COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 14.4.2010
COM(2010)143 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

SOBRE LA APLICACIÓN Y LA EFICACIA DE LA 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

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión presenta el presente informe en cumplimiento del artículo 5 de la Directiva 2003/35/CE (en lo sucesivo, denominada «la Directiva»). El objetivo de esa Directiva era contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998[1] y, en especial, del artículo 6, del artículo 7 y del artículo 9, apartados 2 y 4, de la misma.

El artículo 5 reza como sigue: «*A más tardar el 25 de junio de 2009, la Comisión remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación y la eficacia de la presente Directiva. Con el objetivo de seguir integrando los requisitos de la protección del medio ambiente de conformidad con el artículo 6 del Tratado, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva en los Estados miembros, dicho informe irá acompañado de propuestas de modificación de la presente Directiva si fuera necesario. En particular, la Comisión estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva a otros planes y programas relativos al medio ambiente*».

Es preciso señalar que el artículo 3 de la Directiva modificó la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (EIA), de la que se ha efectuado un análisis pormenorizado, incluidos los aspectos abarcados por la Directiva 2003/35/CE, que desembocó en la elaboración del informe de 23 de julio de 2009[2]. Por otra parte, con ocasión de la codificación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación[3], se derogó formalmente el artículo 4 de la Directiva que modificaba la anterior. Esta derogación era sólo de carácter formal pues tanto las disposiciones del citado artículo 4 como el anexo II se incorporaron sin modificación alguna en la Directiva codificada. La Comisión aprobó, mediante una decisión de 2.3.2006[4], un cuestionario sobre la prevención y el control integrados de la contaminación en el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2008 que también incluía los aspectos contemplados por la Directiva. De conformidad con el artículo 17, apartado 3, de la Directiva 2008/1/CE, el informe que se elabore a partir de ese cuestionario se enviará a las demás instituciones.

Así las cosas, la Comisión ha considerado que el presente informe debía ceñirse a examinar la aplicación y eficacia del artículo 2, habida cuenta de que las cuestiones relativas a la EIA ya han sido examinadas en el informe de 23 de julio de 2009[5] y las relativas a la prevención y al control integrados de la contaminación lo serán en el futuro informe. El presente informe analizará también la necesidad o conveniencia de presentar propuestas de modificación y la posibilidad de hacer extensiva la aplicación de la Directiva a planes y programas diferentes de los contemplados en el anexo I.

---

1 Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La UE es Parte de ese Convenio desde el 17 de mayo de 2005 por Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE) JO L 124 de 17.5.2005.

2 Informe de la Comisión sobre la aplicación y eficacia de la Directiva EIA (COM (2009)378 de 23.7.2009).

3 Directiva 2008/1/CE de 15 de enero de 2008 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (versión codificada) (DO L 24 de 29.1.2008).

4 Decisión de la Comisión de 2 de marzo de 2006 por la que se establece el cuestionario referente a la Directiva 96/61/CE del Consejo (2006/194/CE) (DO L 70 de 9.3.2006, p. 65).

5 Los siguientes puntos del informe de 23 de julio de 2009 versan sobre la participación del público en el contexto de la EIA (artículo 3 de la Directiva 2003/35/CE): secciones 2.2 y 3.3 y anexo 2.

2. ALCANCE DE LA DIRECTIVA SEGÚN SE CONTEMPLA EN ESTE INFORME, ES DECIR, ARTÍCULO 2 SOBRE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS RELATIVOS AL MEDIO AMBIENTE

La finalidad del artículo 2 es hacer efectivo el artículo 7 del Convenio de Aarhus. A tal fin, dispone, entre otras cosas, que *«los Estados miembros garantizarán que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas que sea necesario elaborar de conformidad con las disposiciones del anexo I»*. En virtud de los apartados 4 y 5 de ese artículo 2, las disposiciones de éste no se aplican a los planes y programas cuyo único objeto sea la defensa nacional o que se adopten en casos de emergencias civiles (apartado 4) ni a los planes y programas enumerados en el anexo I para los que se pone en práctica un procedimiento de participación del público con arreglo a la Directiva 2001/42/CE o a la Directiva 2000/60/CE (apartado 5).

Salvo las exclusiones antes indicadas, según el anexo I de la Directiva, en su redacción de 2003, el artículo 2 se aplicaba a los planes y programas contemplados en las disposiciones siguientes:

- artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos;

- artículo 6 de la Directiva 91/157/CEE, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas;

- artículo 5, apartado 1, de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura;

- artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos;

- artículo 14 de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases;

- artículo 8, apartado 1, de la Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

Sin embargo, algunos de esos actos han sido codificados, en aras de la claridad y la racionalización, y algunas directivas, adaptadas para mejorar la protección del medio ambiente.

Debido a las modificaciones legislativas habidas, los planes y programas a los que se aplica o aplicará el artículo 2 de la Directiva son los siguientes:

- a partir del 12 de diciembre de 2010, los planes de gestión de residuos contemplados en el artículo 28 de la Directiva 2008/98/CE[6]; ello es así debido a que, en virtud del artículo 41 de esta Directiva, las Directivas 2006/12/CE (por la que se codificó la Directiva 75/442/CEE) y 91/689/CEE no quedarán derogadas hasta esa fecha; hasta entonces, los planes previstos en el

[6] Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3). El considerando 40 menciona expresamente la participación del público exigida por la Directiva 2003/35/CE.

artículo 7 de la Directiva 2006/12/CE y en el artículo 6 de la Directiva 91/689/CEE están sujetos a esas disposiciones;

- los programas de acción contemplados en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura;

- a partir del 11 de junio de 2010, los planes de calidad del aire previstos en el artículo 23 de la Directiva 2008/50/CE[7]; en virtud del artículo 31 de esta Directiva, efectivamente, la Directiva 96/62/CE no quedará derogada hasta esa fecha; hasta entonces, los planes contemplados en el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62/CE se regirán por ésta.

En el caso de los planes de gestión contemplados en el artículo 14 de la Directiva 94/62/CE[8], dado que es necesario incluir un *«capítulo específico sobre la gestión de envases y residuos de envases incluidas las medidas adoptadas con arreglo al artículo 4 y 5»* en los planes de gestión de residuos exigidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE (actualmente, Directiva 2006/12/CE), que, desde el 12 de diciembre de 2010, serán sustituidos por los planes previstos en el artículo 28 de la Directiva 2008/98/CE, la participación del público en ese capítulo se canaliza a través de los planes.

Mientras que el artículo 6 de la Directiva 91/157/CEE preveía expresamente la elaboración de programas por parte de los Estados miembros para alcanzar los objetivos fijados, la Directiva 2006/66/CE[9], que derogó la anterior con fecha de 26 de septiembre de 2008, pretende alcanzar esos objetivos mediante acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos interesados (artículo 27). Sólo en caso de que se incumplan los acuerdos deben los Estados miembros aplicar las disposiciones pertinentes mediante medidas legislativas, reglamentarias o administrativas. Así pues, los programas inicialmente previstos por la Directiva 91/157/CEE ya no existen.

3. INFORMACIÓN EXTRAÍDA DE LA EXPERIENCIA ADQUIRIDA

La información sobre la aplicación del artículo 2 procede de la propia experiencia de la Comisión y de los informes pedidos a los Estados miembros[10], aunque la Directiva no los preveía.

---

7 Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1).

8 Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, modificada por el Reglamento (CE) nº 1882/2003, las Directivas 2004/12/CE y 2005/50/CE y, más recientemente, por el Reglamento (CE) nº 219/2009.

9 Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE (DO L 266 de 26.9.2006, p. 1). El artículo 28 de este Directiva derogó la Directiva 91/157/CEE a partir del 26 de septiembre de 2008.

10 A diferencia de la Directiva 2003/4/CE, por la que se adaptaba la normativa comunitaria al Convenio de Aarhus en lo relativo al acceso del público a la información medioambiental, la Directiva no prevé expresamente que los Estados miembros presenten a la Comisión un informe sobre la experiencia adquirida en la aplicación del artículo 2. Con todo, la Comisión consideró necesario que le transmitieran información al respecto. Por ello, con fecha de 29 de julio de 2008, pidió a los Estados miembros que le presentaran comentarios, sobre la base de una nota orientativa. Enviaron comentarios veinte Estados miembros, algunos de ellos después de la fecha límite del 14 de noviembre de 2008. No contestaron Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

- *Incorporación de la Directiva y, en particular, de su artículo 2, en el ordenamiento jurídico nacional*

En la fecha de aprobación del presente informe, todos los Estados miembros que contestaron a la Comisión han incorporado la Directiva y, en particular, su artículo 2, en el ordenamiento nacional y, en algunos casos, en el regional (casos de Bélgica y Austria). Algunos, como Francia, la República Checa y Bélgica, han incorporado el artículo 2, o, al menos una parte del mismo, con ocasión de la aprobación de los textos por los que se incorporaba la Directiva 2001/42/CE[11], conocida comúnmente como Directiva de evaluación ambiental estratégica. De los siete que no respondieron, Irlanda era el único que aún no había incorporado la Directiva en su ordenamiento jurídico[12], aunque sí el artículo 2.

Puede pues afirmarse que todos los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para incorporar el artículo 2 en su ordenamiento jurídico.

- *Experiencia adquirida por la Comisión en la aplicación del artículo 2*

Como consecuencia de las adaptaciones legislativas que se han producido con posterioridad a la adopción de la Directiva[13], los planes y programas han atañido, y atañerán a partir de finales de 2010, sobre todo a planes de gestión de residuos y a planes de calidad del aire. A tenor de la naturaleza y magnitud de estos planes, la Directiva de evaluación ambiental estratégica podría ser un instrumento más adaptado que el artículo 2 para tratar esos aspectos, incluida la participación del público. Además, en su artículo 6, la Directiva de evaluación ambiental estratégica prevé una participación del público de alcance comparable al del artículo 2 de la Directiva. Esta misma consideración se deduce de la experiencia adquirida en algunos Estados miembros. Sin embargo, a día de hoy, esto no es más que una tendencia; en el futuro, habrá que ver si se consolida y llega a convertirse en una práctica general.

El Consejo constitucional belga («Conseil d'Etat») ha planteado al Tribunal dos solicitudes de interpretación prejudicial, del mismo tenor, acerca de la relación existente entre los programas de acción de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos y la Directiva de evaluación ambiental estratégica[14]. En la fecha de aprobación del presente informe, esos asuntos, referidos al programa de gestión del nitrógeno aprobado por la Región Valona mediante un decreto de 15 de febrero de 2007, seguían siendo examinados por el Tribunal.

La información de la Comisión ha sido completada por los informes pedidos a todos los Estados miembros. Las contribuciones de los veinte Estados que han contestado se basan en la nota orientativa adjunta a la carta de la Comisión de 29 de julio de 2008. El nivel de información y de detalle de esas contribuciones difiere considerablemente. La Comisión las ha analizado ciñéndose a la estructura de la nota orientativa. Además, en el caso de los siete Estados que no han contestado, ha tenido en cuenta los resultados de los contactos mantenidos tanto con especialistas nacionales como con organizaciones no gubernamentales. En lo fundamental, las observaciones de los Estados que han contestado coinciden con los datos de que dispone la Comisión acerca de los siete que no lo hicieron.

---

11 Directiva 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 (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

12 Sentencia del Tribunal de 16 de julio de 2009 (asunto C-427/07).

13 Esas adaptaciones de indican en la sección 2.

14 Asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09 (pendientes).

Dos son los aspectos de la experiencia de los Estados que merecen ser subrayados: los efectos positivos y negativos de la aplicación de la Directiva y su utilización efectiva.

- *Efectos positivos y negativos de la aplicación de la Directiva*

Muchos Estados miembros señalan que, gracias a las normas sobre participación del público, ha mejorado mucho el nivel de información de éste sobre cuestiones medioambientales, incluidas las referidas a los planes y programas. También se aprecia una mayor sensibilización de los funcionarios encargados de redactar proyectos de planes o programas y de los órganos políticos que deben aprobarlos a la necesidad de pedir la opinión del público antes de aprobarlos. No obstante, parece que aún deben hacerse esfuerzos en lo tocante a las autoridades locales.

Al generar una mayor conciencia de los problemas y retos, la consulta del público ha facilitado la aplicación de las medidas aprobadas y logrado que exista más confianza en las instituciones participantes. En algunos casos, los comentarios del público han llevado a que se modificaran las soluciones inicialmente proyectadas y a que se eliminaran o atenuaran aspectos que inquietaban a la población. En ocasiones, la consulta pública propició que los organismos públicos fueran informados de ámbitos de actuación considerados prioritarios por la sociedad civil y pudieran tenerlos en cuenta al redefinir prioridades.

Algunos comentarios destacan que la participación de personas que no forman parte de redes asociativas es baja, incluso cuando se trata de documentos estratégicos[15]. Según una contribución, este hecho podría deberse a que «la mayoría del público» aún no sabe que puede participar en las consultas. En varios Estados, se han hecho esfuerzos para informar al público de sus derechos y dar la máxima publicidad (inclusive a través de medios de comunicación locales) a las consultas organizadas en las semanas siguientes.

Algunas contribuciones resaltan que la organización de una consulta requiere arbitrar recursos financieros y humanos adecuados, por ejemplo, para analizar las observaciones del público.

Antes de que se adoptara la Directiva, en diversos Estados miembros ya existían leyes o mecanismos de consulta del público, con lo que la Directiva no ha suscitado cambios importantes, por lo menos en lo referido a los planes y programas. De todos modos, la Directiva ha supuesto que se reconociera claramente el derecho del público a participar en el proceso de toma de decisiones medioambientales y, en algunos casos, que se afianzara ese derecho.

Aunque su alcance no sea el mismo, las contribuciones recibidas también destacan aspectos considerados menos positivos. Así, por ejemplo, se ha observado que:

- en algunos casos, el público pide a las autoridades información, datos o documentos que no tienen nada que ver con la consulta;

- en muchos casos, resulta difícil evaluar adecuadamente las opiniones expuestas por falta de documentación que las sustente;

---

[15] En una de las contribuciones recibidas puede leerse lo siguiente: *«Las personas que contestan son las que ya están sensibilizadas con los problemas medioambientales. Por eso, la Región (Bruselas – Capital) ha intentado hacer, en la medida de lo posible, sondeos específicos de opinión en una muestra representativa de la población, además de la encuesta pública»*.

- en algunos planes de gran magnitud (planes nacionales de gestión de residuos de dos Estados miembros), la participación del público acarreó, en un caso, un trabajo considerable y dificultó la búsqueda de soluciones aceptables para todos los interesados o una mayoría de ellos, lo que retrasó considerablemente la aprobación del plan, y, en el segundo caso, ocasionó retrasos que hicieron que los datos quedaran desfasados. Con todo, no parece que estos dos casos reflejen la situación habitual.

- *Utilización efectiva del artículo 2*

En términos generales, el artículo 2 ha sido utilizado en contadas ocasiones. Tal vez ello se deba al período relativamente breve transcurrido entre la fecha final de incorporación en el ordenamiento jurídico (25 de junio de 2005) y la fecha fijada para informar de la experiencia adquirida por los Estados (31 de mayo de 2008). Otra explicación dada por algunos Estados miembros es que las consultas previstas en el artículo 2 se realizan a veces en un contexto más amplio como es el de la Directiva 2001/42/CE.

Las contribuciones no mencionan dificultades particulares (de interpretación u otros tipos) que sean significativas.

Otras consideraciones expuestas en relación con la aplicación del artículo 2 son las siguientes:

- para conseguir una participación lo más amplia y activa posible, además de las publicaciones en los boletines oficiales y la prensa, convendría desarrollar una comunicación proactiva (mediante reuniones, cartas, seminarios …) dirigida a las asociaciones públicas o privadas que puedan estar interesadas;

- antes de que se adopte la decisión final, debería informarse al público de la aprobación de las opiniones expresadas o de su desestimación y de los motivos por los que se han aprobado o desestimado; un Estado ha sugerido que, para ello, se modifique el artículo 2, apartado 2, letras c) y d);

- la participación en las consultas puede verse condicionada por el hecho de que el público no sabe cómo se tienen en cuenta sus argumentos en la decisión final o de que piensa que no se tienen suficientemente en cuenta sus observaciones.

4. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN

- *Eficacia del artículo 2*

En términos generales, la Comisión considera que, gracias al artículo 2:

- el proceso de toma de decisiones es ahora más transparente, lo que dado lugar a un clima de relaciones más constructivas y de confianza entre las autoridades competentes y la sociedad civil;

- las decisiones adoptadas integran en mayor medida las necesidades y preocupaciones de una proporción más grande de la población, lo que facilita la aceptación y ejecución de los planes y programas;

- la sociedad ha cobrado más conciencia y manifiesta más interés por los problemas medioambientales de los temas considerados (especialmente, en materia de gestión de

residuos y calidad de las aguas), sobre todo a escala regional o local; un buen ejemplo de ello es la cuestión prejudicial planteada al Tribunal en relación con el programa de acción de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos elaborado por la región belga de Valonia.

Ciertamente, la participación del público supone cambios sustanciales por las autoridades competentes, dado que debe integrarse en el proceso de toma de decisiones la necesidad de llevar a cabo una consulta pública eficaz y en una fase suficientemente temprana y que, para ello, es preciso movilizar los medios financieros y los recursos humanos necesarios.

Corresponde a los Estados miembros determinar el momento más adecuado para realizar la consulta, para que se produzca *«cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles»* (según indica el artículo 6, apartado 4, del Convenio de Aarhus, al que remite el artículo 7 de éste), y garantizar la eficacia de la misma. A este respecto, la Comisión constata que los Estados velan por que el público, y en particular el público interesado, esté realmente al corriente de la consulta. La tendencia general consiste, en efecto, no sólo en publicar la consulta en los boletines oficiales sino también en anunciarla a través de los medios de comunicación (prensa escrita y radio), en los tablones de anuncios de los ayuntamientos y en los sitios *web* de las autoridades competentes. Los Estados miembros habrán de determinar si, tal como sugiere una de las contribuciones recibidas, es necesario o conveniente realizar operaciones de comunicación aún más proactivas, mediante cartas nominativas, reuniones o seminarios de información, dirigidas a las asociaciones públicas o privadas que puedan estar interesadas. En opinión de la Comisión, este último medio puede ser útil para implicar en la consulta a más ciudadanos u ONG.

Algunos han señalado que una parte importante de la sociedad civil sigue sin participar en las consultas, sin perjuicio de que manifieste su descontento cuando se toma la decisión final. En parte, este aspecto podría deberse a que el público desconoce hasta qué punto se tienen en cuenta sus argumentos en la decisión final. La Comisión invita a los Estados miembros a explicar lo más claramente posible los motivos por los que se desestiman total o parcialmente algunas sugerencias pues este *feedback* le parece una de las claves para que el público participe de manera efectiva en las consultas y se instaure un clima de confianza. Por ahora, no se considera necesario modificar el artículo 2, apartado 2, letras c) y d), como lo sugería una de las contribuciones.

La Comisión es sabedora de que el proceso de consulta puede alargar, y a veces mucho, el plazo previsto para la aprobación final de un plan o programa. Este retraso no parece deberse a los propios plazos de consulta sino más bien a las características del proyecto, especialmente cuando origina descontento o preocupaciones en las sociedad civil. Consultando adecuadamente al público ya en la fase de planificación se consigue que el plan tenga una mejor acogida y se evitan o, cuando menos, reducen los escollos posteriores como, por ejemplo, los recursos ante órganos jurisdiccionales, lo que facilita su realización. Los aspectos positivos de la participación del público parecen pues indudables. El alargamiento de los plazos es un elemento que se trasluce, más o menos explícitamente, en numerosas contribuciones y que, en el futuro, debería de tenerse más en cuenta. Cuando se tenga más experiencia en la aplicación de la Directiva será más fácil encontrar soluciones concretas que conduzcan a un mayor equilibrio entre la participación del público y el deseo legítimo de eficacia.

Es preciso que los Estados sigan haciendo esfuerzos para informar al público de los derechos y garantías reconocidos por la Directiva al nivel que consideren más apropiado atendiendo a

la estructura y las tradiciones de cada país. Esta voluntad es perceptible en varias de las contribuciones recibidas, aunque cabe reseñar que esta tarea no debe recaer únicamente en los Estados sino que las propias ONG pueden ayudar a ella actuando como correas de transmisión.

- *Propuestas de modificación*

Habida cuenta de que la experiencia de aplicación del artículo 2 que se tiene hasta la fecha es escasa, no parece apropiado proponer modificaciones por el momento.

La Comisión ha expuesto en las observaciones anteriores algunas ideas que podrían dotar de más eficacia a la Directiva. Dado que son los Estados quienes tienen que determinar las formas de participación del público en función de su estructura y de sus tradiciones, son también ellos quienes deben resolver si esas ideas se amoldan a la realidad del país, si se pueden llevar a la práctica y, en caso afirmativo, de qué modo.

Sin embargo, no debe descartarse que, en el futuro, sea necesario o conveniente modificar el artículo 2 a la vista de los resultados de su aplicación concreta y de las soluciones prácticas encontradas para sortear los aspectos considerados menos positivos.

- *Ampliación del ámbito de aplicación del artículo 2 a planes y programas distintos de los mencionados en el anexo I*

Ningún Estado miembro considera necesario o conveniente esa ampliación. En cambio, algunos estiman que convendría tener una visión clara del alcance de la lista de los planes y programas que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE antes de pensar en incluir otros planes y programas en el ámbito de aplicación del artículo 2. Dicho de otro modo, en algunas de las contribuciones se preconiza una reflexión en profundidad sobre la relación entre el artículo 2 y la Directiva 2001/42/CE. Una contribución apunta que, cuando se adoptó la Directiva 2003/35/CE, la lista de planes y programas del anexo I se pensó como una lista exhaustiva porque, para respetar el Convenio de Aarhus, la participación del público en nuevos planes y programas se canalizaría a través de los nuevos instrumentos específicos. Este razonamiento parece estar basado en el décimo considerando de la Directiva.

La Comisión reconoce que existen casos en los que una situación podría canalizarse a través de cualquiera de los dos instrumentos, aunque esta posibilidad parece más factible en el caso de los residuos, particularmente con los futuros planes del artículo 28 de la Directiva 2008/98/CE. El propio legislador comunitario había advertido los posibles solapamiento y, por eso, el apartado 5 excluía la aplicación del artículo 2 si estaba ya prevista la participación del público en virtud de la Directiva 2001/42/CE. Por lo demás, la futura sentencia del Tribunal acerca de la relación existente entre los programas de acción de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos y la Directiva de evaluación ambiental estratégica constituirá un elemento fundamental para analizar esta problemática.

Por otra parte, en la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus[16] se precisa lo siguiente: «Uno de los medios para aplicar el artículo 7 consiste en fijar procedimientos adecuados de participación del público en el contexto de evaluaciones ambientales estratégicas. Las evaluaciones ambientales estratégicas permiten a las autoridades públicas tener en cuenta las

[16] Guía de aplicación, NU, Nueva York y Ginebra, 2000. Esta guía no es una interpretación oficial del Convenio.

repercusiones medioambientales al elaborar planes, programas y estrategias. Es pues uno de los métodos posibles que podría convenir al mismo tiempo a las dos partes del artículo 7, es decir, las disposiciones relativas a la participación del público en la elaboración de planes y programas y la disposición relativa a la participación del público en la formulación de estrategias.»

La Comisión ha presentado un informe sobre la aplicación y efectividad de la Directiva 2001/42/CE[17] y se compromete a llevar a cabo ese análisis bien en el marco de las tareas que, en su caso, se deriven del examen de ese informe por las demás instituciones, bien en el marco de tareas específicas. Sus conclusiones serán comunicadas a las demás instituciones junto con las propuestas a que, en su caso, haya lugar.

Así pues, cualquier propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del artículo 2 sería prematura en estos momentos.

[17] Informe de la Comisión sobre la aplicación y efectividad de la Directiva de evaluación ambiental estratégica (COM (2009) 469 de 14.9.2009).

5. CONCLUSIONES

Si bien el artículo 2 de la Directiva ha sido poco aplicado a escala nacional en los tres años siguientes a la fecha límite de incorporación en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (25 de junio de 2005), ha tenido como efecto que se reconozca positivamente y de manera uniforme en la legislación de éstos el derecho del público a participar en el proceso de toma de decisiones sobre los planes y programas. Ello ha estimulado el interés del público por los problemas medioambientales y contribuido a integrar cada vez más en ellos la noción de desarrollo sostenible (por lo menos, entre las personas y organismos más concienciados). Es necesario continuar por esa vía para que el público sea cada vez más consciente de sus derechos y para que cada vez participen más personas en las consultas. Es responsabilidad de cada uno de los Estados alcanzar esos objetivos con los medios más adecuados, en función de sus particularidades y tradiciones. Además, deberán movilizar los recursos humanos y económicos que requiere la aplicación efectiva de este artículo.

A tenor de la situación actual, la Comisión considera que no ha lugar a proponer modificaciones o a hacer extensivo el artículo 2 a planes y programas diferentes de los previstos hasta la fecha. En cambio, dadas las interacciones que parecen existir entre este artículo y la Directiva 2001/42/CE, va a efectuar el análisis de esos dos instrumentos propugnado por algunos Estados miembros y presentará los resultados a las demás instituciones en el momento oportuno.