

CONCLUSIONES DEL TALLER DEL IIO SOBRE “LA BUENA GOBERNANZA AMBIENTAL: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES OMBUDS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS MEDIOAMBIENTALES”

Vitoria-Gasteiz, 16-17 de mayo de 2018

PONENCIA MARCO: el derecho a un medioambiente saludable como derecho fundamental, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

1. Es preciso reconocer la importante labor del TEDH en la consolidación de una protección del medio ambiente vinculado a distintos derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), como son, por un lado, el derecho a la vida (artículo 2), el derecho a no recibir tratos inhumanos o degradantes (artículo 3), y por otro, los derechos relacionados con la esfera privada de la persona, como el derecho a la vida familiar del artículo 8. El hecho de que no exista un reconocimiento explícito del derecho a un medio ambiente adecuado en el CEDH no ha sido óbice para constatar que el TEDH ha realizado una labor sumamente valiosa en la defensa del medio ambiente frente a daños de distinta índole, en el marco del CEDH.

1ª SESIÓN DE TRABAJO: el papel de las instituciones Ombuds en la materialización del principio de la buena gobernanza medioambiental

2. A diferencia de la función reparadora de los tribunales, la labor que pueden llevar a cabo las defensorías constituye una oportunidad de prevención frente a las malas decisiones ambientales públicas, mediante el control conforme al principio de buena administración.
3. Ante el peligro de desnaturalización de los derechos de Aarhus, es importante que las defensorías, al verificar los procesos de toma de decisión, exijan a las administraciones públicas que la información sea clara y adecuada, que no induzca a confusión, de modo que permita una participación efectiva de la ciudadanía que pueda influir realmente en las decisiones finales. Para ello, las defensorías deberían exigir eventualmente a los poderes públicos asistencia técnica, para una adecuada comprensión de la información medioambiental.

4. La discrecionalidad técnica no debería quedar fuera del control, conforme al principio de buena administración ambiental por parte de las defensorías. Dicho control podría concretarse determinando criterios precisos para una correcta motivación de las decisiones públicas, así como promoviendo la participación de todas las personas interesadas, tanto en la fase previa a la decisión como en la fase posterior de control ambiental. De hecho, las defensorías, como instituciones cercanas a la ciudadanía, disponen de mecanismos eficaces para recabar la opinión de la sociedad civil y trasladarla a las administraciones públicas.
5. Ante el problema de la falta de evidencia científica y de informes técnicos no concluyentes, y ante las dificultades que ello comporta para la labor de control de las instituciones Ombuds, sería interesante promover que el principio de precaución sea operativo como criterio de motivación de la regulación y de las decisiones ambientales, frente el riesgo ambiental o frente el riesgo para la salud humana.
6. Se ha expresado la posibilidad y la voluntad de muchas de las personas presentes para que el IIO se ponga a disposición del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, con el fin de mostrar la disposición de las defensorías a colaborar en la implementación de los tres pilares de Aarhus.

2ª SESIÓN DE TRABAJO: el papel de las instituciones Ombuds en el control ambiental, el cambio climático y la transición hacia un modelo energético sostenible

7. Aunque se han expresado diferencias en cuanto a las posibilidades legales de las distintas defensorías para actuar de manera proactiva, en el caso de aquellas instituciones que sí tienen esa competencia, se ha valorado la necesidad de impulsar, mediante las herramientas propias de cada institución (actuaciones de oficio, informes extraordinarios, foros, etc.) el debate social e institucional para acelerar el avance hacia la transición energética sostenible y la lucha contra el cambio climático.
8. Esa transición energética debe ser inclusiva, poner en el centro a la ciudadanía y proteger a las personas más vulnerables, empoderándolas y fomentando su participación activa en la gestión de la energía. (Cambiar de la noción de consumidor a la de *prosumidor*).
9. La transición energética debe tener en cuenta la aceptabilidad social, lo que urge a abrir el debate en torno a la fiscalidad ambiental en el marco europeo.

10. Para una mayor eficacia del control ambiental, se ha planteado la posibilidad de colaboración entre la Fiscalía general y las defensorías, puesto que ambas instituciones defienden la causa común de la legalidad y el interés público.
11. El control ambiental transfronterizo es una tarea esencial de las defensorías, teniendo en cuenta, además, que la defensa del medio ambiente se orienta siempre hacia la protección de bienes públicos globales.

3ª SESIÓN DE TRABAJO: el papel de las instituciones Ombuds en la aplicación de medidas destinadas a preservar los recursos naturales y la biodiversidad

12. La protección de la biodiversidad requiere la correcta aplicación del marco legal, pero la gobernanza no es solo la aplicación de la ley. Además, es preciso tener en cuenta que el conflicto es inherente a la naturaleza de las políticas ambientales. Por ello, se trata de racionalizar la intervención, ponderando distintos aspectos y previendo medidas de control, mediante la activación de medidas de seguridad u otros mecanismos indemnizatorios. En última instancia, estableciendo medidas especiales de protección ambiental frente al impacto de la actividad económica en la naturaleza, en la vida animal y humana.
13. En ese sentido, los planes de gestión de los espacios naturales y de las especies salvajes constituyen una oportunidad para habilitar procesos participativos en los que estén representados todos los interesados. La ciudadanía está preparada para aceptar restricciones orientadas a la protección de la vida salvaje, siempre y cuando estas sean justas, claras y predecibles, además de razonables (no se trata de apoyar el mero negocio o la ambición, sino de tratar de entender y dar cauce al interés legítimo de los propietarios), así como eficaces a largo plazo. Frecuentemente la mala administración tiene su origen en la no ponderación de la diversidad de intereses en conflicto, así como en la falta de explicación adecuada de las medidas que se pretende emprender. Una adecuada participación en la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad garantiza una buena administración.
14. El papel de las instituciones Ombuds en este ámbito podría ser:
 - Impulsar la aplicación de restricciones “hechas a medida” para casos particulares, exigiendo la ponderación de los distintos intereses en conflicto. Las defensorías consideran de interés que los poderes públicos impulsen una escucha activa de los propietarios, así como

de los colectivos afectados y del resto de asociaciones de protección de la naturaleza.

- Encauzar las denuncias recibidas, de tal modo que se logre activar y desencadenar mecanismos que aborden los problemas medioambientales desde una perspectiva multilateral y transnacional (Parlamento Europeo, Consejo de Europa...). Entre los mecanismos para el cumplimiento del régimen de protección existen procedimientos ante organismos internacionales que persiguen la correcta salvaguardia de la conservación de las especies salvajes, a los que podrían acceder las defensorías para evaluar el grado de cumplimiento de estas normas internacionales.

SEMINARIO DE TRABAJO 1: el Convenio de Aarhus: el papel de las instituciones Ombuds en la toma de decisiones medioambientales

Presidido conjuntamente por Günther Kräuter, defensor del pueblo de Austria y secretario general del IIO; y Mahito Shindo, profesor adjunto en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Waseda (Japón).

Dr. Günther Kräuter

1. Las instituciones Ombudsman pueden jugar un papel crucial en la toma de decisiones ambientales. Las defensorías deberían emplear todos los instrumentos disponibles para lograr un seguimiento efectivo de los fundamentos de las decisiones ambientales y de los objetivos políticos que con ellas se persiguen:
 - Tramitación de quejas
 - Investigaciones de oficio
 - Recomendaciones (tanto en el plano nacional como internacional)
 - Trabajo conjunto con las ONG y los medios de comunicación
2. Las instituciones Ombudsman gozan de una posición institucional privilegiada para detectar fallos sistémicos. Deberían emplear su conocimiento profundo del sistema para desarrollar una "estrategia preventiva en materia ambiental", de modo paralelo a lo que puede ser, por ejemplo, el trabajo que llevan a cabo como Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (OPCAT, en sus siglas en inglés).
3. Se considera interesante apostar por una cooperación más estrecha entre el IIO y el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (ACCC, en sus siglas en inglés).

4. El intercambio de ideas y prácticas como el que ha tenido lugar en este taller convierten los encuentros internacionales en una herramienta importante y enriquecedora.

Sr. Mahito Shindo

5. No existen fronteras para los problemas ambientales. Esta premisa refuerza el significado de compartir conocimiento y de promover la cooperación internacional en esta materia.
6. Las defensorías, en el marco de sus competencias, deben emprender acciones orientadas a garantizar la racionalidad de los procesos decisorios ambientales. Con este fin, cada institución cuenta con determinadas herramientas establecidas legalmente.
7. A la hora de evaluar los problemas ambientales, cada institución Ombuds debe abordar tres aspectos: los fundamentos legales de la decisión material, la adecuación procedimental y el sometimiento global al interés general de dicha decisión. Así, por ejemplo, para asegurar tomas de decisiones ambientales apropiadas, las defensorías básicamente controlan aspectos procedimentales. No obstante, en casos extremos, en los que el fundamento de una primera decisión ambiental es manifiestamente discutible, las defensorías podrían también llevar a cabo un control material del fondo de la decisión, con apoyo en personas expertas, para que la preservación del interés general quede asegurada.

SEMINARIO DE TRABAJO 2: la creación de redes de instituciones Ombuds para una sociedad sostenible

Presidido por Gyula Bándi, defensor del pueblo para las generaciones futuras (Hungría).

1. Consideración de la **tipología variada de herramientas** empleadas por las instituciones Ombuds para cumplir con sus funciones:
 - Herramientas de confrontación (crítica a determinadas actuaciones públicas).
 - Herramientas de consulta.
 - Abordaje reactivo (recomendaciones que ponen fin a procesos de investigación incoados previamente).
 - Actuaciones proactivas (sensibilizando sobre nuevos problemas).
 - Herramientas anticipatorias ex ante (tratando de persuadir a las administraciones públicas en la fase de desarrollo en proyectos de legislación).

- Herramientas ex post (asesoría y consejo, una vez que la nueva legislación ha sido promulgada).
- Rol de mediación.

2. **Materias concretas** propuestas para la colaboración entre instituciones Ombuds en cuestiones ambientales:

- Problemas globales: cambio climático, acceso a información ambiental completa y adecuada.
- Problemas comunes: ej.: molinos de viento.
- Problemas emergentes: transición energética, pobreza energética.
- Aplicación y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea (el 80-90% de la legislación nacional aplicable en materia de medio ambiente deriva del Derecho de la Unión Europea).
- Impulso a la cooperación transfronteriza, mediación.

3. **Vías sugeridas** para la cooperación en materia de medio ambiente:

- Listados de contacto por correo electrónico, incorporando también a otros destinatarios con experiencia relevante en cuestiones específicas.
- Encuentros temáticos, seminarios de trabajo.
- Se valora especialmente la cooperación a nivel técnico, entre el personal de las defensorías.
- Desarrollo de cuestionarios sobre asuntos temáticos, compartiendo las respuestas en un formato estructurado (boletín informativo digital- *newsletter*).
- Creación de un sistema para compartir archivos.

4. **Ideas para la cooperación** ambiental entre instituciones Ombuds:

Estructura ya existente: Red de Instituciones para las Futuras Generaciones (NIFG, siglas en inglés: *Network of Institutions for Future Generations*).

- Creada en 2014, con fundamento en el informe del Secretariado General de Naciones Unidas sobre instituciones nacionales modelo.
- Compuesta por instituciones nacionales que trabajan, por el interés de las generaciones futuras, en la protección del medio ambiente.
- Estructura informal para el intercambio regular y organizado de buenas prácticas.
- Sin cargas económicas para hacerse miembro, nuestra oficina (Defensor del Pueblo para las Generaciones Futuras de Hungría) ejerce las funciones de Secretaría de la Red.



International Ombudsman Institute
Institut International de l'Ombudsman
Instituto Internacional del Ombudsman



- La NIFG acoge y da la bienvenida a nuevas instituciones como miembros de la Red – a aquellas instituciones que estén interesadas, les ofrecemos nuestro contacto (Gyula Bándi: bandi.gyula@ajbh.hu / Katalin Sulyok: katalin.sulyok@ajbh.hu).
- Disposición positiva para conectar con otras redes existentes (reciente iniciativa de Liubliana).
- Disposición positiva también para explorar vías de cooperación con el IIO.