa de Área de Régimen de Usuarios de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
Ministerio de Medio Ambiente.*

JOSÉ LUIS TOSTADO MARCOS

*Jefe de Servicio Proyectos y Obras del Servicio Provincial de Costas.
Ministerio de Medio Ambiente.*

ISABEL VARGAS MARQUETA

Secretaría General. Ayuntamiento de Morata de Tajuña.



9 788473 512466

P.V.P.
20,00 €
(IVA incluido)



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PUBLICAS



MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE