

MANUAL DE QUEJAS ANTE LA COMISIÓN EUROPEA



El procedimiento por infracción del derecho comunitario Recomendaciones para la elaboración de denuncias

INDICE

- **Glosario 3**
- **Introducción 4**
- **La Comisión Europea y su papel de control de la aplicación de la normativa ambiental 5**
- **El sistema de quejas y el procedimiento de infracción 7**
 - *Situaciones “denunciables” ante la Comisión Europea 7*
 - *Presentación de la Denuncia-Queja y Garantías del Sistema 8*
 - *Pasos del proceso 8*
- **Situación actual y próximas tendencias 10**
 - *Reducción en el número de casos tratados por la Comisión Europea 10*
 - *Desregulación ambiental a nivel europeo 13*
 - *Unidad Legal de la Dirección General de Medio Ambiente 13*
 - *Priorización de quejas en el futuro 14*
 - *Gobernanza 16*
 - *Sobre la decisión de abrir un procedimiento de infracción 16*
- **Alcance del sistema de quejas 17**
 - *Algunos datos 17*
 - *Plazos 19*
 - *Otras limitaciones 20*
 - *Acceso a la justicia 20*
 - *Paralización de las obras 21*
 - *Capacidad de Inspección in situ de la Comisión Europea 21*
 - *Ausencia de recurso 21*
- **Presentación de una queja 22**
 - *Consideraciones antes de enviar la queja 22*
 - *Redacción 24*
 - *Formulario 24*
 - *Extensión de la queja 24*
 - *Elementos de prueba y uso de anexos 24*
 - *Argumentación jurídica 25*
 - *Idioma 27*
 - *Envío de la queja 27*
 - *Ampliaciones 27*
 - *Alianzas 28*
 - *Confidencialidad 28*
- **Quejas relativas a la red Natura 2000 28**
- **Limitaciones de las directivas de Evaluación de Impacto Ambiental 34**
- **Fondos Europeos 35**
- **Otras vías 38**
 - *Parlamento Europeo 38*
 - *Mayor formación judicial en derecho comunitario 39*
 - *Tratamiento preventivo de las quejas 39*
- **Información adicional 41**
- **ANEXO 1 45**

Glosario

BEI: Banco Europeo de Inversiones

CE: Comunidad Europea

DG AGRI: Dirección General de Agricultura

DG REGIO: Dirección General de Política Regional

DG TREN: Dirección General de Transporte y Energía

DG: Dirección General

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

EEB: European Environmental Bureau (Oficina Europea del Medio Ambiente)

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

IBA: Important Bird Areas (Áreas Importantes para las Aves)

LIC: Lugar de Importancia Comunitaria

PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

UE: Unión Europea

UE15: Unión Europea de los 15 (anterior al 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación)

UE25: Unión Europea de los 25 (posterior al 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación)

ZEC: Zona de Especial Conservación

ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves

Introducción

Las denuncias o quejas ante la Comisión Europea han sido y son un recurso muy utilizado por las organizaciones ecologistas para llamar la atención sobre los impactos medioambientales ocasionados por proyectos de diversa índole. Considerando que más del 80% de la legislación medioambiental de nuestro país procede del derecho comunitario, es lógico mirar a las instituciones europeas como garantes de la protección del medio ambiente.

A veces, esta llamada de atención a Europa, ha conseguido despertar la atención de la sociedad, implicar a diversas partes, y someter al proyecto a un escrutinio del que habría escapado normalmente. Incluso en ocasiones, esta queja europea ha motivado una sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo que ha obligado al Estado español a reparar el daño. Sirvan como ejemplos algunos triunfos del movimiento ecologista, como la sentencia que obligó a declarar las marismas de Santoña como ZEPA (tras constatar la Comisión Europea que el lugar reunía los requisitos ecológicos para ser declarado y protegido como tal), la sentencia que prohíbe la caza con liga o parany, u otras sentencias quizás menos llamativas como la reciente de 6 de marzo de 2006, que obliga al Estado español a rectificar el texto de transposición de la directiva de Evaluación de Impacto Ambiental 97/11/CE para conformarlo plenamente con el texto europeo (ya que, entre otras cosas, el texto español excluía de la evaluación ciertos proyectos de urbanización cuando se desarrollan en suelo urbano.)

Sin embargo, en honor a la verdad hay que reconocer que nuestras quejas ante la Comisión Europea rara vez consiguen frenar los proyectos o mitigar sus impactos. El sistema de quejas tiene muchas limitaciones, derivadas en parte de la propia estructura del sistema, y en parte del uso que de dicho sistema hace actualmente la propia Comisión Europea. A lo largo de este documento intentaremos aclarar algo estos aspectos.

También las organizaciones ecologistas tenemos parte de responsabilidad. Primero, porque las expectativas que tenemos de este sistema son excesivamente altas. No es realista pensar que la Comisión Europea va a solucionar tan siquiera una pequeña parte de nuestros problemas locales. Y segundo, porque la calidad de las denuncias no siempre es la deseable. A menudo en las quejas falta rigor, la información aportada es incompleta, se mezclan argumentos, no se acreditan los hechos denunciados, se incluyen meras opiniones y datos subjetivos, etc.

Este manual no puede ni pretende ser una guía metodológica para la elaboración de quejas; solo intenta arrojar algo de luz sobre la situación actual de este sistema, y aportar algunas claves que permitan a las organizaciones ecologistas mejorar la calidad de sus denuncias. En definitiva, en la medida en que tengamos un mayor conocimiento del funcionamiento del sistema de tramitación de quejas en la Comisión Europea y de sus limitaciones y dediquemos el tiempo que merece a la formulación de nuestras denuncias, mayores serán las perspectivas de éxito de éstas.

La Comisión Europea y su papel de control de la aplicación de la normativa ambiental

“La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado”¹

El artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que: “...los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.”¹. Todo Estado miembro de la Unión Europea está obligado a transponer la legislación europea al derecho interno. Pero ahí no acaban las obligaciones; los Estados miembro también tiene obligación de aplicarlo. Esto incumbe a toda la legislación, tanto a los Reglamentos (que son de aplicación directa), como a las Directivas, que son el grueso de la legislación comunitaria. Resulta evidente que la legislación medioambiental es papel mojado si no se vela por su cumplimiento.

Por otra parte el artículo 211 otorga a la Comisión Europea el papel de guardiana de los Tratados. Por tanto, ésta tiene obligación de vigilar que los Estados miembro transpongan de forma adecuada la normativa europea a su derecho interno. Pero es muy importante señalar que el Tratado también está hablando de la aplicación de la normativa comunitaria y de la vigilancia de esa aplicación, que es muy distinto de la mera transposición.

Por tanto, si bien el Estado miembro tiene la obligación de aplicar la normativa, es una obligación propia de la Comisión el controlar que esta aplicación se produzca. La Comisión tiene para ello la posibilidad de utilizar el **procedimiento de infracción** (artículo 226 del Tratado¹). La iniciación del procedimiento puede producirse de oficio o a consecuencia de una queja. En la medida en que los servicios de la Comisión tienen una capacidad de inspección muy limitada y no pueden velar por la aplicación de la normativa ambiental *in situ*, las posibilidades de iniciar procedimientos de oficio son igualmente bastante limitadas. La principal fuente informativa de la dispone la Comisión son las quejas. Otras posibles vías de información son las peticiones parlamentarias, las preguntas parlamentarias, y en ocasiones las informaciones publicadas en la prensa.

¹ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada)
Diario Oficial de las Comunidades Europeas n° C325 de 24 diciembre 2002
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>

% de infracciones detectadas por presentación de quejas

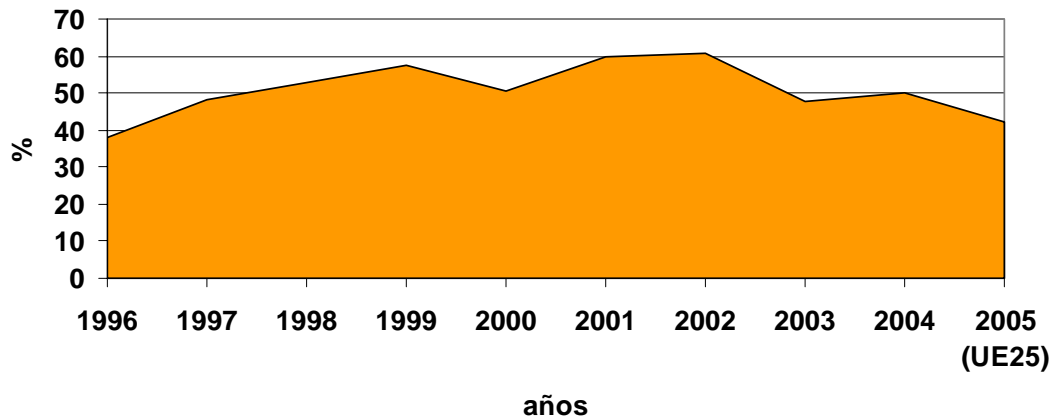


Gráfico 1. Porcentaje de infracciones del derecho comunitario detectadas mediante queja. Elaboración propia a partir de (3) y (4).

El porcentaje de infracciones detectado mediante quejas pasó del 40% en 1996 a un 60% en 2002 (Gráfico 1). Aunque es cierto que en 2003 este porcentaje disminuyó nuevamente², en 2004 volvió a aumentar y representó el 50% en la UE15 (y cerca del 38% en la UE 25)³. Igualmente en 2005 las quejas ocuparon un papel destacado en la detección de infracciones, representando un 42 % en la Unión Europea de los 25⁴. Esta fluctuación es debida al bajo porcentaje de quejas presentadas en los nuevos Estados miembro, donde aún no se hace un pleno uso de esta herramienta “nueva” para las organizaciones ecologistas de dichos países. Solo 21 de las 279 nuevas quejas registradas por la Comisión durante 2005, correspondían a los nuevos Estados miembro⁵. A pesar de esto, el número total de quejas presentadas aumentó ligeramente en 2005 en relación a las presentadas en 2004. En cualquier caso, estos datos ponen de manifiesto el importante papel que los grupos ecologistas pueden jugar en la defensa del medio ambiente en general, y en el cumplimiento de la legislación medioambiental europea por parte de los Estados miembro en particular, y la relevancia del procedimiento de quejas como una de las principales herramientas de que dispone la

² Vigésimoprimer informe anual sobre el control de la aplicación del derecho comunitario (2003). Comisión Europea, Bruselas 2004.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0839es01.pdf

³ 22ème Rapport Annuel sur le Control de l'Application du Droit Communautaire(2004). Document de travail des Services de la Commission. Annexes Statistiques. Annexe au COM(2005)270. Doc SEC (2005)1447.

⁴ 23ème Rapport Annuel sur le Control de l'Application du Droit Communautaire COM(2006)416 Document de travail des Services de la Commission SEC (2006) 1005
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/XXIII_rapport_annuel/COMM_PDF_SEC_2006_1005_1_FR_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf

⁵ Seventh annual survey of the implementation and enforcement of Community environmental law 2005. Commission Staff Working Document SEC (2006) 1143
http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th_en.pdf

sociedad civil para proteger el medio ambiente. Esta realidad dota al sistema de quejas de una importancia vital para el control de la aplicación del derecho comunitario y esto es algo ampliamente reconocido por la propia Comisión Europea⁶.

El sistema de quejas y el procedimiento de infracción

Situaciones “denunciables” ante la Comisión Europea

Podemos agrupar las infracciones de la normativa ambiental en tres tipos generales:

- **No transposición:** el Estado miembro no transpone la directiva comunitaria. Como el Estado miembro está obligado a comunicar a la Comisión las medidas de transposición en un plazo determinado, generalmente en estos casos es la propia Comisión la que abre de oficio un caso por *ausencia de comunicación*.
- **Transposición defectuosa:** Puede ocurrir que el texto legislativo de transposición no se conforme con el contenido de la directiva a transponer. Si la Comisión detecta que las medidas de transposición comunicadas por el Estado miembro no son adecuadas, abre un caso de oficio, aunque en otros casos detectan estas irregularidades solo tras la presentación de una queja por parte de una organización ecologista.
- **Mala aplicación:** La normativa ambiental se ha transpuesto pero no se aplica o se aplica mal. Este es el tipo de infracción que más ocupa a los grupos ecologistas, que ven como una y otra vez se infringe la normativa ambiental. Como se puede observar en el gráfico 2, esta situación es la responsable del 94% de las quejas.

Casos españoles abiertos por la Comisión a fecha de 31/12/2004

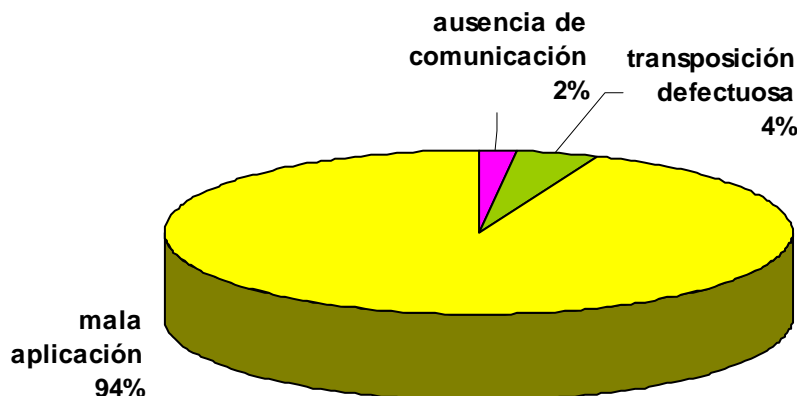


Gráfico 2. Porcentaje, por tipos, de casos españoles abiertos por la Comisión Europea a fecha de 31/12/2004. Elaboración propia a partir de (6).

⁶ El sistema de quejas desde la perspectiva de la Comisión Europea. Julio García Burgués, Jefe de la Unidad A2 de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005.

Presentación de la Denuncia-Queja y Garantías del Sistema

Cualquier ciudadano que desee denunciar un potencial incumplimiento de la normativa Europea, puede presentar una queja ante la Comisión. Es decir, las quejas no están sujetas a ninguna exigencia de carácter político y cualquier escrito que denuncie medidas o prácticas que vulneren la legislación comunitaria deben ser consideradas como quejas. Para la presentación de una queja ante la Comisión Europea no es necesario ningún requisito especial; cualquier persona física o jurídica puede presentar una queja, no habiendo siquiera la obligación de que el denunciante sea de un país miembro o tenga la ciudadanía europea. Incluso cada vez es más corriente que las quejas las presenten también las administraciones públicas.

Además, no es necesario aportar ningún tipo de evidencia documental de que dicha infracción esté ocurriendo (aunque es más que aconsejable).

Es un proceso gratuito, que no implica costas para el denunciante. Por otro lado, es un proceso relativamente cómodo, que no implica una dedicación de tiempo excesiva; los amplios plazos de tiempo en que se tramitan las quejas permiten preparar ampliaciones bien documentadas de la queja sin agobios de calendario.

El denunciante goza además de determinadas garantías:

- Protección de su identidad: salvo autorización expresa del denunciante, la Comisión nunca revela su identidad. **En el caso de las denuncias interpuestas por organizaciones ecologistas se busca la proyección pública del problema, por lo que lo habitual es autorizarlo.**
- Derecho a recibir información regular sobre la tramitación de la queja.
- La queja debe ser tramitada en el plazo máximo de un año. Antes de que venza el plazo la Comisión tiene que haber decidido si archiva la queja o abre un procedimiento de infracción.

Es muy importante el hecho de que las garantías administrativas para el denunciante comienzan solo en el momento en que la queja es registrada. No empiezan antes, por lo que el registro de la queja es algo esencial.

¿Qué dice la Comisión respecto al registro de quejas? Dice que “*todos los escritos que puedan ser objeto de instrucción como denuncias se registrarán en el registro central de denuncias*” (COM (2002) 141)⁷ y que “*el registro de las denuncias recibidas por la Comisión no es objeto de ninguna selección*” (COM(2002)725)⁸. **Es decir, la Comisión tiene la obligación de registrar como queja cualquier escrito que denuncie una potencial infracción del derecho ambiental europeo.**

Pasos del proceso

Una vez registrada la queja, el proceso habitual es el siguiente (ver Figura 1).

- **Evaluación previa:** la Comisión hace una primera evaluación de la queja para comprobar si el hecho denunciado tiene implicaciones sobre el derecho comunitario, y en función de esta evaluación decide o no solicitar información al Estado miembro. Posteriormente evalúa la información recibida (si se ha

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del derecho comunitario (COM (2002) 141)

⁸ Comunicación de la Comisión sobre la mejora del control de la aplicación del derecho comunitario (COM(2002)725)

solicitado), y toma una decisión. Esta decisión puede ser o bien **archivar la queja** (si considera que no existe infracción) o **abrir un procedimiento de infracción** (si considera que puede existir una infracción). La Comisión debe tomar esta decisión antes de que venza un plazo máximo de un año⁷.

- **Procedimiento de infracción:** si la Comisión decide abrir un procedimiento de infracción (reglado por el artículo 226 del Tratado¹) envía una **carta de emplazamiento** al Estado miembro, en la que concede al Estado miembro dos meses para aclarar su situación. Si la contestación del Estado miembro no convence a la Comisión, y esta considera que el Estado miembro ha incumplido la normativa europea, emite un **dictamen motivado**, que ya implica una constatación de la infracción. Mediante dicho dictamen se concede al Estado miembro un nuevo plazo aproximado de dos meses para la respuesta, que debe contener las medidas a tomar o tomadas para ajustarse al derecho comunitario. Si tras esa respuesta la Comisión considera que el Estado miembro persiste en la infracción, el ejecutivo comunitario puede (aunque no tiene obligación) presentar un **recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)**. Normalmente el plazo en el que dicta sentencia suele ser de 2 o 3 años, aunque la Comisión alega⁶ que este plazo se ha reducido últimamente debido a que, con la ampliación de la Unión Europea, hay más jueces en el TJCE.

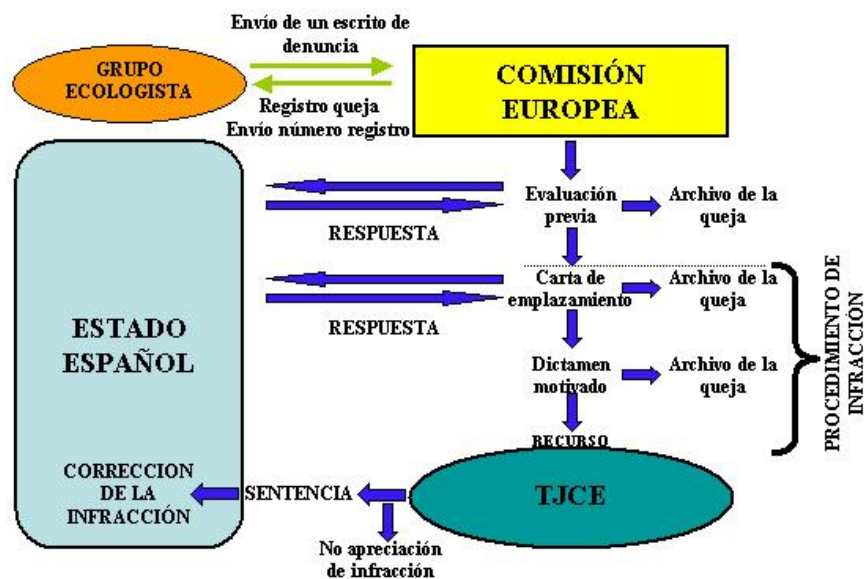


Figura 1. Esquema simplificado de los pasos que siguen a la presentación de una queja. (elaboración propia)

Las sentencias del TJCE son puramente **declaratorias**, pero tras el Tratado de Maastrich se introdujo la posibilidad de un **nuevo recurso** (Artículo 228 del Tratado¹), sometido a los mismos trámites de carta de emplazamiento y dictamen motivado. En este recurso la Comisión puede plantear la inejecución de las

sentencias del TJCE. Esto puede dar lugar a la imposición de **multas a tanto alzado** (una cantidad fija que se decida) y/o de **multa coercitiva** (imponer una cantidad que se ha de abonar con una periodicidad determinada hasta el momento de la ejecución de la sentencia). Las dos posibilidades pueden darse a la vez. Hasta muy recientemente la Comisión consideraba que había que optar por una de las dos posibilidades. En junio de 2005 el TJCE en un caso en materia de Pesca contra Francia (caso C-304/2002)⁹, reconoció que ambas multas son compatibles y que además ésta debe ser la práctica habitual para la generalidad de los casos, idea que ha sido ya incorporada por la Comisión en una reciente Comunicación¹⁰.

Situación actual y próximas tendencias

Reducción en el número de casos tratados por la Comisión Europea

En los últimos años se ha producido una reducción drástica del número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión¹¹, así como del número de quejas registradas. Según se recoge en el último informe publicado por la Comisión Europea el número de procedimientos de infracción abiertos por Bruselas en la Europa de los 15 (UE 15) descendió de 2709 en el año 2003, a 2146 en el año 2004. Igualmente el número de quejas registradas por la Comisión Europea (UE15) descendió, con lo que también descendió el número de infracciones detectadas por esta vía, que bajó de 1290 en 2003 a 1080 en 2004, según se observa en la Tabla 1. Con relación al año 2005, el número total (no solo relativos al medio ambiente) de casos de infracción detectados en la Europa de los 25 fue de 2653. En 2005 las quejas representaron un 43,5% del total de las infracciones detectadas, en contraste con el año anterior, en que representaron un 38,3% (en la UE 25)¹².

Año	Procedimientos de infracción (UE 15)	Infracciones detectadas mediante quejas (UE 15)
2003	2709	1290
2004	2146	1080
	(UE 25)	(UE 25)
2004	2993	1146
2005	2653	1154

Tabla 1. Evolución del número total de quejas y procedimientos de infracción en UE15 y UE25 en los últimos años. Elaboración propia a partir de (11) y (12).

⁹ Sentencia del TJCE, de 12 de Julio de 2005, en el caso C-304/02, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. La República de Francia. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C-207/03, 3 de septiembre de 2005.

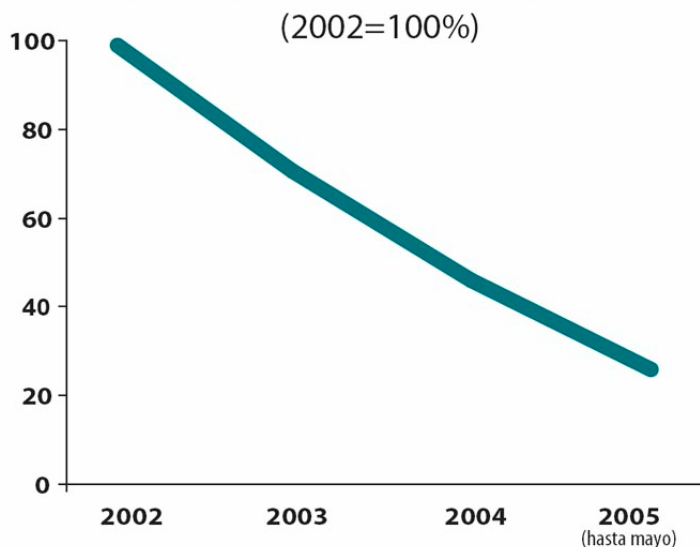
¹⁰ Financial penalties for Member States who fail to comply with judgments of the European Court of Justice: European Commission clarifies rules. Brussels, December, 2005. MEMO/05/482

¹¹ 22nd Annual Report from the Commission on monitoring the application of Community Law (2004) Brussels, COM (2005)570.

¹² 23rd Report on monitoring the application of Community law COM(2006) 416
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/XXII_rapport_annuel/sec_2005_1447_fr.pdf.

Los procedimientos de infracción relativos a la legislación ambiental, disminuyeron en un 14% el último año, pasando de 570 en 2004 a 489 en 2005. Si consideramos todos los casos ambientales investigados por la Comisión (la suma de procedimientos de infracción y casos en evaluación previa), el descenso fue aun más pronunciado (un 39%), pasando de 1220 en 2004, a 798 en 2005⁵. Con relación al Estado español el descenso está siendo vertiginoso en los últimos años. En 2003 la Comisión trataba 450 casos de infracciones medioambientales. En mayo de 2005 trataba 180¹³. Esto implica una reducción del 60 %. Esta situación se ilustra en el gráfico 3. El Estado español es uno de los mayores infractores de la legislación ambiental europea, y también es uno de los Estados con un mayor número de quejas¹⁴. En 2004, el Estado español estuvo a la cabeza de la UE en casos de mala aplicación de la legislación ambiental, con un total de 54 procedimientos de infracción abiertos por esta causa¹⁵. En 2005, esta cifra disminuyó en un 13% (45 casos), colocándose en segundo lugar por detrás de Italia (52) y por delante de Irlanda (30) y Francia (21). Sin embargo hay que decir que este descenso en el número de procedimientos de infracción abiertos en 2005 fue general en toda la UE; en total, se produjo un descenso de un 14% en relación a los casos tratados en 2004. El Estado español fue en 2005, responsable del 16% de todos los procedimientos abiertos en la UE por mala aplicación de la legislación comunitaria, lo cual es una triste marca en un conjunto de 25 estados⁵.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE CASOS DE INFRACCIONES AMBIENTALES DEL ESTADO ESPAÑOL TRATADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA



Fuente (13)

¹³ España y la aplicación de la legislación ambiental europea. Ludwig Krämer, ex-jefe de la Unidad Legal de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005.

¹⁴ Desregulación ambiental en Europa. España es el principal infractor ambiental. Samuel Martín-Sosa. El Ecologista nº 46, diciembre, 2005.

¹⁵ Sixth Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community environmental law, 2004. Commission Staff Working Paper SEC(2005)1055 http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/6th_en.pdf

De estas cifras se puede concluir que, por un lado la Comisión Europea está cerrando las quejas abiertas con mayor celeridad, sin proceder en muchos casos a la apertura de procedimientos de infracción. Por otro lado, la Comisión está eludiendo registrar como quejas muchos de los escritos que le llegan de las organizaciones ecologistas. Como hemos visto, esta forma de proceder es contraria a lo establecido en las propias normas de la Comisión ya que *“se entenderá por "denuncia" todo trámite escrito realizado ante la Comisión que señale medidas o prácticas contrarias al Derecho comunitario”*⁷. Según estas normas sólo se evitará el registro del escrito como queja, si este cae en alguno de los siguientes supuestos:

- Anónimos o en los que no conste la dirección del remitente o contengan una dirección incompleta;
- Que no hagan referencia, explícita o implícita, a un Estado miembro al que puedan imputarse las medidas o la práctica contrarias al Derecho comunitario;
- Que denuncien las prácticas de una persona o una entidad privada, salvo en la medida en que la denuncia revele la participación de los poderes públicos o denuncie su pasividad respecto a estas prácticas; en cualquier caso, los servicios de la Comisión comprobarán si el escrito en cuestión no revela una conducta contraria a las normas de competencia (artículos 81 y 82 del Tratado CE¹);
- Que no formulen queja alguna;
- Que formulen quejas respecto de las que ya exista, por parte de la Comisión, una posición clara, pública y reiterada, posición que será comunicada al denunciante;
- Que formulen quejas manifiestamente excluidas del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

Sin embargo, la Comisión actualmente procede de forma habitual a no registrar escritos que claramente denuncian presuntas infracciones del derecho ambiental comunitario y que no caen en ninguno de los supuestos anteriores. En los últimos dos años aproximadamente se viene repitiendo esta situación, de forma que la Comisión opta por alguna de las siguientes posibilidades:

- No registra y ni siquiera informa de las razones para no proceder al registro (es decir, directamente, no contesta al denunciante)
- No registra, aunque escribe una carta, generalmente aséptica, en la que informa de que no procederá al registro por no poder detectarse, a raíz del escrito, una infracción al derecho comunitario (esta es la situación que viene dándose de forma más habitual)
- No registra, pero envía una carta en la que informa de que los servicios de la Comisión están estudiando si procede o no registrar el escrito como queja. Durante este tiempo la Comisión puede mantener conversaciones con las autoridades responsables del proyecto, acepta que se le envíe nueva información (como si se tratara de ampliaciones a la queja), etc. En definitiva, investiga el caso sin darle categoría de caso.

Este funcionamiento absolutamente irregular es veladamente reconocido por la propia Comisión Europea, que alega saturación e incapacidad material y funcional. Sin embargo, la interpretación oficial que la Comisión hace de esta reducción en el número de casos tratados es “una tramitación más efectiva de las denuncias y los procedimientos de infracción por la Comisión, junto con una actuación más rápida de los Estados miembro para cumplir con sus obligaciones”¹⁶.

Desregulación ambiental a nivel europeo

Existe una tendencia clara a nivel europeo encaminada a una desregulación ambiental cada vez mayor. Los grandes grupos industriales y económicos culpan a la estricta normativa ambiental de ser un freno para los objetivos de empleo y crecimiento económico de la Estrategia de Lisboa. En este contexto, se ha iniciado un proceso de simplificación de la legislación europea que en muchos casos está sirviendo para la desregulación y la relajación de los estándares ambientales. Por otro lado, existe una presión política hacia la “re-nacionalización” de las decisiones, es decir, a restar poder de intervención a las instituciones comunitarias. Esto también está sirviendo de excusa para que la Comisión cada vez se lave más las manos en relación con los problemas ambientales de cada Estado miembro.

Unidad Legal de la Dirección General de Medio Ambiente

La Unidad Legal (Unidad A2) de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea no dispone de los medios suficientes. Esta situación de precariedad ya se daba antes de la ampliación (UE25). Entonces había 20 juristas encargados de todas las quejas de los 15 estados. Tres de ellos se dedican exclusivamente a los casos españoles, dado el alto número de infracciones y quejas en nuestro país. Esta situación no ha cambiado tras la ampliación y no va a cambiar. El mismo número de juristas tiene que dedicarse ahora a los casos de 25 estados, con los problemas lingüísticos añadidos (21 lenguas oficiales).

La Comisión alega esta saturación, pero al mismo tiempo deja entrever de forma velada que este cambio de actitud en el tratamiento de las quejas, mencionado anteriormente, es consciente e intencionado. La Comisión defiende que las cosas han de ser así, y propone una nueva forma de aproximación a los casos nacionales, que impliquen una intervención y un control por su parte cada vez menores⁶. En su último informe sobre el control la aplicación del derecho comunitario la Comisión afirma que “para garantizar la mejor aplicación posible del derecho comunitario, la Comisión recurre a instrumentos complementarios diferentes a los procedimientos de infracción, adoptando una actitud proactiva consistente en prevenir las infracciones”¹⁷. Por medidas proactivas la Comisión se refiere, por una parte a una mayor elaboración de directrices y documentos de interpretación de las directivas; en 2004, por ejemplo, la Comisión publicó varios documentos entre los que se encuentran una Comunicación que orientaba

¹⁶ Nota de prensa de la Comisión Europea, anunciando la publicación de la Séptima Encuesta anual sobre la aplicación de la legislación ambiental comunitaria

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1232>

¹⁷ 22ème Rapport Annuel sur le Control de l'Application du Droit Communautaire(2004). Document de travail des Services de la Commission. Situation dans les différents secteurs. Annexe au COM(2005) 570. Doc SEC (2005)1446

sobre la puesta en práctica del anexo III de la Directiva de Cuotas de Emisión¹⁸, o un documento de orientación sobre la caza en el marco de la directiva de aves silvestres¹⁹. El mismo año ha publicado un documento orientativo sobre la Directiva 2000/53 relativa a los vehículos al final de su vida útil²⁰, y asimismo ha publicado una Clarificación sobre la Aplicación del artículo 2(3) de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental 85/337/CEE²¹.

Por otro lado, la Comisión también se refiere a un mayor esfuerzo de cooperación con los Estados miembro a través de las **reuniones “paquete”** (estas reuniones tienen lugar un par de veces al año para tratar los diferentes expedientes abiertos), reuniones *ad hoc*, y reuniones proactivas. Este nuevo enfoque engloba también un diálogo directo con las administraciones responsables (autoridades regionales) en los estados descentralizados como el nuestro, con objetivos de sensibilización y de asistencia técnica.

Con la intención de compensar parcialmente la escasez de recursos humanos de la Unidad Legal, se han creado unos grupos de trabajo o **“task-forces”** sectoriales con algunas de las unidades técnicas de la Dirección General de Medio Ambiente. Hoy en día existen “tasks-forces” para los sectores de naturaleza, agua, impacto, residuos y aire. Esta iniciativa pretende garantizar que las unidades técnicas dediquen más recursos a los temas de control de la aplicación del derecho comunitario y que al mismo tiempo se generen más sinergias dentro de la Dirección General de Medio Ambiente. En vista de que el 30% de las infracciones comunitarias son relativas al medio ambiente, parece claro que estas soluciones para intentar solventar el número de recursos son con mucho insuficientes. **Este % se redujo a cerca de un 23% durante 2005, lo que podría apuntar a que la presión para reducir el número de infracciones tratadas, dentro de la Comisión, ha sido mayor en el área del Medio Ambiente¹².**

Priorización de quejas en el futuro

La Comisión ha expresado públicamente su intención de continuar con esta preselección de quejas, según una serie de prioridades⁶.

En primer lugar la atención de la Comisión va ser para aquellos casos de **ausencia de transposición o de mala transposición**. Teniendo en cuenta que la mayoría de las infracciones como hemos visto se detectan mediante quejas, y que la mayoría de las quejas se deben a casos de mala aplicación, se puede deducir que esta prioridad no debería consumir mucho tiempo y recursos de la Dirección General de Medio Ambiente. Sin embargo la Comisión considera que habiendo velado por la correcta transposición, prácticamente ahí acaban sus funciones. Así, la Comisión ha expresado que, una vez que la Directiva está bien transpuesta, el buen cumplimiento de la normativa comunitaria debería ser responsabilidad del Estado miembro y la Comisión

¹⁸ Disponible en http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_en.pdf

¹⁹ Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de aves silvestres. Comisión Europea. Agosto 2004, http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/focus_wild_birds/sustainable_hunting/pdf/hunting_guide_es.pdf

²⁰ Disponible en http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm

²¹ Clarificación sobre la Aplicación del artículo 2(3) de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf

no debería tener que implicarse (si los Estados miembro funcionaran de forma responsable)⁶.

En segundo lugar, la Comisión pretende centrarse principalmente en incumplimientos de las **obligaciones secundarias esenciales** derivadas de las Directivas, por parte de los Estados miembro, como por ejemplo las insuficientes designaciones relativas a la red Natura 2000, o relativas a la Directiva Marco de Aguas, o los Planes Nacionales de Asignación a los que obliga la Directiva de Comercio de Emisiones.

En tercer lugar, en relación con los casos de mala aplicación, se dará atención preferente a aquellos casos en que existen **problemas estructurales** de mala aplicación. Es decir a aquellos casos en que el mismo problema se repita en el Estado miembro por una mala aplicación de la legislación comunitaria en un tema concreto. Por ejemplo, recientemente el TJCE ha dictado sentencia contra Grecia por un problema de vertederos. Este es un problema general en aquel país, como lo demuestran el gran número de quejas individuales que existían por este tema, por lo que la Comisión le prestó especial atención y abordó un solo caso en el que se trataba el problema de los residuos en Grecia en general, no tratando los casos individuales.

Por lo demás, la Comisión Europea ha expresado su intención de solo atender **casos muy flagrantes de mala aplicación**, proyectos que por sus dimensiones sean de relevancia y por sus condiciones claramente infrinjan la normativa comunitaria, prestando una especial atención a los proyectos que cuenten con financiación comunitaria. No tiene intención por tanto de tratar casos locales “menores” y así se lo ha hecho saber públicamente a las organizaciones ecologistas⁶. La Comisión pretende avanzar además hacia una “sectorialización” de las quejas y ha emplazado a las organizaciones ecologistas que presenten **“quejas horizontales”** en que se recojan varias denuncias individuales de un mismo tipo de infracción (por ejemplo, una única denuncia que acumule varios casos de denegación de acceso a la información ambiental, o varios casos de infraestructuras en espacios Natura 2000). En cualquier caso, la Comisión también ha mostrado, como es lógico, su preferencia por aquellas quejas bien estructuradas, claras y con amplios elementos de prueba.

Por último la Comisión ha emplazado a las organizaciones ecologistas a establecer sus propios filtros de quejas (autocontención) y a los Estados miembros (y en concreto al Estado español) a establecer mecanismos de tratamiento preventivo de las quejas, antes de que lleguen a Bruselas, mediante el diálogo con las organizaciones ecologistas.

La Comisión se escuda, para llevar a cabo este cambio procedimental, en sus poderes discrecionales. Ciertamente el TJCE mediante su jurisprudencia otorga poderes discrecionales a la Comisión en materia de quejas²². Sin embargo, en virtud del artículo 211 del Tratado, la Comisión tiene la obligación de velar por la aplicación del derecho comunitario, y esa discrecionalidad en materia de quejas no le puede eximir de ello.

La Comisión Europea pretende además estar trabajando actualmente sobre la base de las prioridades establecidas en las Comunicaciones del 2002^{7,8}, pero como se ha explicado

²² Sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania C-317/92, Rec. 1994, p. I-1239, sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania C-422/92 Rec. 1995, p. I-1097.

anteriormente, dichos documentos obligan al registro de quejas sin selección previa, algo muy diferente a la práctica llevada a cabo actualmente. La Comisión, consciente de que necesita “legalizar” su modo de proceder, ya ha anunciado que pretende proponer algún tipo de documento, preferiblemente una Comunicación que establezca *de iure* esta redefinición de prioridades (y tal vez también una definición de prioridades por sectores) que ya está comenzando a ejecutar *de facto*.

Gobernanza

La Comisión prometió en un Libro Blanco²³ una Buena Gobernanza basada en la apertura, la responsabilidad, y la eficacia. Sin embargo en el tratamiento de las quejas la Comisión no tiene en cuenta estos principios. En cuanto a la apertura, esta no existe en absoluto pues el procedimiento es secreto. La organización denunciante no tiene acceso ni a las cartas que la Comisión envía al Estado miembro, ni a las respuestas que el Estado miembro envía a la Comisión. Uno de los argumentos utilizados para no hacer pública esta información es la de que al ser un caso potencialmente contencioso, facilitar la información sería como revelar argumentos de la defensa²⁴. Contrastan estas posiciones con el planteamiento mantenido al mismo tiempo de considerar a las quejas como un sistema de resolución de conflictos proactivo en el marco del diálogo. Esta posición está respaldada sin embargo por la jurisprudencia del TJCE, que ha reconocido que las respuestas a las cartas de emplazamiento, no son susceptibles de ser facilitadas al público. No obstante, es ilógico que las cartas enviadas por la Comisión al Estado miembro en función del artículo 226 no sean públicas, ya que se trata de una decisión formal de la Comisión. El Artículo 1 del Tratado de la Unión Europea¹ defiende el acceso a la información, al decir que “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. Estas decisiones (carta de emplazamiento, dictamen motivado,...) son documentos de 30-40 páginas con descripción detallada de los hechos, argumentaciones, etc. que son el fruto de una investigación y un análisis detallado, adoptada por el colegio de Comisarios, y deberían ser facilitadas al público.

Sobre la decisión de abrir un procedimiento de infracción

El sistema de quejas y los procedimientos de infracción adolecen de una importante falta de control democrático. Cuando un funcionario de la Comisión Europea propone abrir un procedimiento de infracción según el artículo 226 del Tratado, existe un fuerte control administrativo, jurídico y político (al menos debe pasar tres filtros internos en la Comisión). Sin embargo si un funcionario propone archivar una queja, casi nunca existe ningún tipo de control ni administrativo, ni jurídico, ni político sobre su decisión. Incluso se ha llegado a sugerir que el actual sistema de promoción de funcionarios (según el cual los Directores Generales pueden premiar con puntos positivos un determinado proceder) favorece y premia a los funcionarios que no registran quejas y archivan aquellas que están abiertas¹³. No se conocen casos en que los servicios

²³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2001 C 287 p.1

²⁴ Perspectiva del sistema de quejas desde el Estado Miembro, María Ageo, Subdirección General de Coordinación de Asuntos Legales Comunitarios, Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005.

jurídicos de la Comisión objeten la propuesta de la Dirección General de Medio Ambiente de archivar una queja.

El último de los tres filtros previos a la apertura de un procedimiento de infracción es el Colegio de Comisarios. Los 25 Comisarios en conjunto necesitan dar su aprobación, para iniciarlo. Esto convierte a esta herramienta de control del derecho comunitario en algo muy susceptible de ser utilizado políticamente o boicoteado por parte de los Estados miembro (cada Comisario pertenece a cada una de las nacionalidades de la UE). Sin embargo en Parlamento Europeo se ha discutido un informe²⁵ que solicita dotar de poder a cada Comisario individual para iniciar *motu proprio* estos procedimientos, al menos en lo relativo a las cartas de emplazamiento en casos de falta de transposición. Este informe también se hace eco de la escasez de garantías para el denunciante, así como de los escasos recursos de la Unidad Legal de la Dirección General de Medio Ambiente, coincidiendo con las críticas tantas veces lanzadas por las organizaciones ecologistas²⁶. Dicho informe solicita asimismo a la Comisión, que no sea indulgente con los Estados miembro que presentan problemas de aplicación del derecho comunitario a nivel estatal, regional, o local, y le ha pedido una mayor disciplina y una reducción de los plazos.

Dado el elevado número de denuncias presentadas relativas a temas ambientales, lo deseable sería la transformación de la Unidad Legal de la Dirección General de Medio Ambiente en una Unidad General con entidad propia, lo cual sin duda permitiría una mayor dedicación a los problemas derivados de la mala aplicación del derecho comunitario en material ambiental.

Alcance del sistema de quejas

Durante la última década se ha podido constatar que existe un exceso de confianza en el sistema de quejas ante la Unión Europea por parte de las organizaciones ecologistas.

Algunos datos

Sin embargo, muchas de las quejas ante la Unión Europea no llegan nunca a provocar la apertura de procedimientos de infracción. E incluso la apertura de un procedimiento de infracción no implica por sí misma la constatación, por parte de la Comisión, de la existencia de una infracción. Como ya hemos explicado, esta constatación de infracción solo ocurre cuando el procedimiento de infracción alcanza la fase de dictamen motivado (ver apartado “El sistema de quejas y el procedimiento de infracción, subapartado “*Pasos del proceso*”, y Figura 1). Y de todos los expedientes que alcanzan esta fase, solo algunos llegarán a convertirse en recurso ante el TJCE. En promedio llegan menos del 5% de las quejas, incluyendo los casos de falta de transposición y los casos de

²⁵ Frassoni report on the Commission's 21st and 22nd Annual reports on monitoring the application of Community law (2003 and 2004) (2005/2150(INI)) }Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Monica Frassoni

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0089+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=5&NAV=S&LSTDOC=Y>

²⁶ EC complaints procedure: EEB's seven key recommendations for a change. Position Paper, Bruselas, diciembre 2002 (<http://www.eeb.org/activities/Enforcement/EEB-Complaints-Procedure-final.pdf>)

transposición incorrecta. En virtud del artículo 226 del Tratado, España acumuló 21 sentencias del TJCE entre 1976-2003, ocupando la quinta posición (y hay que tener en cuenta que España ingresó en la Comunidad Económica Europea en 1986)¹³. Como ya se ha explicado, en caso de no cumplirse la sentencia, la Comisión puede iniciar un nuevo procedimiento (artículo 228 del Tratado) que podría llevar a una nueva sentencia del TJCE en la que se impone una multa económica. Sin embargo, actualmente este artículo del Tratado se usa de forma muy limitada²⁵, por lo que su potencial coercitivo no es el esperable. Solamente en una ocasión el Reino de España ha sido condenado por el TJCE a pagar una multa por una infracción. Se trató del caso C-278/01²⁷, relativo a la insuficiente calidad de las aguas de baño, en la que nuestro país había reiterado tras una primera sentencia declaratoria del TJCE. La sentencia, tras el segundo procedimiento de infracción, imponía al Estado español una multa coercitiva, que obligaba a nuestro país a pagar cada año 624,150 € por cada 1% de las aguas de baño que aún no hubieran alcanzado los estándares de pureza europeos. Sin embargo, la Comisión renunció (a finales de 2005) a cobrar la multa, bajo el argumento de que nuestro país ya estaba cumpliendo en casi un 95% de los lugares de baño con los estándares europeos, aún a sabiendas de que este grado de cumplimiento, incompleto en cualquier caso, se había alcanzado mediante la exclusión ilegal de la lista de aquellas zonas de baño más conflictivas con los parámetros ambientales. Este tipo de actitudes puede ofrecer mensajes equivocados a los Estados miembro; es preocupante que, a pesar del uso restringido que se hace del artículo 228, su potencial coercitivo parezca estar disminuyendo. De hecho, en 2005, había 77 asuntos pendientes por incumplimiento de una sentencia previas (una cifra bastante elevada), lo que podría indicar que los Estados miembro están “perdiéndole el miedo” a la Comisión. Durante 2005, la Comisión cerró 226 procedimientos de infracción, lo que representa el 54% del total de procedimientos que habían permanecido abiertos ese año. En el 90% de estos casos de infracción que la Comisión decidió cerrar, la decisión tuvo que ver con la negociación de medidas correctoras del daño⁵. **Es decir, es poco frecuente que una queja llegue a las últimas consecuencias posibles (la multa por infracción), y con suerte se consigue que el Estado miembro modifique las condiciones del proyecto.**

En la tabla 2, se puede observar esta gran diferencia existente entre el número de casos abiertos (la gran mayoría abiertos a raíz de quejas, como ya hemos explicado), y el número de casos que llegan al Tribunal de Luxemburgo. Solo el 33% de los casos abiertos a fecha de 31 de diciembre de 2004 en el Estado español habían motivado la apertura de un procedimiento de infracción, y solo un 15% habían llegado a la fase de dictamen motivado. Aunque estos datos son relativos a todos los sectores de la legislación, no hay que olvidar que los casos relativos a infracciones medioambientales representan cerca de un 30% del total.

²⁷ Sentencia del TJCE, de 25 de noviembre de 2003, en el caso C- 278/01, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. Reino de España
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_007/c_00720040110en00070008.pdf

AÑO	Número de casos abiertos	Número de procedimientos de infracción abiertos	Número de dictámenes motivados emitidos	Número de recursos ante el TJCE	Número de procedimientos de infracción iniciados bajo el artículo 228
2004	451	153	70	38	6
2005	333	164	90	39	10

Tabla 2. Número total y estado de los casos totales españoles (no exclusivamente de Medio Ambiente) abiertos por la Comisión Europea a fecha de 31 de diciembre de 2004 y a fecha de 31 de diciembre de 2005, respectivamente. Elaboración propia a partir de (28) y de (4).

Del total de casos que se cerraron en 2004 en toda la Unión Europea, el 47% ni siquiera había llegado a motivar un procedimiento de infracción (y se cerraron por tanto antes del envío de la carta de emplazamiento), y de aquellos casos que sí motivaron la apertura del procedimiento el 60% se cerró antes de la emisión de un dictámen motivado²⁸.

Es resumen, que la razón que motivó el cierre del 80% de los casos no fue que se acabara felizmente resolviendo, mediante sentencia del TJCE o mediante corrección del daño, el problema de infracción denunciado; fue simple y llanamente que la Comisión no apreció existencia alguna de infracción a la normativa comunitaria. Es importante señalar que en el proceso contencioso originado por un procedimiento de infracción, es la Comisión quien tiene la “carga de la prueba”.

Plazos

Los plazos de las quejas y los procedimientos de infracción son muy laxos. En muchas ocasiones ha ocurrido que para cuando la queja se cierra (una vez que se termina el procedimiento de infracción) el daño sobre el medio ambiente ya está hecho y es irreparable. Hipotéticamente, tras un periodo máximo de un año de evaluación previa de la queja, la Comisión Europea tiene que optar entre archivarla o iniciar un procedimiento de infracción. No obstante, este plazo de un año se ve a menudo superado, dejando al denunciante en un estado de incertidumbre absoluta²⁵. La realidad es que desde que se registra la queja hasta que la Comisión presenta un eventual recurso ante el TJCE, transcurren una media de 54 meses (más de 4 años y medio). Si a esto le sumamos los 2-3 años que tardará en salir la sentencia (ver figura 2), la media total de tiempo transcurrido desde el registro de la queja es de alrededor de 7 años, por lo que hay casos que han tardado más de diez años en resolverse. Incluso, hay quejas que permanecen aún abiertas desde mediados de los años 80 (cuando el Estado español ingresó en la UE) y que nunca se han resuelto²⁹.

²⁸ XXIIème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire. Annexe Annexe au COM(2005) 570. Statistique Complet (SEC(2005)1447)

²⁹ Amparo Rambla, Subdirectora General de Relaciones Internacionales, Ministerio de Medio Ambiente. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005.

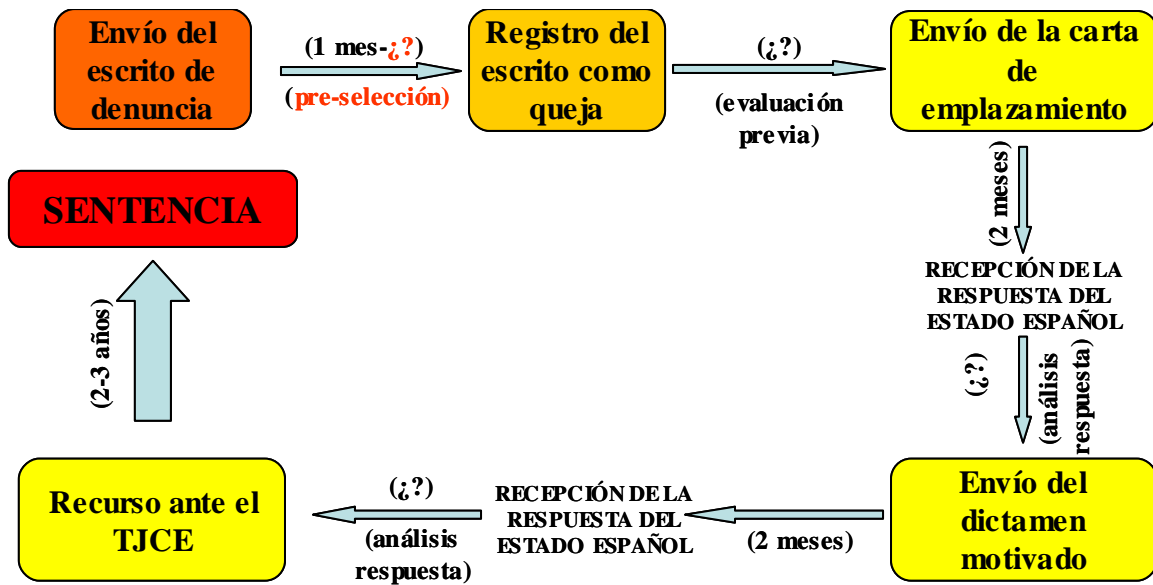


Figura 2. Esquema simplificado de los plazos que tienen lugar desde la presentación de una queja (elaboración propia). Nótese el primer paso de pre-selección marcado en rojo. Anteriormente desde el envío del escrito de denuncia, hasta su registro como queja por parte de la Comisión, transcurría un plazo aproximado de un mes (el tiempo necesario para que tuvieran lugar los trámites de recepción de la queja, registro, y carta de comunicación del número de registro al denunciante). Con la nueva política de tratamiento de quejas llevada a cabo por la Comisión, este plazo es ahora indefinido, pues se puede desarrollar un periodo de investigación previa del caso, anterior a la decisión sobre el registro, que puede durar varios meses. Los periodos marcados con interrogantes son igualmente de duración indeterminada (fuente: elaboración propia)

Por otra parte, los procesos de análisis de las respuestas del Estado miembro por parte de la Comisión, son a menudo indeterminados. Por ejemplo, el Estado miembro tiene dos meses para contestar a la carta de emplazamiento, pero una vez enviada, no está establecido el tiempo del que dispone la Comisión para estudiarla y decidir sobre el siguiente paso a dar. Además, el Estado miembro puede pedir prórrogas de dos meses más para contestar a las cartas de emplazamiento y a los dictámenes motivados si considera que necesita más tiempo, que se suelen conceder sin problemas.

Todo lo descrito anteriormente transcurre a partir del momento en que la queja ha sido registrada. Sin embargo, con el nuevo proceder de la Comisión, actualmente es necesario tener en cuenta un nuevo plazo más: puede existir un periodo de preselección del escrito de denuncia, antes de convertirse en queja, que también es de duración indeterminada.

Todos estos factores hacen imposible definir el plazo de tiempo en que una queja se resolverá.

Otras limitaciones

Acceso a la justicia

En la actualidad, las organizaciones ecologistas tienen vetado el acceso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Todo lo contrario ocurre por ejemplo a nivel nacional; si tras un procedimiento administrativo no quedamos

satisfechos, podemos interponer un recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales de Justicia.

Se trata, desde luego, de una grave limitación en lo que se refiere a acceso a la justicia, que podría resolverse con una adecuada aplicación del Convenio de Aarhus, que contiene disposiciones expresas sobre el acceso del público a los Tribunales. Sin embargo, no parece que ello vaya a ocurrir puesto que las discusiones que al respecto se están manteniendo en las instituciones comunitarias parecen ir encaminadas a excluir el acceso del público al TJCE. El recientemente aprobado Reglamento 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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, no deja claro con que facilidad podrán las organizaciones ecologistas llevar a las instituciones comunitarias ante el TJCE, por lo que los primeros años de aplicación de este reglamento serán un auténtico “campo de pruebas” para comprobar el alcance real de esta disposición³⁰.

Paralización cautelar de las obras

Debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea no puede imponer la paralización cautelar de las obras, como podría decretar un juzgado contencioso administrativo, pero en cambio sí podría –en supuestos un tanto excepcionales– establecer una congelación de los fondos destinados a un proyecto en el caso de que la infracción denunciada cuente con financiación comunitaria³¹.

Capacidad de inspección in situ de la Comisión Europea

La Comisión Europea infrutiliza su capacidad de inspección de los proyectos denunciados, lo que limita mucho las posibilidades de explicar *in situ* las presuntas infracciones. Estas visitas se producen de forma muy poco sistemática, y aunque la Comisión alega que solo puede visitar los proyectos bajo invitación expresa del Estado miembro⁶, lo cierto es que tiene la potestad de visitar los proyectos sin invitación (aunque el Estado miembro podría, cosa improbable, negarse a la visita). Si no se hace un uso más sistemático de este instrumento es por falta de voluntad de la Comisión.

Ausencia de recurso

En procedimientos perfectamente reglados como los administrativos y judiciales del Estado español, se pueden recurrir prácticamente todas las decisiones que se tomen, como por ejemplo el archivo. **En el caso de la queja, si la Comisión decide archivarla, esta decisión no es recurrible.** El procedimiento es entre la Comisión y el Estado Miembro. El denunciante tiene derechos durante el procedimiento pero no es parte del mismo. Tiene derecho a recibir información de la Comisión antes del archivo de la queja pero no a recurrirla.

³⁰ Reglamento 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_264/l_26420060925es00130019.pdf

³¹ Véase apartado de Fondos Europeos

En todo caso, si tras el archivo del caso el denunciante obtiene nueva información que considera podría hacer cambiar de opinión a la Comisión, puede enviarla, y si la Comisión lo estima oportuno, puede reabrirse el caso (sin embargo, es improbable que el mismo funcionario que ha archivado el caso vaya a ir al Registro Central de la Comisión a pedir que se reabra porque considera que no hizo lo correcto).

Presentación de una queja

Consideraciones antes de enviar la queja

Hasta ahora hemos intentado dibujar el panorama, ciertamente poco alentador, del sistema de quejas ante la Comisión Europea, que conviene tener en cuenta antes de decidir su utilización.

Estas pinceladas deberían hacer reflexionar a las organizaciones ecologistas sobre el uso que hacen del sistema de quejas, especialmente si se consideran las dificultades derivadas de la nueva forma de proceder de la Comisión (ya no es solo difícil que una queja se convierta en un procedimiento de infracción, sino que es difícil que un escrito de denuncia se convierta queja). No es realista pensar que las quejas podrán solucionar cualquier problema medioambiental local. Y de hecho, aunque la actitud tomada por parte de la Comisión Europea es injustificable, es preciso hacer un poco de autocrítica y considerar que en parte esta actitud de “huida hacia adelante”, la puede haber provocado un uso excesivo y no siempre justificado del sistema de quejas por parte de los grupos ecologistas.

Muchos grupos recurren a Europa en ocasiones en clave de “cartas al director”, quejándose con mucha pasión (y probablemente también cargados de mucha razón) de cosas que en absoluto son competencia de Bruselas. A veces el uso de este procedimiento es sistemático, sin hacer ningún tipo de selección previa, siguiendo la creencia equivocada de que “cuantas más mejor”. Sin embargo, una organización que elabora quejas de buena calidad, y hace un uso más selectivo del sistema tiene más posibilidades de ser un interlocutor más respetado y más escuchado por la Comisión Europea.

Es cierto que el efecto mediático de enviar una queja a Bruselas es manifiestamente superior al de tomar iniciativas solo a nivel local o regional, pero es necesario hacer un ejercicio de responsabilidad para evitar desvirtuar aún más este sistema.

En definitiva, *antes de enviar una queja a Bruselas deberíamos plantearnos:*

¿Es necesaria, pertinente e imprescindible la denuncia? Si optamos por elaborar la queja debemos dedicarnos a ella con el objetivo de que realmente prospere, independientemente de su repercusión mediática.

- *¿Es un caso importante que merece dimensión europea?* Es conveniente valorar la naturaleza, la ubicación y las dimensiones del proyecto. No es lo mismo la aprobación de una granja porcina sin evaluación de impacto ambiental, que la

construcción de una autovía en un espacio Natura 2000 con especies y hábitats prioritarios.

Además, tiene más sentido presentar una queja cuando están en peligro valores ambientales ampliamente reconocidos por la Unión Europea (y si podemos enmarcarla en un marco europeo más general) que cuando se trata de algo muy particular y concreto sobre lo que Bruselas no se ha significado especialmente, o sobre lo que la Comisión no tiene criterios explícitos.

- *¿se está infringiendo de forma clara alguna normativa europea?* En más de una ocasión la legislación europea aparece mencionada en la argumentación de las quejas como algo puramente testimonial, sin desarrollar, como si fuera un requisito formal que hay que incluir, y lo que se desarrolla es una retahíla de decisiones y contradecisiones a nivel autonómico y/o local que para nada contribuyen a esclarecer la posible infracción de la normativa comunitaria. Debe tratarse de una infracción clara, patente y objetiva, relevante e incontestable, y no ser fruto de una interpretación ni genérica ni subjetiva de la legislación comunitaria o de sus principios inspiradores.
- *¿Podemos enmarcar el caso en un problema de mala aplicación estructural en el Estado español?, y si es así ¿podemos juntar más casos en que se repita la misma infracción?* Como ya hemos visto, la Comisión Europea va a dar prioridad a este tipo de quejas “horizontales”, y con ellas tendremos más oportunidades de que nuestro problema reciba la atención que merece. La reiteración de la infracción puede ser un argumento a favor del éxito de la queja, si disponemos de elementos de prueba para demostrarlo.

¿hemos emprendido ya otras posibles actuaciones a nivel local/regional/estatal?

La normativa ambiental europea está transpuesta al derecho interno, por lo que si hemos detectado una infracción en la normativa comunitaria, por fuerza, hay una infracción en la normativa interna. Como norma general, no deberíamos plantear una queja comunitaria si anterior o simultáneamente no adoptamos otras medidas legales a nivel interno, ya sea a través de denuncias, querellas o recursos contencioso-administrativo.

Estas actuaciones legales no sólo darán mayor credibilidad a nuestra queja sino que son además la única vía para conseguir una paralización o suspensión cautelar efectiva del proyecto u obra en cuestión pues, como hemos visto, la Comisión no tiene potestad para ello.

Por otra parte, no debemos olvidarnos de los dilatados plazos con los que funciona la Comisión, lo que invita a utilizar los mecanismos internos, normalmente más inmediatos.

Si tras analizar la situación consideramos que es conveniente presentar una queja ante la Comisión Europea, deberemos intentar elaborarla con el mayor rigor posible y dedicándole el tiempo necesario. No hay prisa, es preferible un trabajo bien hecho que un escrito de denuncia que por su imprecisión estará abocado al fracaso.

Aunque es cierto que cualquier denuncia de una supuesta infracción debería ser registrada e investigada, cuanto más le facilitemos el trabajo a la Comisión, más

posibilidades tenemos de que esta tenga una lectura fácil de cual es la clave de ese incumplimiento que estamos denunciando y acepte más fácilmente lo que planteamos.

Redacción

Aunque parezca obvio, es importante dedicarle algún esfuerzo a redactar la queja de forma correcta. Esto implica ausencia de faltas de ortografía, y correcta expresión. En no pocas ocasiones se han enviado escritos a Bruselas plagados de errores de redacción y faltas de ortografía que deslucen mucho el contenido.

Formulario

No es obligatorio ni imprescindible seguir ningún formulario determinado, pero sí lo es seguir un esquema preciso y trabajar con cierta metodología.

Para ello puede ayudarnos el formulario tipo propuesto por la Comisión Europea³² o el modelo de “elaboración propia” que encontrarás en el Anexo 1 de este Manual.

Además, existe un formulario para aportar información suplementaria en caso de tratarse de quejas relativas a la conservación de la naturaleza³³. Por cierto, un primer e importante paso es comprobar que los datos de contacto que se pongan correspondan a una dirección de correo que se revise con cierta frecuencia. De lo contrario puede ocurrir que recibamos información por parte de la Comisión y no nos enteremos.

Extensión de la queja

En el escrito de queja propiamente dicho es indispensable la concisión. Es común el envío de escritos interminables que intentan contar todas las aristas del problema, con todos sus detalles en la queja (y a veces en dos o tres párrafos kilométricos). **Es importante ser sucintos a la hora de definir el problema principal. No olvidemos que lo que realmente interesa es la descripción de la infracción comunitaria, y sobre ese eje central debe elaborarse la queja.**

Podemos establecer un máximo de 15 páginas para nuestro escrito. A partir de ahí, puede ser más difícil de manejar y entender y además nos alejamos de la deseable concisión.

Elementos de prueba y uso de anexos

Al tiempo que necesitamos concisión, es preciso aportar a la Comisión todos los elementos de juicio necesarios para que puedan apreciar la existencia de la infracción del derecho comunitario.

Para aunar una y otra necesidad recurriremos a los anexos, en los cuales, de forma ordenada, numerada y referenciada en el propio texto de la queja presentaremos toda la documentación posible tal como mapas, estudios científicos, actividades desarrolladas al respecto a nivel nacional, notas de prensa, etc. que resulten pertinente para identificar el incumplimiento del derecho comunitario, evitando en todo caso, incluir “paja” que poco o nada va a beneficiarnos. Cuantos más detalles que puedan ayudar a la Comisión a identificar la infracción, mejor. Por poner un ejemplo insignificante, si se está

³² Y que podemos encontrar en la siguiente dirección:
http://ec.europa.eu/community_law/complaints/form/form_es.rtf

³³http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/doc/MODELO_PETICION_INFORMA_SUPLM_NATURA_LEZA_QUEJAS_UE.doc

hablando de un LIC, no es deseable conformarse con mencionar solo el nombre; se debe poner también el código y adjuntar también en los anexos la ficha del LIC.

Además, es imprescindible que seamos rigurosos. Siguiendo con un ejemplo de naturaleza, si en un LIC se encuentra una especie, pero esta no está recogida en la ficha oficial, no sirve de nada decir “van a desarrollarse tales obras en el LIC tal, donde hay tal especie”. La Comisión va a remitirse a la ficha, donde evidentemente no aparece tal especie, restándole credibilidad al denunciante. Lo más propio sería que el denunciante mencionara la presencia de la especie, se lamentara de su ausencia en la ficha oficial del LIC, pero presentara algún otro tipo de documento (catálogo de especies, informe científico, etc.) que avalase su afirmación. Por desgracia, si no hay pruebas, no hay mucho que hacer, y eso es algo que debemos tener muy claro.

Para aumentar el rigor de nuestra queja es muy conveniente buscar aliados en el mundo científico y académico que elaboren informes y dictámenes que podamos adjuntar en los anexos.

El potencial de la queja será mayor cuanto mayor sea la dimensión europea del asunto en concreto. En este sentido debemos hacer un esfuerzo en “argumentar en clave europea” (por ejemplo, haciendo referencia a las regiones biogeográficas al hablar del espacio Natura 2000 que esté amenazado por el proyecto que denunciemos, etc).

Argumentación jurídica

Es indispensable como ya hemos señalado, argumentar la queja en base a la normativa comunitaria. Hay que tener muy presente que elementos tales como “la falta de sentido común”, “contravenir los principios generales de algo”, “un obvio daño al medio ambiente”, etc., NO son argumentos válidos.

La argumentación deberá girar en torno al derecho secundario (directivas, reglamentos, decisiones,...). Las provisiones del derecho primario recogidas en los Tratados son demasiado generales y no vienen al caso.

Además, **aunque lógicamente nos centraremos en normativa comunitaria relativa al medio ambiente, no debemos descartar el análisis de otros incumplimientos comunitarios.** Puede resultar de utilidad abrir el abanico a otro tipo de legislación implicada. Por ejemplo, en el caso del trasvase del río Ebro, se elaboró una queja que argumentaba el incumplimiento de la normativa europea de contratación pública, al haberse detectado irregularidades en los contratos³⁴.

Aunque principalmente nos basemos en directivas para argumentar la queja, hay otros elementos que pueden ser de utilidad:

- *Jurisprudencia:* puede ser muy útil consultar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pues a veces sus sentencias aportan nuevos elementos a lo establecido por la Comisión en sus directivas, y pueden

³⁴ Las oportunidades de la Directiva Marco de Aguas en la elaboración de quejas comunitarias. Abel La Calle Marcos. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005

funcionar como argumentos que la Comisión no puede pasar por alto. En temas relacionados con las directivas Aves y Hábitats existen cerca de 50 sentencias. Existe, por ejemplo, jurisprudencia que otorga a las zonas IBA (Important Bird Area) de BirdLife tratamiento de ZEPA, otorgándoles incluso alguna de las sentencias un tratamiento más restrictivo (asunto C-374/98)³⁵. La página web del Tribunal, donde puede consultarse toda la jurisprudencia es www.curia.europa.eu. En esta web están disponibles las sentencias, conclusiones y autos del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia emitidas desde el 17 de junio de 1997. Los textos de las comunicaciones en el Diario Oficial de la Unión Europea publicadas a partir del 1 de enero de 2002 están asimismo disponibles en dicho sitio. Un formulario de búsqueda permite seleccionar los documentos mediante el número de asunto, la fecha de pronunciamiento, el nombre de las partes, expresiones en el texto o el ámbito de que se trate. Asimismo existe un listado en el que se encuentran las cuestiones jurídicas examinadas en las resoluciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, así como en las conclusiones de los Abogados Generales, clasificadas por orden alfabético³⁶.

- *Documentos y Manuales de la Comisión:* La Comisión elabora ocasionalmente documentos que ayudan a interpretar las directivas, y que pueden ser de utilidad a la hora de argumentar las quejas. Un manual que ha sido y es de uso muy común es el Manual sobre el artículo 6 de la Directiva Hábitats³⁷ pero también existen otros documentos y/o manuales interpretativos interesantes como la guía metodológica de evaluación ambiental de planes y proyectos que afectan a espacios Natura 2000³⁸ o, para aves, la guía de la caza sostenible, para interpretar el artículo 7 de la directiva aves¹⁹, y el informe del Comité ORNIS³⁹ sobre periodos de reproducción y migración prenupcial en cada Estado miembro de la UE, para considerar los periodos en que se puede o no cazar. En materia de aguas, la Comisión, consciente de lo complicado que es la aplicación de la Directiva Marco de Aguas, tiene en su página web un enlace específico donde se encuentran toda una serie de guías para la aplicación de esta directiva⁴⁰. En el

³⁵ Las quejas relativas a las infracciones de las directivas Aves y Hábitats. Belén López Precioso, IPAE. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005

³⁶ EU complaints vs. The Birds and Hábitats Directives: Using Law for Nature. WWF, December 2005

³⁷ Gestión de Espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la directiva 92/43/CEE sobre Hábitats http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/art6_es.pdf

³⁸ Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/natura_2000_assess_en.pdf

³⁹ Periodos de Reproducción y migración prenupcial de las especies de Aves del anexo II, Comité ORNIS, Septiembre, 2001

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/focus_wild_birds/species_birds_directive/pdf/intro_en.pdf

⁴⁰ Página web de la Dirección General de Medio Ambiente sobre la Directiva Marco de Agua

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

apartado “Información adicional”, al final de este cuaderno, se ofrecen enlaces a los documentos y manuales más interesantes.

Idioma

Tanto la queja como los anexos se pueden enviar en castellano. El técnico jurista que llevará el caso será uno de los tres que llevan todos los casos del Estado español. Sin embargo, posiblemente en alguna fase del proceso, el caso será tratado también por alguna de las unidades técnicas de la Dirección General (como por ejemplo la Unidad de Naturaleza y Biodiversidad, si la infracción denunciada es relativa a hábitats o especies). Aunque no es imprescindible, si puede resultar muy interesante el disponer de determinados documentos-resumen de aspectos clave de la queja traducidos al inglés.

Envío de la queja

No es aconsejable enviar la queja directamente a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, pues la ausencia de control sobre el registro de quejas hace que esta vía sea “poco segura” y que tengamos pocas garantías de que nuestra queja sea registrada. En la Comisión Europea existe un único registro central de quejas (no existen registros separados por sectores) a cargo del Secretario General de la Comisión, a quien conviene dirigir la Queja. Es menos habitual que el Secretario General no registre una queja al no ser él la persona que trabaja directamente con ella, además de ser un cargo más expuesto a las presiones políticas.

La dirección donde debe enviarse es:

*Comisión Europea
(a la atención del Secretario General)
Rue de la Loi, 200
B-1049 Brussels
BÉLGICA*

Aunque puede enviarse por correo ordinario certificado, es recomendable enviarlo con acuse de recibo, dados los casos observados de ausencia de contestación a los escritos.

Otra posibilidad es entregar la queja en la oficina de representación de la Comisión Europea en el Estado español:

*Oficina de Representación de la Comisión Europea
Paseo de la Castellana, 46
28046 Madrid
Tfno: 91 423 80 00
Fax: 91 576 03 87*

Ampliaciones

Es importante mantener a la Comisión informada, periódicamente, con las novedades del caso. Para ello con cierta frecuencia debemos enviar ampliaciones, alimentando la queja para mantenerla viva.

Alianzas

Cuando se trate de temas muy importantes es más que conveniente buscar alianzas con otras organizaciones con las que presentar la queja de forma conjunta, lo que sin duda aportará una mayor fuerza al caso, además de contribuir a una mayor presión social.

Si no hemos encontrado alianzas en el momento de enviar la queja, nunca es tarde y podemos buscar colaboración de otras organizaciones para aumentar y diversificar la información que hayamos enviado inicialmente en las posteriores ampliaciones de queja que realicemos.

Confidencialidad

El denunciante tiene la opción de salvaguardar su confidencialidad, exigiendo a la Comisión que no revele su identidad a lo largo del procedimiento de infracción al Estado o Administración denunciada.

Sin embargo, cuando se trata de organizaciones ecologistas, como normalmente ocurre, acogerse a esta opción no tiene sentido, pues poco o ningún interés podemos tener en que un Comunidad Autónoma o Ministerio no sepa que hemos sido “nosotros” los que le hemos denunciado. Es más, en ocasiones, nos interesa especialmente que sea conocido qué organización ha interpuesto la queja.

Por otra parte, autorizar expresamente desde el primer momento “a la Comisión a revelar mi identidad en sus gestiones ante las autoridades del Estado miembro contra el que se dirige la denuncia” ahorrará tiempo en la tramitación del procedimiento que en caso contrario se dirigirá a nosotros para preguntarnos si le autorizamos a ello o no.

Quejas relativas a la red Natura 2000

El 45% de los casos abiertos por la Comisión Europea, investigan supuestas infracciones relativas al sector de la naturaleza⁶. Por ello dedicamos una atención especial a las quejas relativas a la red Natura 2000. A la hora de presentar una queja relativa a un espacio integrado en dicha red es muy importante identificar una serie de características que nos permitirán matizar mejor el tipo de infracción ante el que nos encontramos. Para ello es conveniente seguir la presente lista de chequeo³⁵:

1. ¿Ante qué tipo de lugar nos encontramos?

No es suficiente aducir en la queja que nos encontramos en una zona LIC o en una zona ZEPA. Hay que ser conscientes de que no todos los espacios Natura 2000 son iguales. Podemos distinguir los siguientes tipos de espacio:

- ZEPA (*Zonas de Especial Protección para las Aves*):

- o ZEPAS declaradas y comunicadas: La directiva de Aves silvestres⁴¹ decía que había que designar ZEPAS para proteger a estas aves y había que comunicarle a la Comisión cuales eran estas ZEPAS. Muchos Estados miembro eran muy reacios a designarlas para evitar tener que aplicar un régimen de protección y, aunque han comunicado estas zonas a la Comisión Europea, no las han declarado oficialmente en el Estado

⁴¹ Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres

http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1979/es_1979L0409_do_001.pdf

miembro para lo cual es necesario algún acto, de acuerdo al derecho interno, que les dé publicidad para que sean del conocimiento de los ciudadanos (como por ejemplo, la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma). **Esto es importante de cara a las quejas porque hay una sentencia del TJCE contra Bélgica por no garantizar la delimitación del territorio a proteger, al no haber informado a los ciudadanos**⁴².

- IBAs (Important Bird Areas): identifican a aquellos lugares que merecen ser ZEPA porque cumplen los requisitos para ser designadas (zonas húmedas, muchas aves migratorias,...) pero que ni han sido comunicadas ni declaradas (aún habiendo sido reconocidas por el TJCE como si fueran ZEPAS). Las IBAS pueden ser consultadas en el inventario de Aves Importantes de Seo/BirdLife⁴³, que es utilizado como documento de trabajo por parte de la Comisión Europea e incluso se ha dotado de valor probatorio en los datos aportados al TJCE. Como decimos, la jurisprudencia les otorga tratamiento de ZEPA⁴⁴.

- *LIC (Lugar de Interés Comunitario) y ZEC (Zona de Especial Conservación)*

LICs propuestos: para evitar los problemas que se habían detectado con las ZEPAS de insuficiente designación, con la Directiva Hábitats⁴⁵ se crea un procedimiento de designación de las ZEC que otorga a la Comisión un papel de vigilancia. Los Estados Miembro tienen que inventariar qué hábitats (anexo I) y qué especies (anexo II) van a proteger, y tienen que elaborar una lista de “LICs propuestos” y enviarla a la Comisión. En esta situación se encontraban hasta hace muy poco, los LICs de la zona mediterránea. **Sin embargo, con la reciente aprobación oficial de la lista de espacios de esta Región Biogeográfica**⁴⁶, **actualmente ya no hay ningún LIC bajo la categoría de “propuesto”, y ahora todos son oficiales.**

- LICs oficiales: La Comisión de común acuerdo con los Estados Miembro ultima una lista de “LICs oficiales” que salen publicados en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE). A partir de ese momento estos LICs oficiales ya gozan de un régimen de protección establecido en la directiva, como veremos a continuación. Con anterioridad a la

⁴² Sentencia del TJCE, de 27 de febrero de 2003, en el caso C- 415/01, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. Bélgica.

⁴³ Áreas Importantes para las Aves en España. Nueva edición ampliada de la Monografía nº 3 editada por SEO/BirdLife en 1990. Monografía nº 5 de SEO/BirdLife, Editado por C. Viada (1998)

⁴⁴ Sentencia del TJCE, de 2 de agosto de 1993, en el caso C- 335/90, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. Reino de España.

⁴⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1992/es_1992L0043_do_001.pdf

⁴⁶ Decisión de la Comisión Europea, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/UE, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea

<http://eurlex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:L:2006:259:SOM:ES:HTML>

aprobación de la lista mediterránea, se habían ya aprobado los LICs de las listas macaronésica⁴⁷, atlántica⁴⁸, alpina⁴⁹, y continental⁵⁰.

- o ZECs: A partir de ese momento hay un plazo de 6 años para que los Estados Miembro designen de forma oficial esos LICs como ZECs mediante un acto administrativo, reglamentario o contractual. Ninguno de los LIC del Estado español ha sido aún designado como ZEC al no haberse aún agotado los plazos de designación.

2. ¿Con qué régimen de protección cuenta?

Asimismo es necesario ser conscientes de a qué tipo de protección está obligado aquel espacio de la red Natura 2000 mencionado en la queja. El grado de protección varía en función de la tipología vista anteriormente:

- Existe **obligación de dictar medidas de conservación especiales** para el hábitat para las ZEPAs (tanto si están declaradas oficialmente como si no) según se establece en el artículo 4.1 y 4.2 de la Directiva de Aves silvestres⁴¹ y para los ZECs según se establece en el artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats⁴⁵ **Por tanto, esto no rige para los LICs.** Estas medidas de conservación del hábitat tienen el objetivo, en el caso de las ZEPAs, de asegurar la supervivencia y reproducción de las aves silvestres que han motivado la designación, y en el caso de las ZECs, mantener o llevar los hábitats y las especies a un estado de conservación favorable. El tipo de instrumento para establecer estas medidas no está indicado en el derecho comunitario salvo para las ZEC: la Directiva Hábitats indica que estas medidas serán de tipo reglamentario, administrativo o contractual, y si se quiere, se establecerán planes de gestión. Pero lo obligatorio es alguna de las tres medidas (no hay jerarquía entre ellas). Estas medidas deben estar operativas de manera simultánea a la designación. Esto está establecido de forma clara en relación con los ZECs, porque así lo establece la Directiva Hábitats. Para las ZEPAs, si bien la Directiva Aves es menos clara, si queda

⁴⁷ Commission Decision of 28 December 2001 adopting the list of sites of Community importance for the Macaronesian biogeographical region

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/macaronesian/index_en.htm

⁴⁸ Commission Decision 7 August 2004 adopting, pursuant to Council Directive 92/43/EEC, the list of sites of Community importance for the Atlantic biogeographical region

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/atlantic/index_en.htm

⁴⁹ Commission Decision of 22 December 2003 adopting, pursuant to Council Directive 92/43/EEC, the list of sites of Community importance for the Alpine biogeographical region

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/alpine/index_en.htm

⁵⁰ Commission Decision of 7 December 2004 adopting, pursuant to Council Directive 92/43/EEC, the list of sites of Community importance for the Continental biogeographical region

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/continental/index_en.htm

igualmente establecido por la sentencia del caso C-154/01 sobre ZEPAs⁵¹. En este sentido numerosas ZEPAs en España están en situación de ilegalidad (de hecho, la mayoría de las ZEPAs que no estén en un espacio natural protegido que implique un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales-PORN- o un Plan Rector de Uso y Gestión-PRUG-, etc) **Por lo tanto es muy importante señalar en la queja la ausencia de medidas de conservación especiales para la ZEPA (en su caso).**

- **Existe obligación de no deterioro del hábitat y de no alteración, para las ZEPAS (comunicadas y declaradas), los ZECs, y los LICs oficiales.** Esta obligación de no deterioro también para las ZEPAS está recogida en la Directiva de Hábitats (artículo 6.2), no en la de Aves (de donde se derogó el párrafo), luego hay que tener cuidado a qué directiva se hace referencia para según qué. Lo que dice la Directiva es que hay que tomar medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de las directivas. **Esta es una obligación de tipo genérico pero que se puede argumentar en la elaboración de quejas,** por ejemplo para un caso en el que tengamos contaminación de aguas en un humedal que ha sido declarado ZEPA, o casos similares.

Hay que señalar que la aprobación de la lista de LICs de la región biogeográfica mediterránea ha sido un alivio en lo relativo al régimen de protección. Con anterioridad a su aprobación oficial, estos LICs no contaban con un régimen de protección en la directiva, ni regía para ellos la obligación de no deterioro y de evaluación de proyectos en función de lo establecido en la directiva de Hábitats. Solamente existía jurisprudencia que otorgaba ciertas garantías. En concreto la sentencia del caso C-117/03⁵² dice que *“en cuanto a los lugares que pueden clasificarse como Lugares de Importancia Comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional”*. El espíritu de esta sentencia era prevenir que un lugar que por poseer determinados valores ha sido propuesto para esta figura de protección, no sufra actuaciones que pongan en peligro la conservación de estos valores.

⁵¹ Sentencia del TJCE, de 27 de febrero de 2003, en el caso C- 415/01, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. Bélgica.

⁵² Sentencia del TJCE, de 13 de enero de 2005, en el caso C-117/03, cuestión prejudicial <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0117:ES:HTML>

3. ¿Qué especies y/o hábitats han motivado su designación?

Es imprescindible consultar el formulario oficial para ser rigurosos en la situación denunciada. La Comisión Europea va a prestarle atención a la supuesta infracción en la medida en que esta afecte a los valores que se han pretendido proteger mediante la designación del espacio. Las fichas de los espacios Natura 2000 pueden consultarse en http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura_espana/index.htm

4. ¿Existen especies y/o hábitats prioritarios?

Si existen especies y/o hábitats prioritarios, hay que detallarlo en la queja, pues la supuesta infracción será más grave y la atención prestada por la Comisión Europea mayor. La directiva Hábitats define claramente en sus anexos cuáles son las especies y hábitats considerados como prioritarios. En relación con las aves, el derecho comunitario no ha establecido cuáles se consideran prioritarias. Aquellas recogidas en el Anexo I de la Directiva Aves son las que motivan la designación de ZEPAS, pero sin embargo dentro de estas no se establecen grupos prioritarios. De manera informal se viene comentando que las prioritarias son aquellas que se benefician de proyectos de conservación mediante el programa LIFE, pero no existe un reconocimiento oficial de este criterio.

5. ¿Se han respetado las previsiones sobre evaluación y autorización de proyectos?

Existe un régimen especial de Evaluación de Impactos para la autorización de proyectos para las ZEPAS (comunicadas y declaradas), los ZECs, y los LICs oficiales (artículo 6.3 y 6.4 de la Directiva de Hábitats). Lo que establece es que:

*Cuando cualquier plan o proyecto que sin ser de gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, **pueda afectar** apreciablemente a algún lugar de la red Natura, solo o en combinación con otros, debe someterse a una **evaluación adecuada**. Si de resultas de esa evaluación, se deduce que ese plan o proyecto va a afectar a la **integridad del lugar**, las autoridades competentes **no van a poder autorizar la actuación**. Pero, **si no hay alternativas** y existen **razones imperiosas de interés público de primer orden**, incluidas las razones de índole social y económica, esa autorización va a poder ser emitida, siempre y cuando, se dicten **medidas compensatorias** dirigidas a compensar la coherencia de la red Natura 2000, y hay que comunicarlas a la Comisión. Para aquellos lugares en que existan **especies o hábitats prioritarios**, solo se podrán alegar **razones de salud humana o seguridad pública** y si se quiere alegar otras, es necesario consultarlo a la Comisión.*

Es importante darse cuenta de que el artículo dice “**pueda afectar**”, es decir, habla de probabilidad del daño, no es necesario que haya certeza. Si la autoridad responsable no somete a evaluación el proyecto, **tiene que existir un documento donde dicha autoridad diga que no lo somete a evaluación porque no hay posibilidad de afección**.

Sobre la “**evaluación adecuada**”, la Comisión viene entendiendo que esta debe analizar el impacto sobre aquellos valores que motivaron la designación como LIC o ZEPA. A la hora de elaborar una queja, lo que hay que ver es si la Evaluación de Impacto Ambiental evalúa de forma correcta los efectos sobre los objetivos de conservación de ese espacio Natura 2000. Por ejemplo si una ZEPA se ha declarado para conservar el águila imperial, y la evaluación se refiere a los impactos sobre esta especie, no tiene ningún sentido hacer referencia a otras cosas en la queja, como por ejemplo alegar que no se han evaluado los impactos sobre una especie que, aunque esté presente en la zona, no es la que ha motivado la designación del espacio.

Con relación a qué se entiende por “**integridad del lugar**”, lo que tenemos que pensar de forma general es que el sitio siga sirviendo para lo que tiene que servir, que es la conservación de ese hábitat o esa especie.

Sobre la “**no autorización**”, lo que dice la directiva simplemente es que los Estados miembro deberán abstenerse de emitir la autorización. En el derecho interno del Estado español, el responsable de emitir la autorización será diferente en según que casos (a veces será el Estado, a veces una Comunidad Autónoma, y a veces un ayuntamiento) y eso hay que tenerlo en cuenta.

Sobre qué pueden considerarse “**razones imperiosas de interés público de primer orden**”, existe poca jurisprudencia al respecto. En general está bastante aceptado que el interés general es un concepto jurídico determinado que corresponde a la autoridad competente del caso concreto señalar y determinar. En cualquier caso la Comisión en su manual³⁸ dice que:

“resulta lógico considerar que las razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos demuestren ser indispensables en:

- 1) en el marco de medidas o políticas destinadas a proteger valores fundamentales en la vida de los ciudadanos (seguridad, salud, medio ambiente),*
- 2) en el marco de políticas fundamentales para el estado de la sociedad,*
- 3) en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones específicas de servicio público.”*

Aquí los Estados miembros tendrán que acreditar que el interés es público de primer orden.

Las “**medidas compensatorias**” van dirigidas a garantizar la coherencia de la red. En este sentido, la autoridad competente no puede proponer cualquier medida generalista. Por ejemplo, si un proyecto va a destruir varias hectáreas de un bosque, no se puede proponer como medida compensatoria construir un centro de interpretación de la naturaleza o hacer un censo de aves.

Con relación a la evaluación de **proyectos desarrollados en zonas IBA**, la jurisprudencia se ha matizado en el año 2000 con la sentencia C- 374/98⁵³, donde se viene a decir que para la evaluación del impacto de proyectos en IBAS no aplica lo establecido en la directiva Aves (Art. 4.4) al no haber sido designadas como ZEPA, sino lo establecido en la Directiva Hábitats (Art. 6.3 y 6.4), que es algo más restrictivo, de forma que si los Estados Miembro quieren beneficiarse de aquel régimen algo más laxo de la directiva Aves, lo que deben hacer es declararlas como ZEPAS.

Limitaciones de las directivas de Evaluación de Impacto Ambiental

Los casos investigados por la Comisión, relativos a supuestas infracciones en el Estado español de la normativa europea de evaluación de impacto, representan alrededor del 20% del total. Un gran número de quejas se basa jurídicamente en esta normativa. Sin embargo, debemos tener claro cual es el alcance real de las directivas de Evaluación de Impacto Ambiental y no esperar más de lo que pueden ofrecer de cara a la protección del medio ambiente.

Es necesario señalar que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) está concebida como un mecanismo meramente procedimental. Es decir, lo que se persigue con la evaluación es conocer el alcance del impacto de los proyectos sobre el medio ambiente. Pero las directivas en las que se articula este instrumento, no establecen previsiones encaminadas a poner límite a aquellos proyectos muy impactantes. Esto es, el que una declaración de impacto ambiental (DIA) sea negativa no obliga legalmente a una administración a denegar la autorización del proyecto. Cuando la Comisión recibe una queja relativa a una evaluación de impacto ambiental, lo que va a valorar es si el proyecto de referencia, incluido en los Anexos de las Directivas –no de su normativa interna de transposición–, se ha sometido a dicho procedimiento ambiental y si la misma se ha realizado de forma correcta (si se ha hecho una evaluación completa y adecuada, si se han cumplido los plazos, si se han respetado las previsiones de participación pública, de publicidad de la documentación,...), y si ha sido así, **no va a entrar a cuestionar la decisión de las autoridades competentes de conceder la autorización al proyecto.** Estamos hablando claro está, de proyectos que no se refieran a espacios de la red Natura 2000, en cuyo caso ya habría que entrar a valorar las alternativas según establece el artículo 6.

Conclusión: si no hay espacios Natura 2000, la Evaluación de Impacto Ambiental solo puede ser cuestionada en cuanto a la calidad del procedimiento. No se puede cuestionar la decisión en sí misma.

El artículo 2(3) de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, establece bajo determinadas circunstancias, **los Estados miembro pueden eximir a los proyectos o parte de ellos, de la evaluación**

⁵³ Sentencia del TJCE, de 7 de diciembre de 2000, en el caso C - 374/98, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. La República de Francia,
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0374:ES:HTML>

de impacto ambiental. Recientemente la Comisión ha elaborado un documento guía que pretende aclarar a que casos aplica este artículo²¹.

Tras la aprobación 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 medio ambiente, la Comisión elaboró en 2005 un documento en el que aclaraba las relaciones y los puntos de confluencia entre la Evaluación de Impacto Ambiental, y la Evaluación Ambiental Estratégica⁵⁵.

Con relación a la Evaluación de Impacto Ambiental en zonas de la Red Natura 2000, hay muchos proyectos desarrollándose en dichas zonas que no están siendo sometidas a evaluación, por el hecho de que son proyectos que no están recogidos en la normativa de evaluación de impacto ambiental (en sus anexos). Sin embargo, según la directiva de Hábitats tienen la obligación, como hemos visto, de someterse a una evaluación adecuada. El problema es que en la legislación estatal no aparece claro qué significa este procedimiento (la legislación europea no lo aclara, al no hacer un enlace claro con el procedimiento reglado de EIA) y muchas Comunidades Autónomas tampoco tienen descrito un procedimiento para esta evaluación adecuada. Aquellas que no lo tienen, deberían evaluar estos proyectos por el procedimiento de EIA (para el caso de la Directiva de Planes y Programas ya se indica que este podría ser el mecanismo adecuado). Por tanto y en cualquier caso, aunque sean proyectos que no aparezcan en los anexos de las Directivas de Evaluación de Impacto Ambiental, las administraciones competentes tienen la **obligación de emitir un documento que justifique que el proyecto ha sido sometido a una evaluación adecuada**, y esto es algo a tener en cuenta de cara a las quejas.

Si bien las directivas de Evaluación Ambiental presentan estas limitaciones, también tienen la ventaja de concebir el Medio Ambiente en un sentido amplio, debiéndose considerar las afecciones a la fauna y la flora, pero también al ser humano, al suelo, al agua, al aire, al clima y el paisaje, a los bienes materiales, al patrimonio cultural, y a la interacción entre todos estos factores. Estas directivas incluyen en este concepto amplio al medio ambiente urbano. Recientemente una sentencia del TJCE ha condenado a España por mala transposición de las Directivas de Evaluación Ambiental. El Tribunal sostiene que *“al limitar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización sólo a los proyectos que se sitúan en suelo no urbano, el Gobierno español se limita a aplicar el criterio de la localización, que no es más que uno de los tres criterios mencionados la Directiva, sin tener en cuenta los otros criterios que prevé; la naturaleza y las dimensiones del proyecto”*⁵⁶.

Fondos Europeos

⁵⁵The relationship between the Environmental Impact Assessment and the Strategic Environmental Assessment. Final Report by the Commission.
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf

⁵⁶ Sentencia del TJCE, de 16 de marzo de 2006, en el caso C - 332/04, la Comisión de las Comunidades Europeas vs. el Reino de España

Los proyectos que se benefician de financiación comunitaria merecen una especial atención. La Comisión considera una prioridad perseguir aquellas infracciones que cuestionan los fundamentos de la Comunidad de derecho. Entre estas se encuentran aquellos *“ataques graves a los intereses financieros de las Comunidades, como la omisión de medidas de lucha contra el fraude con repercusiones para el presupuesto comunitario o la violación del derecho comunitario en una acción que se beneficia del apoyo financiero del presupuesto comunitario”*⁸. Por lo tanto es muy importante mencionar la existencia de financiación comunitaria si la hubiera.

En el artículo 17 del nuevo Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales y de Cohesión⁵⁷, se establece que *“...los objetivos de los Fondos se perseguirán en el marco de un desarrollo sostenible y del fomento de la protección y mejora del medio ambiente por parte de la Comunidad, tal como se recoge en el artículo 6 del Tratado...”*.

El artículo 40, relativo a la Información que se debe enviar a la Comisión, establece que *“... el Estado miembro o la autoridad de gestión aportará a la Comisión ... un análisis del impacto medioambiental”*.

Asimismo el artículo 52 afirma que *“...la contribución de los Fondos podrá modularse teniendo en cuenta... la protección y mejora del medio ambiente, principalmente mediante la aplicación de los principios de cautela, de acción preventiva y de “quien contamina paga””*

Cuando un funcionario de la Comisión recibe una queja sobre un proyecto de infraestructuras en un Estado miembro, que se prevé que sea cofinanciado con fondos presupuestarios europeos o por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), tiene la obligación de informar a la Dirección General de Política Regional (DG REGIO) de la existencia de la queja. Entonces la DG REGIO normalmente podría bloquear el pago de los fondos hasta que se resuelva el tema. Esto es muy importante ya que es de los escasos elementos de intervención que Bruselas tiene sobre el Estado Miembro. La UE no puede paralizar unas obras, pero puede paralizar su financiación.

La Comisión Europea afirma⁶ que la práctica habitual es que en el procedimiento de la queja o la infracción se asocie a la Dirección General responsable de la financiación (por lo general como decimos, la DG REGIO), por lo que esta es sistemáticamente consultada en toda decisión con relación a la queja. Por otro lado, la Comisión también asegura que la DG REGIO, la DG TREN (Dirección General de Energía y Transporte), o la DG AGRI (Dirección General de Agricultura, en caso de estar implicados fondos agrarios), en determinados proyectos de infraestructuras suelen preguntar a la DG Medio Ambiente sobre la implicación ambiental de los proyectos, con lo que en caso de

⁵⁷ Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n o 1260/1999

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00250078.pdf

Las disposiciones que regulan los fondos se pueden consultar en

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML>

existir alguna queja al respecto o un procedimiento de infracción abierto, se les informa de ello. Sin embargo **la paralización de fondos solo se hace** de forma automática cuando existe constatación de la infracción⁵⁸, es decir, **cuando ya existe un dictamen motivado**, dentro de un procedimiento de infracción abierto. Así lo establece el apartado 1.b del artículo 89 del mencionado Reglamento⁵⁶.

Otras voces cercanas a la Comisión¹³ afirman en cambio que a veces la DG Medio Ambiente no informa a la DG REGIO de que existe una queja, por lo que la DG REGIO no bloquea los fondos porque no conoce la existencia de dicha queja. Por el contrario, en otros casos la DG REGIO si que conoce la información, pero considera que la queja no tiene fundamento, por lo que decide ignorarla, ya que tiene cierta discrecionalidad para ello. Pero por lo demás, no existe diálogo o intercambio de información entre las distintas Direcciones Generales. Además, existe una Unidad dentro de la misma DG Medio Ambiente que se ocupa de los proyectos con fondos europeos; cuando la queja se discute con el servicio jurídico en la DG Medio Ambiente, esta Unidad de la Dirección General debería estar presente, pero esto tampoco se hace de forma sistemática. Si bien es cierto que no existe obligación legal dentro del funcionamiento de la Comisión, si parece que debiera ser el proceder lógico.

Ante esta situación, cuando exista implicación de fondos europeos en el proyecto que haya motivado nuestra queja, es recomendable que enviemos una carta anunciando la existencia de la misma (y describiendo sus elementos esenciales), tanto a la Dirección General de Política Regional, como a la Unidad, dentro de la Dirección General de Medio Ambiente, que se ocupa del tema de los fondos.

Las direcciones postales a las que debemos enviarlas son:

*Directorate F1. Programmes and Projects in Spain
Regional Policy Directorate-General
European Commission
B-1049 Brussels
BÉLGICA*

*Unit D3 (Cohesion Policy & Environmental Impact Assessments)
Environment Directorate-General
European Commission
B-1049 Brussels
BÉLGICA*

Asimismo, en caso de existir otra Dirección General implicada, también es recomendable enviarles copia.

A efectos de una mejor argumentación de las quejas relativas a proyectos que cuenten con financiación comunitaria, es interesante conocer los reglamentos que regulan dichos

⁵⁸ Las infracciones relativas a las directivas de Evaluación de Impacto Ambiental. Daniel Fernández, técnico jurista de la Unidad de Infracciones de la Dirección general de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Taller de infracciones ambientales y quejas ante la Unión Europea organizado por Ecologistas en Acción y EEB. Madrid, 2005

fondos⁵⁶. Así podremos hacer alusión a los principios recogidos en dichos reglamentos sobre la necesaria compatibilidad con el acervo comunitario en relación con el medio ambiente y a la contratación pública, las evaluaciones de costes y beneficios, la viabilidad económica de los proyectos, o la evaluación previa y la transparencia e información en relación con el principio de eficacia del gasto público.

La congelación de los Fondos de Cohesión parece, en principio, más sencilla que la de Fondos Estructurales dado que, mientras que aquellos se asignan a proyectos concretos, estos últimos se aplican a programas operativos regionales, por lo que el proyecto en cuestión puede ser de difícil localización en el programa operativo correspondiente.

La transparencia de la Comisión Europea con relación a los proyectos que financia deja mucho que desear. Actualmente, está en marcha una iniciativa para solicitar a la Comisión que establezca una página web de actualización periódica en la que informe de los proyectos que financia, sus plazos de ejecución, porcentaje financiado, etc., y de la que poder descargar documentos de interés como los estudios de viabilidad de los proyectos o las evaluaciones de impacto ambiental. De momento, la forma más efectiva que tenemos de enterarnos de si un proyecto cuenta o no con financiación comunitaria, es mediante la pregunta parlamentaria en el Parlamento Europeo, para lo cual necesitamos la colaboración de un/a eurodiputado/a⁵⁹, como veremos a continuación.

Otras vías

Si bien el sistema de quejas, como hemos visto, adolece de importantes limitaciones, sigue siendo una importante herramienta con la que debemos contar. Sin embargo, de forma paralela es importante explorar otras posibilidades, algunas más a nuestro alcance que otras, que pueden redundar en una mejora de la aplicación del derecho ambiental comunitario en nuestro país.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo puede jugar un importante papel de control sobre la Comisión Europea y sobre su política en materia de quejas y procedimientos de infracción. No en vano y como hemos visto, ya han surgido algunas voces dentro del Parlamento Europeo críticas con el modo que tiene la Comisión de ejercer el control sobre la aplicación del derecho comunitario, y con su política en materia de infracciones y de quejas²⁵.

El Parlamento Europeo tiene además una Comisión de Peticiones a la que cualquier ciudadano se puede dirigir para denunciar infracciones al derecho comunitario. **Para casos de gran importancia, es recomendable dirigirse a esta comisión, de forma paralela al envío de la queja a la Comisión Europea.** El tratamiento es el mismo que el que recibe una queja, con la diferencia de que los servicios de la Comisión Europea tienen la obligación de responder periódicamente (más o menos cada tres meses) a la Comisión de Peticiones sobre el tratamiento jurídico-administrativo de la petición. De esta forma se garantiza un mayor control.

⁵⁹ Si no tenemos contacto habitual con ningún miembro del Parlamento Europeo, podemos solicitar ayuda en la oficina estatal de Ecologistas en Acción, escribiendo a internacional@ecologistasenaccion.org

La página web en la que puede encontrarse información sobre las peticiones al Parlamento Europeo es:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&language=ES>

Para enviar una petición, es necesario dirigirla a:

European Parliament
The President of the European Parliament
Rue Wiertz
B-1047 BRUSSELS
BÉLGICA

Para garantizar una mayor atención a nuestra petición, es aconsejable lograr que algún europarlamentario se interese por ella. Así tendremos más garantías de que se nos informa del momento en que la petición es discutida y de que obtiene cierto respaldo en el momento de su debate, del estado en el que se encuentra, etc.

También puede ser interesante de forma complementaria, utilizar la vía de las **preguntas parlamentarias**. Estas preguntas debe de hacerlas necesariamente un/a diputado/a europeo/a, y pueden dirigirse tanto a la Comisión Europea como al Consejo. Puede servir esta vía, por ejemplo, para conocer la existencia de financiación europea de determinados proyectos, a la par que permitimos que se genere cierta atención hacia los hechos que denunciamos o prevemos denunciar. Para utilizar esta opción es imprescindible contar con el apoyo de algún/a europarlamentario/a que esté dispuesto/a a formular la pregunta.

Mayor formación judicial en derecho comunitario

Existe un gran déficit formativo, entre los jueces del Estado español, en materia de derecho comunitario. Como dato ilustrativo de esta realidad, conviene señalar que en 2004 España planteo 8 cuestiones prejudiciales (dudas relativas a la interpretación del derecho) ante el TJCE, frente a las 50 de Alemania, las 48 de Italia, las 28 de Holanda, las 24 de Bélgica o las 21 de Francia⁶⁰. Esta falta de interés por la interpretación del derecho comunitario, es sintomática de la falta de preparación en este campo. Debería hacerse un esfuerzo por llamar la atención sobre este problema, que está contribuyendo a que las miras de los grupos ecologistas se orienten casi exclusivamente hacia Bruselas.

Tratamiento preventivo de las quejas

En algunos Estados miembro se han desarrollado experiencias encaminadas a un tratamiento preventivo de las quejas. Al Estado miembro no le interesa tener que “dar explicaciones” a Bruselas, y los grupos ecologistas o los ciudadanos denunciadores prefieren ver solucionado el problema cuanto antes mejor, y “en casa”, sin tener que pasar por los largos trámites y plazos de las quejas. Irlanda por ejemplo ha establecido,

⁶⁰ 22ème Rapport Annuel sur le Control de l'Application du Droit Communautaire(2004). Document de travail des Services de la Commission. Annex VI. Aperçu sur l'application du droit communautaire par les juridictions nationales.

a raíz de un problema estructural que arrastraba en materia de residuos, una oficina en el ministerio de Medio Ambiente para las denuncias europeas y se ha comprometido a tratar todas las quejas en materia de vertederos ilegales, de forma que ahora cuando la Comisión Europea recibe quejas en ese ámbito, remite a los denunciantes a esta oficina. Esta posibilidad es más difícil en Estados descentralizados como el nuestro, donde la mayoría de las competencias medioambientales están transferidas. Sin embargo, el Ministerio de Medio Ambiente se ha mostrado abierto al diálogo y a empezar a buscar mecanismos de tratamiento de los conflictos²⁹.

En el marco del tratamiento previo, sería interesante que la figura del Defensor del Pueblo en el Estado español ganara un mayor protagonismo a la hora de afrontar temas medioambientales.

Información adicional

Para mayor información, se pueden consultar las siguientes fuentes:

- Informes de la Comisión Europea sobre el control de la aplicación del derecho comunitario
 - o Página web de la Comisión Europea relativa a Infracciones
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm#infractions
 - o Seventh annual survey of the implementation and enforcement of Community environmental law 2005. Commission Staff Working Document SEC (2006) 1143
http://ec.europa.eu/environment/law/pdf/7th_en.pdf

- Formularios
 - o Formulario oficial de Queja de la Comisión Europea
http://ec.europa.eu/community_law/complaints/form/form_es.rtf
 - o Formulario propio de Queja ante la Comisión Europea (elaborado por Ecologistas en Acción)
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/doc/Formulario_propio_de_queja.doc
 - o Formulario para aportar información suplementaria en caso de tratarse de quejas relativas a la conservación de la naturaleza
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/doc/MODELO_PETICION_INFORMA_SUPLM_NATURALEZA_QUEJAS_VE.doc

- Legislación de la Unión Europea
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/index.htm>
 - o Directivas de naturaleza
 - Directiva Hábitats
http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1992/es_1992L0043_do_001.pdf
 - Directiva Aves
http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1979/es_1979L0409_do_001.pdf
 - o Página web de la Dirección General de Medio Ambiente sobre la Directiva Marco de Agua
http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html
 - o Directivas de Evaluación de Impacto Ambiental
 - Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:ES:HTML>
 - Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medioambiente

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0011:ES:HTML>
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:ES:HTML>
 - o Directivas y Reglamentos de participación pública y acceso a la información
 - Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:ES:HTML>
 - Reglamento (CE) n° 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
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:ES:HTML>
 - Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:ES:HTML>
 - Reglamento 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/L_264/L_26420060925es00130019.pdf

- Disposiciones que regulan los reglamentos de los Fondos Comunitarios
 - Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n o 1260/1999
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00250078.pdf
- Listas oficiales de los Lugares de Importancia Comunitaria
 - Lista Región Biogeográfica Macaronésica
http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/macaronesian/index_en.htm
 - Lista Región Biogeográfica Atlántica
http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/atlantic/index_en.htm
 - Lista Región Biogeográfica Alpina
http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/alpine/index_en.htm
 - Lista Región Biogeográfica Continental
http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/continental/index_en.htm
 - Lista Región Biogeográfica Mediterránea
<http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:259:SOM:ES:HTML>
- Principales Documentos y Manuales de la Comisión
 - Directrices de aplicación del artículo 6 de la Directiva Hábitats
http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/rednatura2000/documentos_rednatura/directrices_art6/pdf/art6_es.pdf
 - Guía Metodológica sobre las provisiones de los artículos 6(3) y 6(4) de la directiva Hábitats. Evaluación de Planes y Proyectos que afecten a Natura 2000
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/natura_2000_assess_en.pdf
 - Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de aves silvestres. Comisión Europea. Agosto, 2004
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/focus_wild_birds/sustainable_hunting/pdf/hunting_guide_es.pdf
 - Periodos de Reproducción y migración prenupcial de las especies de Aves del anexo II, Comité ORNIS, Septiembre, 2001
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/focus_wild_birds/species_birds_directive/pdf/intro_en.pdf
 - Informe Final de la Comisión, sobre la relación entre la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica.
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf

- Clarificación sobre la Aplicación del artículo 2(3) de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental 85/337/CEE
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf
- Tribunal Europeo de Justicia (Sentencias, conclusiones, autos del TJCE y del Tribunal Europeo de Primera Instancia)
www.curia.europa.eu
- Página web de la Comisión Europea sobre aplicación del derecho comunitario
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm
- Recomendaciones de la Oficina Europea de Medio Ambiente (EEB) a la Comisión Europea (EC complaints procedure: EEB's seven key recommendations for a change. Position Paper, Bruselas, diciembre 2002)
<http://www.eeb.org/activities/Enforcement/EEB-Complaints-Procedure-final.pdf>
- El sistema de Quejas ante la Unión Europea. Información Básica.
Ecologistas en Acción, octubre 2005
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/doc/EL_SISTEMA_DE_QUEJAS_ANTI_LA_UNION_EUROPEA.doc
- Página web del Ministerio de Medio Ambiente donde consultar las fichas oficiales de los espacios de la red Natura 2000
http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura_espana/index.htm

ANEXO 1

Modelo de Formulario de queja elaborado por Ecologistas en Acción

El presente formulario se puede descargar en

http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/doc/Formulario_propio_de_queja.doc

DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN EUROPEA POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO DEL REINO DE ESPAÑA POR...**ÍNDICE**

1. Datos de los Denunciantes.....	46
2. Datos de la Queja.....	47
3. Hechos.....	48
Breve descripción del proyecto.....	48
Ubicación del proyecto.....	48
4. Derecho comunitario incumplido.....	49
5. Acciones legales emprendidas a nivel interno.....	49
6. Financiación comunitaria.....	49
SOLICITAMOS A LA COMISIÓN EUROPEA.....	50
Anexos.....	51

Comisión Europea
(a la atención del Sr. Secretario General)
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruselas
BÉLGICA

QUEJA ANTE LA COMISIÓN EUROPEA POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

1. Datos de los Denunciantes

1) D./D^a, con DNI/NIE ..., en nombre y representación de ..., con domicilio social en c/ ..., .., en su calidad de ..., y

2) D./D^a, con DNI/NIE ..., en nombre y representación de ..., con domicilio social en c/ ..., .., en su calidad de ..., y

Personas de contacto: Se designa como persona de contacto a D. ... con DNI ... y domicilio a efectos de notificaciones en el ... teléfono +34 ... y fax + 34 ..., y correo electrónico ...

Consentimiento para revelar la identidad del denunciante: Autorizo a la Comisión a revelar mi identidad en la tramitación de la queja y en sus gestiones ante las autoridades del Estado miembro contra el que se dirige la denuncia.

Colaboración con la Comisión: Quedo a disposición de la Comisión para colaborar con ella en la medida de mis posibilidades con la aportación de información o documentos así como la realización de informes específicos que aclaren los extremos que sean necesarios para lograr el cumplimiento del derecho comunitario que se denuncia en esta queja.

2. Datos de la Queja

Estado miembro y autoridad que han incumplido: el Reino de España y en concreto las [Consejerías de Fomento y Medio Ambiente/Ministerio de Industria/Ayuntamiento de...]

Acto que incumple el Derecho comunitario:

Anexo 1: Publicación en el [Boletín Oficial de .../notificación del...acto que denunciamos]

Normas de derecho comunitario incumplidas: Sin perjuicio que puedan evidenciarse otros incumplimientos más adelante, en la actualidad entendemos que al menos se han infringido las siguientes disposiciones:

- 1 ...
- 2 ...

Así como otras disposiciones de derecho comunitario y principios y objetivos de la Unión Europea relacionados con las Directivas citadas.

3. Hechos

Primero.- ...

Segundo.- ...

Tercero.- ...

Cuarto.- ...

Breve descripción del proyecto

...

Ubicación del proyecto

...

Anexo ...: Ficha de la ZEPA según el formulario oficial de la Red Natura 2000. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

Anexo ...: Ficha del LIC según el formulario oficial de la Red Natura 2000. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

4. Derecho comunitario incumplido

...

5. Acciones legales emprendidas a nivel interno

Además de la participación en el proceso de información pública en el proyecto, aportando una serie de alegaciones que no han sido tenidas en cuenta, tal y como se ha expuesto anteriormente, y demás acciones de denuncia pública, se ha interpuesto recurso contencioso administrativo contra el..., según ha quedado dicho.

6. Financiación comunitaria

[En este apartado debemos señalar si el proyecto o actividad que viene a infringir el derecho comunitario está recibiendo financiación comunitaria. Es importante, puesto que en caso afirmativo la Comisión va a prestar mucha más atención a nuestra denuncia. Véase pág. ...]

[En caso de que no sepamos, pero presumamos la utilización de fondos comunitarios podemos decir algo así como:] Esta parte desconoce si las obras de construcción ... va a recibir financiación comunitaria. Es muy probable sin embargo que éste, al igual que la mayoría de los proyectos de infraestructuras viarias del Estado Español, sea cofinanciado por la Unión Europea a través de los Fondos de Cohesión.

En todo caso se debe tener presente que el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales exige que "las operaciones que sean financiadas por los Fondos... deberán ajustarse a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de este, así como a las políticas y acciones comunitarias, incluidas las correspondientes a las normas de competencia, a la contratación pública, a la protección y mejora del medio ambiente, a la eliminación de desigualdades y al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres"; exigencia que cómo se ha expuesto no es desde luego cumplida en este caso.

Por lo expuesto,

SOLICITAMOS A LA COMISIÓN EUROPEA

Que admita y registre la presente Queja contra el Reino de España por ..., pues contraviene el Derecho comunitario, inicie un procedimiento de infracción frente al Reino de España en aras del cumplimiento de la legalidad comunitaria y la protección del medio ambiente; inste a [el organismo público directamente implicado...] a que suspenda la tramitación del proyecto en virtud de la primacía del Derecho comunitario, y en definitiva, lleve a cabo cuantas acciones estén entre sus facultades para impedir que se apliquen fondos europeos en actuaciones contrarias al Derecho comunitario.

En ... (España) a ... de ... de 200...

Fdo.

Anexos