

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»

[COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)]

(2004/C 117/13)

El 7 de noviembre de 2003, de conformidad con el artículo 175(1) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «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» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2004 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 29 de abril de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La política de medio ambiente de la UE, tal y como viene recogida en el artículo 6 del TCE y, en particular, el objetivo comunitario de fomentar el desarrollo sostenible, hacen imprescindible que la ciudadanía europea se sienta implicada en todo lo que concierne a su conocimiento y aplicación. Por este motivo, la DG Medio Ambiente ha potenciado, mediante diversos instrumentos, disposiciones normativas, comunicaciones, conferencias, etc., la información y participación de los implicados en esta política.

1.2. Los instrumentos utilizados hasta hoy se centran en la introducción de reglas para la información y participación de los ciudadanos y, en menor medida, de normas de acceso a la justicia en relación con las normas aplicables a las diferentes materias en las que se regula la política medioambiental.

1.3. El artículo 175.1 TCE otorga a la Comisión competencia para adoptar medidas que permitan garantizar los objetivos de la política medioambiental. En este sentido, se entiende que se trate de regular una participación ciudadana que promueva y mejore la protección del medio ambiente. Conviene señalar que este instrumento de información y consulta ya se aplica a otras políticas comunitarias, especialmente a la PAC y a la política industrial. Debido a la incidencia que tienen en el desarrollo sostenible, es inevitable que el conocimiento y la transparencia en su aplicación se desarrollen más allá de los propios interesados, mediante la información a todos los ciudadanos.

1.4. Las normas que, hasta ahora, han desarrollado la información y participación ciudadanas en el aspecto medioambiental son:

— Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión ⁽¹⁾.

— Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental ⁽²⁾.

— Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente ⁽³⁾.

1.5. La firma, en 1998, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convención de Aarhus) reafirma el objetivo de ampliar la implicación de la población europea en los asuntos medioambientales, con el fin de conseguir su participación, de una forma más amplia, en la conservación y la protección del medio natural y, así, incidir en un desarrollo sostenible del espacio europeo.

1.6. La situación jurídica, al día de hoy, ante la no ratificación de la Convención de Aarhus por todos los Estados miembros ⁽⁴⁾ exige actuar en dos direcciones. En primer lugar, estableciendo un instrumento legislativo, un reglamento, que permita la aplicación completa de los requisitos de la Convención con relación a las instituciones y organismos de ámbito comunitario, en lo referente al acceso a la información, a la participación del público en la toma de decisiones y al acceso a la justicia. Y, en segundo lugar, completando las disposiciones dirigidas a los Estados miembros, mediante la propuesta de una directiva, en la que ya sólo queda por incorporar la referida al acceso a la justicia.

⁽¹⁾ DO L 145 de 31.5.2001, p. 43. Además se aprobó la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo — Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas», COM(2002) 704 final de 11.12.2002.

⁽²⁾ DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

⁽³⁾ DO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

⁽⁴⁾ Se ha ratificado por parte de los siguientes países: Portugal, Bélgica, Francia, Dinamarca e Italia.

2. Contenido de la propuesta de Reglamento

2.1. El objetivo del Reglamento es la aplicación del contenido de la Convención de Aarhus a los organismos competentes de la UE mediante la introducción de los requisitos necesarios en relación con el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Para ello, se definen los conceptos que sirven para delimitar la materia objeto de la norma, así como los organismos de referencia que quedan sometidos a las obligaciones aquí especificadas. Es importante destacar que, entre las definiciones, figura la de «Derecho ambiental».

2.2. El acceso a la información sobre el medio ambiente, regulado en los artículos 3 al 7, incorpora el contenido del Reglamento (CE) n° 1049/2001, aunque se amplía al resto de los organismos que cumplen, dentro de la UE, funciones medioambientales, sin restringirlo al Parlamento, Consejo y Comisión Europea. La información medioambiental se configura como una obligación para los diferentes organismos con funciones en la materia, de forma que tienen que dotarse de los medios más apropiados para la información al público y velar por su permanente puesta al día por cualquiera de los medios de comunicación disponibles, con preferencia por medios públicos de telecomunicaciones. De esta forma, podrá disponerse a tiempo de información suficiente para los interesados. Toda la información disponible debe asegurar:

- calidad de la información, así como su puesta al día,
- accesibilidad de la información para los interesados, de forma que se resuelva de forma rápida la solicitud a la misma,
- cooperación entre todas las autoridades competentes en materia de información, ante situaciones de emergencia medioambiental.

2.3. La participación del público, tal y como se recoge en el artículo 8, resuelve los supuestos en que la ciudadanía tiene derecho a participar en la preparación de planes y programas medioambientales, cuya elaboración se efectúe por una institución u organismo comunitario y venga exigida por una norma. Se posibilita la incorporación del público susceptible de participar y de las organizaciones medioambientales en las fases previas, antes de la adopción de los mismos.

2.4. El acceso a la justicia lo podrá realizar la persona habilitada con capacidad procesal. Es decir, que sólo las organizaciones reconocidas, según los artículos 12 y 13, estarán legitimadas para interponer acción judicial ante el Tribunal de Justicia de las CE. No obstante y según se establece en el artículo 9 que mantiene la legitimación de las personas habilitadas, cabe la solicitud de revisión de las acciones administrativas de las instituciones comunitarias, de forma que, justificadamente, se podrán suspender todas las acciones contrarias al Derecho ambiental, anteriormente a la demanda judicial.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE, de forma reiterada, ha manifestado su idea de que el instrumento más adecuado con que cuenta la UE para el cumplimiento de la legislación medioambiental es la de la implicación de la ciudadanía en la política de desarrollo sostenible y que esta implicación debe hacerse sobre la base de transparencia y control del cumplimiento por todos de las normas establecidas a tal efecto, garantizando, por otra parte,

la protección de la información confidencial. El acceso a la información, la participación en la elaboración de los planes medioambientales y el posterior acceso a la justicia son los instrumentos que permitirán no sólo un mejor cumplimiento de las disposiciones legales, sino una mejor concienciación y educación de los ciudadanos en la conservación y utilización de los recursos naturales existentes.

3.2. En esta nueva fase, en la que vemos cercana la adhesión de 10 nuevos países, conviene que, desde la Comisión, se propongan estas nuevas disposiciones armonizadoras, pero hay que insistir en la ratificación de la Convención de Aarhus por parte de los países europeos que lo suscribieron. Además, también debería ser ratificada por la Comunidad Europea, ampliando los instrumentos con los que cuenta en la defensa medioambiental a nivel mundial, especialmente en los convenios internacionales.

3.3. Este nuevo instrumento jurídico viene a completar la aplicación del contenido de la Convención de Aarhus, creando un instrumento jurídico dirigido a las autoridades comunitarias. Los efectos transfronterizos de muchas normas medioambientales exigen esta disposición, ya que en muchos supuestos deberá ser la autoridad comunitaria la que resuelva su aplicación. En esta tarea es fundamental destacar el papel de la Agencia Europea del Medio Ambiente, que funciona como base centralizada de información y control en el cumplimiento de la legislación ambiental en toda la UE.

3.4. No obstante el carácter positivo de las normas propuestas, el CESE cree conveniente destacar y aclarar algunos puntos de gran importancia para el perfecto cumplimiento del fin perseguido.

3.4.1. Las definiciones que se contienen en esta propuesta y que provienen de la Convención de Aarhus presentan algunas variaciones con relación a esta última; en este sentido, se podrían señalar:

3.4.1.1. El concepto de entidad habilitada, establecido en ambas propuestas de normas, no está contemplado en la Convención de Aarhus, que se refiere únicamente al «público interesado», de forma que se reconoce la «condición de interesado» a todas las organizaciones que trabajen a favor de la protección del medio ambiente, sin que sea necesario que estas tengan como «único objetivo» dicha protección; únicamente se exige que se encuentren dentro del marco de la legalidad asociativa de cada Estado miembro. Parece evidente que otras organizaciones no lucrativas, tales como sindicatos, organizaciones de economía social y socioprofesionales, de consumidores, etc., están haciendo un importante trabajo medioambiental a nivel local, regional, nacional y europeo.

3.4.1.2. El Reglamento hace referencia a las instituciones y organismos comunitarios en sentido amplio, remitiéndose al Reglamento (CE) n° 1049/2001. Se entiende que queda incluido el CESE.

3.4.1.3. Un aspecto importante a destacar es la diversidad conceptual en el contenido del Derecho ambiental por un problema lingüístico. El CESE recomienda que se verifiquen, desde el punto de vista lingüístico, algunos epígrafes de gran importancia, por ejemplo el apartado v). Sería preciso que se tuviera en cuenta la necesaria igualdad conceptual de todos los epígrafes que, como contenido de mínimos, permitan armonizar la protección del medio ambiente.

3.4.2. Procedimiento en materia medioambiental. Debería tenerse en cuenta que el artículo 9.5. de la Convención de Aarhus, de forma clara, obliga a las partes, en este caso a los organismos comunitarios, a «informar» de la posibilidad de iniciar un procedimiento y a «establecer los mecanismos de asistencia» que eliminen o reduzcan los obstáculos financieros o de otro tipo que limiten el acceso a la justicia en materia medioambiental.

4. Observaciones particulares

4.1. *Reglamento de acceso a la información, a la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*

4.1.1. El CESE considera que la Propuesta de Reglamento viene a reforzar las amplias medidas de que la Comisión ha dispuesto para hacer efectivos los objetivos medioambientales y, muy especialmente, entiende que es el instrumento adecuado para facilitar la información, la participación y el acceso a la justicia de los ciudadanos europeos, a través de sus organizaciones sociales, económicas y medioambientales frente a las instituciones y organismos comunitarios, incluidas las agencias y las oficinas públicas instituidas por el Tratado CE o basándose en el mismo, excepto cuando se trate del ejercicio del poder judicial o legislativo, de forma que no sólo la Comisión responda ante la ciudadanía, sino todas las instituciones en su sentido más amplio, tal y como viene regulado en el Reglamento (CE) nº 1049/2001.

4.1.2. Un tema de vital importancia es la incorporación de la figura de «entidades habilitadas» que se establece con relación al acceso a la justicia, ya que para la información y la participación se mantiene «el público», al igual que en la Convención de Aarhus. Esta incorporación parece en principio adecuada; el CESE entiende que facilita el acceso a la justicia, en cuanto que no están obligados a demostrar interés suficiente ni a invocar la vulneración de un derecho. El problema que el CESE quiere resaltar es la limitación que se hace en los requisitos para la habilitación de las entidades que no tengan como objetivo único la protección del medio ambiente. En este sentido, sería más adecuado a la situación europea ofrecer la posibilidad de habilitación a otras organizaciones que, además de otros objetivos sociales y económicos, tengan competencia en la protección del medio ambiente.

4.1.3. Con relación a la participación del público en la preparación de planes y programas, tal y como se regula en el artículo 8, en primer lugar el CESE reitera la limitación que

puede suponer la referencia a ONG que trabajan a favor del medio ambiente. Aunque no es tan limitativa como la definición de entidad habilitada, sí pudiera dar el mismo resultado, aunque sólo fuese por inercia procedimental. El CESE reitera también su solicitud de ampliar el concepto a todas las organizaciones que tengan entre sus fines la defensa del medio ambiente. Aparte, debe incluirse en el contenido del artículo 8 la obligación de la institución comunitaria de hacer públicos los resultados de la participación. El CESE es partidario de la ampliación del acceso a la información medioambiental y de la participación del público en la elaboración de planes y programas en materia medioambiental por parte de las instituciones y de los organismos comunitarios prevista en la Convención de Aarhus. En el deseo de que dichos organismos actúen de forma que se garantice una participación efectiva y que los resultados de la misma se tengan debidamente en cuenta, se declara a favor de que se den a conocer de una forma transparente y concreta los criterios de financiación de las actividades enumeradas en el anexo a la Convención y las deliberaciones relativas a los OGM y las sustancias químicas, dada la especial sensibilidad de los ciudadanos con respecto a la seguridad medioambiental y la protección de la salud vinculada a dichos asuntos.

4.1.4. El Título IV que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, desde la perspectiva de la Convención de Aarhus, presenta una distorsión del fin perseguido al limitar a las entidades habilitadas, tanto en la revisión interna de las acciones administrativas, como en las acciones judiciales. Aunque el CESE entiende la finalidad limitativa de la propuesta, por simplificación procesal, considera que, en la revisión y en las acciones judiciales en la esfera comunitaria, sería suficiente demostrar el interés y la competencia en la reclamación.

4.1.5. El CESE no considera que las entidades habilitadas tengan que llevar a cabo su actividad en varios países.

4.1.6. En el artículo 12 D del Reglamento está previsto que una entidad habilitada deberá estar en posesión de las declaraciones anuales de cuentas, certificadas por un censor de cuentas oficial. En razón del principio de subsidiariedad debería dejarse en manos de los Estados miembros el control del cumplimiento de los requisitos de contabilidad nacional que correspondan a esas organizaciones.

4.1.7. En opinión del CESE, a fin de reducir los costes de las reclamaciones de protección jurídica estatal, éstos deberían limitarse en función de los intereses en litigio y de las ayudas financieras, según lo postulado en la Convención de Aarhus.

Bruselas, 29 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH