



Valencia, España  
18 - 21 Octubre 2012

# Foro Mundial de Mediación Ponencias de **EXPERTOS** en **MEDIACION**

## LA MEDIACIÓN AMBIENTAL: UN NUEVO MÉTODO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES

Cátia Marques Cebola  
PORTUGAL



# LA MEDIACIÓN AMBIENTAL: UN NUEVO MÉTODO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES

Cátia Marques Cebola  
PORTUGAL

catia.cebola@ipleiria.pt

*School of Technology and Management, Polytechnic Institute of Leiria*

**Catia Marques Cebola**

is an Assistant Professor, teaching Civil Law and Alternative Dispute Resolution, at the Polytechnic Institute of Leiria, Portugal. She is a PhD on Law, presented a thesis on the theme Mediation – a complementary way to the Administration of Justice, in the Faculty of Law of the University of Salamanca, Spain.

## **Abstract:**

Environmental conflicts have specific features. They are usually multiparty conflicts, involving complex technical and scientific issues, opposing public and private interests, and showing a power imbalance. These characteristics justify the use of extrajudicial means of conflict resolution such as mediation. In the present paper we intend to analyze some European projects and experiences that have used mediation technics to resolve environmental conflicts. Our objective is to understand and present the advantages of this mechanism in this new field and to analyze how could be establish environmental mediation in each country.

## **Resumen:**

Los conflictos ambientales evidencian características específicas. Regla general, son conflictos multipartes, con relaciones de poder en desequilibrio (*power imbalance*), que respectan a cuestiones técnicas e científicas complejas y en que coliden intereses públicos y privados. Estas especificidades justifican la aplicación de medios de resolución extrajudicial de conflictos como la mediación. En este trabajo pretendemos analizar algunas experiencias y proyectos europeos que aplicaron la mediación en la resolución de conflictos ambientales. Nuestro objetivo es percibir las ventajas que este mecanismo presenta en este nuevo campo de aplicación y analizar de qué forma se puede implementar la mediación ambiental en cada Estado.

## **LA MEDIACIÓN AMBIENTAL:**

### **UN NUEVO MÉTODO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES**

## **Introducción**

La explotación de recursos naturales, la degradación de los ecosistemas o las modificaciones en el medio ambiente son ejemplos típicos de situaciones que pueden generar conflictos ambientales. Este tipo de disputas revela particulares especificidades a que los tribunales no siempre logran responder. El aumento del número de procesos en juicio ha retrasado su fin a través de una sentencia firme, lo que tiene un efecto perjudicial en los conflictos ambientales que exigen una respuesta rápida. Además, el proceso judicial es demasiado inflexible e inhábil para responder a las características específicas de los conflictos ambientales y urbanísticos.

En este contexto, en los EE.UU., nuevos mecanismos extrajudiciales empezaron a surgir, dando lugar a un nuevo enfoque llamado *Environmental Dispute Resolution* (ECR).

El arbitraje y la mediación están incluidos en esta nueva tendencia, constituyendo los principales medios extrajudiciales que vienen siendo aplicados por la *United States Environmental Protection Agency* (EPA) desde los años 1980. Con la aprobación del *Administrative Dispute Resolution Act* (ADRA) en 1990, estos mecanismos tuvieron reconocimiento legal.

En Europa, la mediación ambiental está empezando a dar sus primeros pasos. La *Aarhus Convention of UNECE* (*United Nations Economic Commission for Europe*) defiende una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de decisión y la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia. Esta participación de los ciudadanos puede ser llevada a cabo a través de la mediación con innúmeras ventajas. En efecto, en causa está el desarrollo de una democracia más participativa que invoca la cooperación de las fuerzas políticas, los ciudadanos y los agentes económicos en el ámbito del planeamiento, implementación y resolución de conflictos en materia ambiental y urbanística.

Por otro lado, los conflictos ambientales tienen muchas veces carácter internacional, pudiendo afectar al mismo tiempo diferentes países. Por ejemplo, cuando se produce el hundimiento de un barco petrolero, su

derrame podrá perturbar las costas marítimas de diversos Estados. En estas situaciones es importante el recurso a mecanismos rápidos y consensuales para solucionar el problema como es la mediación.

En consecuencia, pretendemos analizar en este estudio proyectos de implementación de la mediación en la resolución de conflictos ambientales, para diseñar el procedimiento y sus inherentes etapas. Al mismo tiempo, presentaremos las ventajas de la mediación en este ámbito específico.

### **1. Las características específicas de los conflictos ambientales**

Los conflictos ambientales son el resultado de la interferencia humana en la naturaleza y presentan inherentes cuestiones relativas a la explotación de recursos naturales, degradación de ecosistemas o modificaciones en el medio ambiente<sup>170</sup>. La construcción de diques o presas, la edificación de grandes complejos turísticos o la sobreexplotación de recursos naturales son algunos problemas que pueden originar conflictos ambientales. Pues bien, estos ejemplos evidencian algunas características comunes, confiriéndoles especificidades que importa analizar detenidamente para percibir las ventajas de los medios extrajudiciales en comparación con su tradicional solución en el ámbito de los tribunales judiciales<sup>171</sup>.

#### **1.1. Conflictos multipartes con relaciones de poder en desequilibrio**

Usualmente en materias civiles o mercantiles los conflictos enfrentan a dos partes con intereses antagónicos y generalmente bien identificadas. En cuestiones ambientales, la realidad es distinta, pues pueden existir en una sola situación conflictiva diferentes sujetos, con objetivos y posiciones diversas.

Pensemos, por ejemplo, en la construcción de una presa en un río que implicará la inmersión de un pueblo. Tendremos confrontados, por un lado, a los habitantes del pueblo, unos queriendo la presa para efectos de riego de los campos y otros opuestos a su construcción por la inundación de sus casas y terrenos. Pero en litigio estará también el poder político, interesado en fomentar empleo en la región, así como las empresas de explotación y suministro de energía que tienen expectativas económicas relativas a la venta de electricidad y, por otro lado, los ecologistas preocupados con los hábitats de los animales y la destrucción de especies vegetales. Así, percibimos en esta situación que tenemos diferentes objetivos perseguidos por cada parte y la resolución del conflicto deberá convocar la participación de todos<sup>172</sup>.

En este escenario es perceptible también que las relaciones de poder entre todos los sujetos implicados en el conflicto no están equilibradas. Así, la doctrina diferencia conflictos simétricos y asimétricos para distinguir las disputas en que sus actores cuentan con recursos de poder similares o equilibrados, de los litigios en que manifiestamente existe una desigualdad entre los recursos de poder que poseen<sup>173</sup>. Los factores capaces de distorsionar las relaciones de poder entre las partes son variados. Las condiciones económicas, el acceso a la información, las relaciones próximas con el poder político o la propia capacidad para liderar y negociar, son circunstancias que podrán acarrear ventajas para una parte en detrimento de la otra.

En estas situaciones el medio de resolución del conflicto deberá eliminar los desequilibrios de poder, pues de otra forma las partes sentirán que la solución o decisión es el resultado de un procedimiento injusto. Por otro lado, es necesario que todas las partes y sujetos participen en la resolución de la disputa para que todos sientan que la solución representa todos los puntos de vista y evitar con ello desconfianzas sociales.

#### **1.2. Colisión entre intereses públicos y privados**

La confrontación entre intereses públicos e intereses privados es también una característica típica de los conflictos ambientales. Atendiendo al ejemplo presentado anteriormente de la construcción de una presa, percibimos que al interés privado de los propietarios de los terrenos se contraponen el interés público de producción de energía eléctrica para reducción de la dependencia externa en esta materia. En la mayoría de los casos, el interés público prevalece en detrimento de los intereses privados, pero habrá que compensar a los perjudicados, como se prevé normativamente en materia de expropiaciones.

---

<sup>170</sup> Cfr. GLASBERGEN, Pieter, "Environmental dispute resolution as a management issue: Towards new forms of decision making", *Managing environmental disputes: network management as an alternative*, Edit. Pieter Glasbergen, Kluwer Academic Publishers, 1995, p. 1.

<sup>171</sup> Sobre las especificidades de los conflictos ambientales, véase, *inter alia*, SUSSKIND, Lawrence y WEINSTEIN, Alan, "Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. IX, 1980-81, pp. 314-336.

<sup>172</sup> Sobre las diferencias fundamentales entre una disputa con dos partes y uno litigio multipartes, véase SUSSKIND, Lawrence E., "Consensus Building and ADR: Why They Are Not the Same Thing", *The Handbook of Dispute Resolution*, Edit. Michael L. Moffitt y Robert C. Bordone, 1ª edición, Jossey-Bass, San Francisco, 2005, pp. 366-367. Sobre la acción pública en el ámbito del Derecho Medioambiental y de Urbanismo, véase BUJOSA VADELL, Lorenzo M., "La acción pública en materia de urbanismo y de patrimonio histórico", *Revista del Poder Judicial*, n.º66, 2002, pp. 513-553.

<sup>173</sup> Cfr. ORMACHEA CHOQUE, Iván, *Utilización de Medios Alternativos para la Resolución de Conflictos Socioambientales: dos casos para reflexionar*, Ponencia preparada para la Conferencia Electrónica FAO-FTPP-Comunidec: "Conflictos Socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina", Quito, 2000, p. 5, disponible en <http://www.rlc.fao.org/foro/media/Sesion3.pdf>, accedido el 14 de febrero de 2010.

Por otro lado, podrán diseñarse formas de minimizar la intervención en la esfera de los particulares, facilitando el diálogo entre todos los implicados y la discusión de ideas para alcanzar la solución más adaptada e idónea a la situación concreta. Un proceso judicial aplicará estrictamente las prescripciones legales consagradas en la materia en conflicto. Sin embargo, el caso concreto probablemente demanda una solución diferente de la prevista en las normas generales y abstractas. En este sentido, es común referir que los conflictos ambientales se basan en valores morales, más que en derechos legales. Por eso, Jennifer Girard indica que “the dispute is not only a contest between rights and obligations recognized by law, but also about their personal perspectives and perception of the parties”<sup>174</sup>. Así, en el ámbito ambiental los conflictos podrían ser resueltos de forma más adecuada a través del diálogo y la discusión de valores.

### **1.3. Especificidades técnicas y científicas complejas**

Los conflictos ambientales y urbanísticos plantean cuestiones técnicas y científicas basadas en estudios e informes relativos al impacto de determinada medida en el medio ambiente, que difícilmente son entendidas por el ciudadano común en razón de su complejidad.

De este modo, la resolución de estos conflictos se ve dificultada porque la comunicación entre las partes no es mutuamente perceptible. Este hecho reclamaría la intervención de un tercero que fomentase el diálogo entre todos y principalmente la explicación de las cuestiones técnicas a la ciudadanía implicada que, de este modo, podría entender las consecuencias de determinada medida en su comunidad. La explicación de las cuestiones técnicas es también importante para la creación de soluciones creativas que minimicen los impactos de una medida medioambiental o urbanística.

Pues bien, el proceso judicial podrá no ser el mejor medio para resolver las cuestiones técnicas ambientales y urbanísticas, porque el juez no es especialista en la materia conflictual (en este caso el medioambiente)<sup>175</sup>. Por otro lado, seguramente no recibirá el testimonio de todos los implicados en el conflicto, que podrán sentir que no participan en el proceso de decisión de una cuestión que tiene implicaciones directas en su vida. Permitir la participación de los ciudadanos en los procesos con repercusiones en su quehacer cotidiano debe ser una premisa básica de los medios de resolución de conflictos en este ámbito.

### **1.4. Efectos decisorios en las generaciones futuras**

Las alteraciones en el medio ambiente son susceptibles de repercutir prolongadamente en el tiempo y, muchas veces, son imposibles de revertir. Volviendo al ejemplo de la construcción de la presa, sus efectos van a alterar el paisaje y la vida de los ciudadanos para siempre. Por eso, los impactos y cambios de esta naturaleza van a afectar indefectiblemente a las generaciones futuras.

La aplicación de determinadas medidas, por otro lado, podrá implicar cambios en sus premisas iniciales por revelar consecuencias imprevistas. En verdad, los efectos de una determinada decisión solamente son conocidos una vez llevados a cabo y podrán exigir adaptaciones que una decisión judicial no permite. Pensemos en una situación de una fábrica que instala un nuevo proceso de quema de residuos para disminuir la polución. Pues bien, el referido proceso podrá exigir una serie de controles o cambios y será importante percibir de qué modo la ciudadanía se ve afectada o beneficiada con la nueva tecnología. Así, los conflictos ambientales requieren formas de resolución que vigilen la implementación de la solución aportada, lo que no es posible en un proceso judicial.

### **1.5. Urgencia de la resolución**

Todos los conflictos reivindican su rápida resolución para garantizar el efecto útil de una decisión. Sin embargo, la urgencia es requerida de forma imperiosa en los conflictos ambientales. Recordemos la Plataforma petrolera de BP que explotó en el Golfo de México en abril de 2010. Ante esta catástrofe ambiental es necesario decidir rápidamente los montantes indemnizatorios a abonar a los ciudadanos afectados por el vertido para que puedan proceder a compensar de los daños causados. En esta situación no es pensable que la decisión se demore años hasta alcanzar el fin de un proceso judicial. Y hay que pensar en la mejor forma de recompensar las víctimas y por la vía más rápida y adecuada posible.

Claro que no podremos caer en la tentación de acelerar exageradamente los procedimientos de decisión, olvidando las garantías y principios fundamentales de la justicia, concretamente el principio del contradictorio y de la participación de los ciudadanos. Hay que garantizar un equilibrio entre la celeridad de una decisión y la justicia del procedimiento. Pensamos que la mediación responde a estos dos requisitos pues permite la participación de todos los interesados en el conflicto que, al mismo tiempo, construirán la decisión que consideren más justa.

---

<sup>174</sup> Cfr. GIRARD, Jennifer, *Dispute Resolution in Environmental Conflicts: Panacea or Placebo?*, 1999, disponible en el siguiente endereço electrónico <http://cfj-fjc.org/clearinghouse/drpapers/girard.htm>, accedido el 15 de febrero de 2010.

<sup>175</sup> Como señala Lawrence Susskind, “Environmental disputes, in particular, are characterized by their scientific and technical content. Judges, lawyers, and government officials routinely encounter questions involving the most sophisticated concepts in such disciplines as statistics, demographics, limnology (the study of bodies of fresh water), radiology, public health, and more. Even the most conscientious among them cannot hope to grasp more than broad dimensions of a given case”. Cfr. SUSSKIND, Lawrence y WEINSTEIN, Alan, “Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution”, cit., p. 318.

Las características de los conflictos ambientales y urbanísticos referidas demuestran que el actual modelo judicial puede no ser la respuesta adecuada en todos los conflictos ambientales. Obviamente no defendemos que el acceso a los tribunales no pueda ser una forma de resolución de este tipo de litigios. Al contrario, consideramos que la vía judicial tiene un pertinente protagonismo en determinadas situaciones, como en la declaración de ilegalidad de una actividad medioambiental o en la fijación del alcance de una norma legal. Sin embargo, creemos que otras vías pueden y deben ser valoradas para que la resolución de conflictos ambientales no comprometa más el medio ambiente y la existencia humana. De este modo, en EE.UU., vías alternativas de resolución de disputas ambientales ya florecieron en el siglo pasado, siendo la mediación el medio con más éxito, como veremos en el siguiente apartado.

## 2. La realidad norteamericana en la mediación ambiental – *Environmental Conflict Resolution*

La aplicación de los medios extrajudiciales a la resolución de conflictos ambientales tiene sus primeras manifestaciones en EE.UU., asumiendo la denominación *Environmental Conflict Resolution* (ECR). Sus premisas son similares al movimiento de ADR que tuvo origen en este país, manifestando, sin embargo, las especificidades propias de los conflictos ambientales<sup>176</sup>.

La primera experiencia de mediación ambiental documentada por la doctrina tuvo lugar en 1973 en Seattle, respecto a un conflicto inherente a la construcción de una presa en el río “Snoqualmie”<sup>177</sup>. Ante las divergencias existentes, el Gobernador del Estado de Washington, Daniel Evans, determinó que Gerald McCormick y Jane McCarthy, mediadores, aplicasen sus ideas y propuestas en la resolución del conflicto. La aplicación de la mediación en este caso fue un éxito, principalmente por los cambios provocados en la propia situación conflictiva. En efecto, y como señala Sullivan, “Although the original conflict arose over the single issue of dam construction, the communication required in bargaining helped change the shape of the conflict. The negotiation changed from a yes/no dam issue into a search for environmentally acceptable flood control measures”<sup>178</sup>.

Tras esta primera iniciativa las experiencias de mediación ambiental se repitieron y este mecanismo pasó a ser utilizado en todos los Estados norteamericanos. Los factores de éxito en esta materia radican en la flexibilidad e informalidad de este método que permite la participación de los diversos afectados por el conflicto, en casi todos los casos con la existencia de más de dos partes, así como también posibilita la discusión de cuestiones técnicas y científicas, de forma clara y esclarecedora<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> Cfr. MORRILL, Calvin e OWEN-SMITH, Jason, “The Emergence of Environmental Conflict Resolution: Subversive Stories and the Construction of Collective Action Frames and Organizational Fields” *Organizations, Policy, and the Natural Environment: Institutional and Strategic Perspectives*, Edit. Andrew Hoffman y Marc Ventresca, Stanford University Press, Stanford, 2002, p. 91.

<sup>177</sup> En el mismo año de 1973, pero en términos internacionales, se firmaba el Tratado del Río de la Plata que oponía Argentina y Uruguay respecto al río que hacía frontera entre los dos países. En 1965 ya habían sido esbozados más de 20 proyectos de delimitación geográfica con diferentes trazados. Sin embargo, la solución parecía imposible. Fue necesario encuadrar el conflicto de manera diferente sin implicar la división territorial del río, sino estudiando las diferentes actividades que podrían o no ser desarrolladas, como la pesca, la navegación, la administración de los canales, entre otras. Atendiendo a cada actividad, y a través de la mediación, fue posible establecer reglas de utilización del río. Incluso fueron analizadas situaciones futuras que podrían generar conflictos, como el descubrimiento de petróleo en el río y las consecuencias en una posible situación de inundación. En este conflicto fue posible llegar a un acuerdo porque se abordaron los intereses de ambas partes, dejando de lado sus posiciones iniciales. Cfr. WILDE, Zulema y GAIBROIS, Luis M., *O que é a Mediação*, Agora Publicações, Lisboa, 2003, p. 60.

<sup>178</sup> Sullivan *apud* SHUMUELI, Deborah y KAUFMAN, Sanda, *Environmental Mediation*, The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2006, p. 17, disponible en el siguiente endereço electrónico <http://www.jiis.org/.upload/publications/mediation.pdf>, accedido el 15 de febrero de 2010.

<sup>179</sup> No obstante las evidentes ventajas inherentes a la mediación ambiental, no olvidamos ciertos límites y algunos peligros en la utilización de este mecanismo. Diversos autores apuntan como principales inconvenientes la posibilidad de falta de transparencia en el proceso, la posibilidad de omisión o exclusión de las partes interesadas, presiones e injerencias desproporcionadas por parte del mediador para obtener el acuerdo, relaciones de poder desiguales entre las partes. Sin negar la posibilidad de existencia de riesgos, pensamos que dichos peligros no transforman la mediación en un medio no apto para resolver conflictos, pero convocan una preocupación acrecida en el sentido de reglamentar y controlar la aplicación de este mecanismo, cara a garantizar la máxima cualificación de los mediadores y de las entidades que lo promuevan. Sobre los límites y peligros de la mediación ambiental, véase, entre otros, HARRISON, John, “Environmental Mediation”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 9, nº1, 1997, pp. 88-100 y SCHOENBROD, David, “Limits and Dangers of Environmental Mediation: A Review Essay”, *New York Law Review*, Vol. 58, n.º6, 1983, pp. 1453-1476.

Lawrence Susskind, uno de los autores norteamericanos experto en mediación ambiental, describe la aplicación de este mecanismo en nueve etapas<sup>180</sup>. La primera fase tiene como objetivo identificar a todas las partes con un interés en el resultado de la disputa, para que la solución final pueda responder a todas las pretensiones en juego. Posteriormente, en una segunda etapa, es esencial elegir los representantes de los diferentes grupos de intereses identificados, para que sean sus portavoces. En tercer lugar, habrá que diseñar la agenda en relación a las cuestiones que verdaderamente importa discutir y analizar para que, en la cuarta fase, se puedan indicar opciones de acuerdos y soluciones para el conflicto. Apuntadas diversas posibilidades de solución será necesario reflexionar en la quinta etapa sobre los límites de cada opción y, en la sexta fase, señalar las ventajas e inconvenientes de las diferentes soluciones, para que puedan conformar el acuerdo final. Si la opción escogida implicar el pago de una indemnización monetaria a un determinado grupo, esa cuantía tendrá que ser cuantificada en la séptima fase. La implementación del acuerdo se producirá en octavo lugar, debiéndose evaluar los resultados para cambiar y adaptar la solución elegida a la realidad. Por último, Susskind se refiere a la etapa "*Holding the parties to their commitments*", que se traducirá en la vinculación de las partes a los términos acordados, pudiendo incluso disponer mecanismos de "*self-enforcement*", como cláusulas penales para posibles incumplimientos.

La metodología expuesta revela las ventajas de la mediación en los conflictos ambientales y el éxito de los medios extrajudiciales impulsó a la EPA (*United States Environmental Protection Agency*), a la creación del *Conflict Prevention and Resolution Center*, cuya misión estriba, precisamente, en ofrecer servicios de resolución de conflictos en materia ambiental de forma extrajudicial<sup>181</sup>. Con la aprobación del *Administrative Dispute Resolution Act* (ADRA) en 1990, pasa a disponerse de un fundamento legal para la aplicación de los medios extrajudiciales en cuestiones administrativas, en concreto, en materia ambiental<sup>182</sup>. En 1998, el Congreso norte-americano crea el *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution* para la resolución de conflictos ambientales que afecten el Gobierno, ofreciendo servicios de mediación y formación en el ámbito del ECR<sup>183</sup>.

Así, se comprende que la mediación sea el método extrajudicial con más aplicación en EE.UU. y que permite, además, la resolución de conflictos de forma concertada con la colaboración de todos los interesados, incluso el Estado y la Administración<sup>184</sup>. Ciertamente, la propia política ambiental está influida influenciada por las metodologías de la mediación, verificándose una descentralización de los procesos de decisión en cuestiones ambientales (*environmental decision-making*) y la apología de una colaboración más próxima con el poder local y la población. En causa está el desarrollo de una democracia más participativa que invoca la cooperación de las fuerzas políticas, los ciudadanos y los agentes económicos en el ámbito del planeamiento, implementación y resolución de conflictos en materia ambiental y urbanística<sup>185</sup>.

### 3. Proyectos europeos de mediación ambiental

La implementación de formas extrajudiciales de resolución de conflictos ambientales constituye también un objetivo internacional, ante el carácter mundial que los problemas ecológicos asumen, pudiendo afectar incluso a diversos países simultáneamente. Por ejemplo, cuando se produce el hundimiento de un barco petrolero, su derrame podrá perturbar las costas marítimas de diversos Estados.

Esta preocupación internacional es patente en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la secuencia de la Conferencia de la UNEP - *United Nations Environment Programme*, realizada en 1992 en Río de

<sup>180</sup> Cfr. SUSSKIND, Lawrence y WEINSTEIN, Alan, "Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution", cit., pp. 336-346.

<sup>181</sup> En relación a la aplicación de los ADR por la EPA, véase MADRID, Jay J. y MARTIN, Jay G., "Advantages of Using Mediation and Arbitration to Settle Environmental Disputes", *Environmental Dispute Resolution: an Anthology of Practical Solutions*, Edit. Ann L. Macnaughton y Jay G. Martin, American Bar Association, EUA, 2002, p. 51. Sobre el Centro de Prevención y Resolución de Conflictos de la EPA, véase su dirección electrónica <http://www.epa.gov/adr/index.html>, accedida el 30 de julio de 2010.

<sup>182</sup> El *Administrative Dispute Resolution Act* (Pub. Law n.º101-552) fue significativamente alterado por el *Administrative Dispute Resolution Act* de 1996 (Pub. Law n.º104-320), que impulsó la creación del *Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group* (IADRWG), con el objetivo de impulsar y facilitar el uso de los medios de ADR por las agencias federales.

<sup>183</sup> Para más informaciones sobre el *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution*, ver su dirección electrónica <http://www.ecr.gov/HowWeWork/AboutUs.aspx#how>, accedida el 2 de agosto de 2010.

<sup>184</sup> Para un análisis de los primeros años de aplicación de la mediación ambiental en EE.UU, ver BINGHAM, Gail, *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*, The Conservation Foundation, Washington DC, 1986.

<sup>185</sup> En este sentido, Sheila Foster afirma que "The push to expand the influence of local collaborative groups, so-called "devolved collaboration" is, indeed, more closely associated with the emergence of alternative dispute resolution techniques in environmental decision-making processes and is married to ideas of "regionalism" that permeate natural resources management". Señala aún la misma autora que "In seeking more participatory, local, and holistic decision-making mechanisms, the move toward devolved collaboration intersects and converges with another prominent movement, environmental justice, in ways that are crucial for the future of modern environmentalism". Cfr. FOSTER, Sheila, "Environmental Justice in an Era of Devolved Collaboration", *The Harvard Environmental Law Review*, Vol. 26, n.º2, 2002, pp. 460-461.

Janeiro, Brasil. El Principio 26 de la referida Declaración establece que los Estados deberían resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente a través de mecanismos concordantes con la Carta de las Naciones Unidas<sup>186</sup>. Pues bien, el art. 33 de la Carta de la UN prescribe que las partes, en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Este objetivo se ve reforzado y ampliado en el texto de la Agenda 21 de las Naciones Unidas que el párrafo 39.10 consagra que en la esfera de la prevención y el arreglo de controversias, los Estados deberían estudiar y examinar en mayor profundidad métodos encaminados a ampliar y hacer más eficaz la gama de técnicas de que actualmente se dispone, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la experiencia pertinente adquirida con los acuerdos, instrumentos o instituciones internacionales existentes y, cuando proceda, sus mecanismos de aplicación, tales como las modalidades para la prevención y el arreglo de controversias.

En este contexto el *Permanent Court of Arbitration* (PCA) se reúne en 1996 para evaluar el protagonismo que esta organización intergubernamental podría asumir en el ámbito de la resolución extrajudicial de conflictos ambientales. Como consecuencia, en 2001 fueron adoptadas y publicadas por el PCA reglas de arbitraje específicas para las cuestiones ambientales y, en 2002, la misma entidad publicó normas de conciliación para la solución de conflictos relativos a los recursos naturales y ambientales<sup>187</sup>. Según las *Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to Natural Resources and the Environment*, conciliación significa “a process whereby parties request a third person, or a panel of persons, to assist them in their attempt to reach an amicable settlement of their dispute relating to natural resources and/or the environment”. Así, y pese a ser denominada como conciliación, el PCA prescribe en términos concretos, la aplicación de la misma metodología inherente a la mediación, como medio de resolución de conflictos ambientales de forma pacífica y mediante un acuerdo.

En Europa<sup>188</sup>, la mediación ambiental va igualmente ganando terreno no en vano está siendo potenciada en diversos países<sup>189</sup>. En Alemania, la mediación medioambiental fue aplicada por primera vez en 1984 en la ciudad de Bielefeld en un conflicto sobre depósitos de basura<sup>190</sup>. Austria aplica la mediación a cuestiones ambientales desde 1996, cuando este método fue empleado para la solución de un litigio en una fábrica de cemento en la Provincia de Salzburgo. En 2001 se celebró en Viena el primer Simposio Europeo en Mediación Ambiental y el interés por esta temática se va generalizando progresivamente a toda Europa.

### **3.1. El proyecto “Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution – a comparative analysis of case studies from Austria, Germany and CEE countries”**

En 2004 la *Austrian Society for Environment and Technology* (OEGUT) y el *Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe* (REC) presentan el informe final de su proyecto denominado “*Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution*”, que pretendía analizar en términos comparativos la aplicación de la mediación ambiental en Alemania, Austria y los países de la Europa Central y del Este<sup>191</sup>, a través de una metodología de *case studies* acontecidos en los referidos Estados, y relativos a diversas cuestiones ambientales, como la protección de áreas ecológicas o la implantación de empresas industriales<sup>192</sup>. Esta investigación, patrocinada por el Ministerio de Justicia de Austria, presentó unas

---

<sup>186</sup> Ver el texto original de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

<sup>187</sup> Ver las *Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to Natural Resources and the Environment*, en <http://www.pca-cpa.org/upload/files/ENV%20CONC.pdf>.

<sup>188</sup> Sobre la protección del medio ambiente en el derecho comunitario, véase, BUJOSA VADELL, Lorenzo M., “La protección jurisdiccional del medio ambiente en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, n.º240, 2005, pp. 9-34.

<sup>189</sup> Sobre la mediación ambiental en el Reino Unido, véase, *inter alia*, BROWN, Henry y MARRIOTT, Arthur, *ADR: Principles and Practices*, 2ª edición, Sweet & Maxwell, Londres, 1999, p. 362.

<sup>190</sup> En los 12 años siguientes, hasta 1996, fueron realizados 64 procedimientos de mediación ambiental en Alemania y, entre 1996 y 2002, se realizaron 86 nuevos procedimientos. Actualmente, la mayoría de los casos versa sobre el planeamiento urbano. Cfr. HANDLER, Martina, *et al.*, *Promoting Environmental Mediation as a Tool for Public Participation and Conflict Resolution – A comparative analysis of case studies from Austria, Germany and CEE countries*, OEGUT-REC, 2004, p. 8.

<sup>191</sup> Abreviadamente referidos como países de la CEE (*Central and Eastern Europe*), abarcando la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Ucrania.

<sup>192</sup> Fueron analizados 10 casos de los países de la CEE y 6 casos verificados en Alemania y Austria. El presente estudio puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica accedida el 3 de agosto de 2010, [http://archive.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/mediation/PDF/promoting mediation and collaborative conflict resolution.pdf](http://archive.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/mediation/PDF/promoting%20mediation%20and%20collaborative%20conflict%20resolution.pdf).



interesantísimas conclusiones sobre las que es importante reflexionar para la implementación de la mediación ambiental en países como España o Portugal en que esta realidad es prácticamente inexistente.

El citado estudio concluyó que en los países de Europa Central y del Este las partes, como regla general, aplicaban este método cuando ya había surgido un conflicto legal, en la mayoría de las ocasiones con un proceso judicial ya en marcha. Por el contrario, en Alemania y Austria la mediación es aplicada con carácter previo a la judicialización del litigio. El estudio consideró que esta realidad podría estar relacionada con el desconocimiento del posible empleo de la mediación y, consecuentemente, con una mayor desconfianza de las partes hacia este nuevo mecanismo. En efecto, en Austria, desde los años 1980 hasta la fecha del proyecto, las partes van procurando acceder a una mediación cada vez en un momento lo más temprano posible, lo que revela que a medida que los ciudadanos van conociendo este método, mayor es su aceptación y utilización<sup>193</sup>.

En lo que concierne al papel de los ciudadanos en la defensa de los intereses ambientales, el estudio reveló que en Alemania y Austria los ciudadanos participaban activamente en la reivindicación de sus derechos respecto a proyectos con efectos públicos, en cuanto en los demás países de la CEE eran las ONG's quienes representaban los intereses de las poblaciones locales y quienes en estos casos tendrían la iniciativa de aplicación de la mediación.

En Alemania y Austria los procedimientos de mediación generalmente eran desarrollados por autoridades públicas, que constituían puntos de contacto con los ciudadanos para trasladarles la información pertinente. Por otro lado, en estos países diferentes grupos de intereses ostentaban representación en la mediación existiendo consultas previas con los mismos para obtener información relativa al conflicto y mantener contacto directo con todos los participantes en la disputa. En sentido contrario, en Europa Central y del Este la mediación oponía únicamente a dos partes con posiciones contrarias.

Respecto al profesional de mediación, en Austria y Alemania el mediador tenía experiencia en este método, mientras que en los países de la CEE este procedimiento era iniciado y llevado a cabo por las ONG's, prácticamente sin experiencia previa en mediación<sup>194</sup>. Esta diferencia se proyectaba en la propia calidad de los resultados de la mediación. Así, en Austria y Alemania la mediación propiciaba una variación de la percepción del conflicto y confluía hacia el entendimiento de los intereses mutuos compartidos por todas las partes. Consecuentemente los acuerdos gozaban de un alto nivel de cumplimiento y ejecución. Por el contrario, en los países de la CEE el acuerdo únicamente ofrecía solución para una de las partes y, por eso, en casi ningún caso las medidas previstas llegaban a ser aplicadas.

El proyecto analizado, pese a no incluir a todos los países de la UE y abarcar un número reducido de *case studies*, apunta diversas cuestiones y factores que deben ser valorados en la implementación de la mediación ambiental en los ordenamientos jurídicos, como pueden ser los relativos a cualificación del mediador, la publicidad de este método para que los ciudadanos conozcan esta forma extrajudicial de resolución de conflictos y la apliquen, o la idoneidad de la misma en caso de conflictos que afecten a partes e intereses muy diversos.

### **3.2. El proyecto "Informal Resolution of Environmental Conflict by Neighborhood Dialogue" de la Red IMPEL**

Dentro del marco territorial europeo hemos de reseñar también otro proyecto de relevancia en materia de resolución de conflictos ambientales. Nos estamos refiriendo, concretamente, a la metodología propuesta por la *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, conocida actualmente como Red IMPEL. Inicialmente calificada como *Red Chester*, por haber sido en esta ciudad del Reino Unido donde sus miembros se reunieron por primera vez, esta red fue creada en 1992, estando constituida por representantes de las agencias e inspecciones medioambientales de todos los Estados miembros así como por la Comisión Europea. La idea de establecer esta red surgió en una reunión de Ministros con competencias en Medio Ambiente de la UE en 1991 y su objetivo principal era asegurar que las Directivas y otros documentos normativos europeos fuesen rigurosamente aplicados por todos los Estados miembros. En la actualidad, esta red cuenta con una Secretaría con sede en la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión en Bruselas<sup>195</sup>.

En 2004, la IMPEL decide lanzar el proyecto *Informal Resolution of Environmental Conflict by Neighbourhood Dialogue*, que nace de la experiencia vivida en Hannover, en Alemania donde, desde 1995, se aplicaba el diálogo entre vecinos y empresas industriales en la resolución de conflictos ambientales. Estas iniciativas dieron origen a una experiencia piloto aplicable a pequeñas y medianas empresas durante los años 2001 a 2003 y que incluyó también a dos departamentos de inspección ambiental de la Baja Sajonia y de la Cámara de Comercio e Industria de la Región de Hannover. Los resultados de esta experiencia fueron expuestos en la Conferencia de IMPEL en Maastricht en 2003 y, ante su éxito, los representantes de 18 Estados miembros decidieron crear un proyecto

---

<sup>193</sup> Las "Advocacies for the environment" tuvieron un protagonismo importante en el desarrollo de la mediación ambiental en Austria pues estaban establecidas en las provincias austriacas para proteger los intereses ambientales en el ámbito de los procedimientos administrativos y, también, de la mediación ambiental.

<sup>194</sup> En los casos analizados de la CEE solamente dos fueron desarrollados por un mediador.

<sup>195</sup> Sobre la Red IMPEL, véase su *website* <http://ec.europa.eu/environment/impel/>.



similar, que denominaron de "*Informal Resolution of Environmental Conflict by Neighbourhood Dialogue*" y que supone la aplicación del diálogo y de la mediación en la resolución de conflictos medioambientales, como problemas de ruido, emisiones, contaminación de ríos, etc..., entre otros. Según los proponentes de este plan, el diálogo permite la comunicación directa entre todas las partes en conflicto y la mediación supone el apoyo imprescindible para que los sujetos afectados colaboren y lleguen a acuerdos sobre los hechos controvertidos. Las partes aprenden a aceptar los puntos de vista y las limitaciones de los otros participantes, así como a asumir sus propias responsabilidades en la resolución del conflicto.

De este modo, las metodologías propuestas por IMPEL se basan en procesos estructurados de comunicación entre las empresas y los ciudadanos afectados, así como también con las autoridades públicas, con el objetivo de, a través de la discusión de los problemas existentes en una determinada situación, alcanzar el punto de equilibrio entre los intereses de todos los intervinientes y, en esa medida, contribuir a sostener y proteger el medio ambiente. Un segundo efecto del procedimiento propuesto se aprecia en la predisposición de ciudadanos y empresas para la resolución futura de otros problemas que surjan, manteniéndose las buenas relaciones de vecindad entre ciudadanos y empresas.

Para una mejor aplicación de este proyecto se publicaron dos importantes documentos: por un lado, un *toolkit* con las metodologías inherentes a la resolución de conflictos ambientales a través del diálogo de vecindad<sup>196</sup> y, por otro lado, un guía para la auto-evaluación de los procesos vividos en los diversos Estados. El referido *toolkit* diseña el procedimiento tipo de resolución de los conflictos ambientales, conteniendo una propuesta de aplicación de la mediación a este tipo de problemas y se encuentra dividido en 6 fases:

(1) *Iniciación y preparación del dialogo entre los sujetos del conflicto*. Esta etapa tiene como objetivo analizar el conflicto para percibir la realidad subyacente y el contexto legal. Deben determinarse los grupos de intereses y las personas clave que los representaran. La fase primera puede ser iniciada por las autoridades públicas ambientales, que deberán también o bien designar al mediador o incluso asumir esta condición.

(2) *Desarrollar y delinear el concepto*. La segunda fase pretende organizar las reuniones con los representantes de los grupos de intereses, definiendo la fecha, lugar y forma de diálogo. El mediador designado deberá contactar con los representantes de cada parte para identificar sus posiciones, analizando también las oportunidades y los riesgos del diálogo. IMPEL señala que los objetivos de las partes deben ser "S.M.A.R.T.", es decir, *Specific* (específicos), *Measurable* (cuantificables), *Attainable* (alcanzable/realizable), *Realistic* (realistas), e *Timely* (temporizables).

(3) *Inicio del diálogo*. La reunión de todas las partes en conflicto se produce en la tercera etapa. El mediador tiene que suscitar la participación de todos, debiendo establecer reglas de debate e intervención activa. Por otro lado, es importante que genere confianza entre las partes, necesaria para la construcción de opciones de acuerdo.

(4) *Hacer progresos*. En la cuarta etapa, el mediador debe promover que todas las partes compartan la información existente sobre la realidad en conflicto de forma clara y asumible, para que no existan cuestiones dudosas e inciertas. Tendrá que escuchar a todas las partes y asimilar el entendimiento de los puntos de vista de todos los sujetos, para que se construyan opciones de acuerdo, con obligaciones mutuas que sean aceptadas por todos.

(5) *Obtener resultados y celebrar el éxito*. Existiendo diversas soluciones propuestas, habrá que decidir cuál es la mejor para aplicar al caso. Una de las innovaciones que merece destacarse en el proyecto de la Red IMPEL es la evaluación de los resultados del acuerdo. En efecto, la mediación no termina con la obtención de la solución, sino que prolonga su aplicación a la fase de implementación de las soluciones pactadas, permitiendo su evaluación. Los resultados obtenidos deben ser registrados, documentados y, si fuera posible, integrados en decisiones administrativas por parte de las autoridades públicas con competencia en la materia. Por otro lado, las partes deben celebrar el éxito de la solución acordada e IMPEL sugiere, asimismo, que los resultados sean divulgados públicamente (en medios de información), y de forma conjunta por todos los implicados.

(6) *Mantenimiento de las relaciones de vecindad*. El último objetivo de las metodologías de IMPEL es permitir que las partes dispongan de los instrumentos de diálogo y de mediación necesarios para la resolución de conflictos que puedan emerger en el futuro, sin recurrir a las autoridades públicas. La base de diálogo y la confianza generada entre ciudadanos y los agentes económicos, como empresas o industrias, deberá ser suficiente para que ante un nuevo conflicto las partes intenten, previamente al recurso a los tribunales, resolver el problema medio ambiental a través de una mediación.

En España no se conocen aún ejemplos de aplicación de las metodologías propuestas por la Red IMPEL en el ámbito de la resolución de conflictos medio ambientales a través del diálogo. En Portugal, el proyecto fue aplicado en dos ejemplos con resultados satisfactorios. Uno de los casos implicó la resolución de conflictos con una fábrica de papel y una de las soluciones avanzadas permitía la utilización de la estación de tratamiento de residuos de la

---

<sup>196</sup> El *toolkit* puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica, accedida el 16 de mayo de 2011, <http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/02/2007-01-neighbourhood-dialogue-TOOLKIT.pdf>.

industria para las aguas de los ciudadanos<sup>197</sup>. Otro caso versaba sobre un conflicto entre ciudadanos y una empresa metalúrgica, existiendo quejas relativas a malos olores y ruido provenientes de esta industria. Después de la aplicación de la mediación, la Inspección General Medio Ambiente portuguesa no ha recibido ninguna queja adicional<sup>198</sup>.

El Proyecto de IMPEL se revela importante por difundir la mediación y fomentar su aplicación en el ámbito ambiental. Además, evidencia las ventajas de este método y del diálogo en la resolución de conflictos urbanísticos y ambientales. Así, es de esperar que el Proyecto sea desarrollado y aplicado en todos los países de la UE, constituyendo un punto de partida para la generalización de la mediación medioambiental en toda Europa.

#### **4. La mediación ambiental y urbanística en España**

La inclusión de la mediación como forma de resolución de conflictos en el ámbito medioambiental y urbanístico supone de entrada el problema que podemos denominar de *mediabilidad subjetiva*, conectado a los límites de aplicación de este mecanismo en función de los sujetos implicados. En efecto, la mediación en esta materia va ligada generalmente a la intervención de entidades públicas en la resolución de un conflicto de forma pactada o a través de un convenio, privadas “del privilegio de la prerrogativa y de la decisión unilateral consustanciales con la autoridad que desempeña habitualmente en el ejercicio de sus competencias”.

Consideramos, pese a todo, que la existencia de una entidad pública no deberá impedir la aplicación de la mediación en la medida en que la contratación administrativa y la posibilidad de una actuación convencional de las entidades públicas es una realidad perfectamente factible actualmente<sup>199</sup>. La normativa en materia administrativa viene consagrando la prerrogativa de las entidades públicas de celebrar pactos y convenios con particulares, como se estipula en el art. 88 del **Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)**. El principio de legalidad que rige la actividad de la Administración, exigirá únicamente una previsión legal expresa prescribiendo la aplicación de la mediación. Así, consideramos que el único impedimento a la aplicación de este mecanismo en materia ambiental y urbanística es la inexistencia de derecho positivo prescribiendo su utilización.

La normativa autonómica y nacional debería seguir el ejemplo de la **Ley 3/1998, de 27 de febrero, del Gobierno Vasco sobre Protección del Medio Ambiente**, que en su Capítulo V reglamenta la aplicación de la mediación en dos modalidades. Por un lado, establece en el art. 19 que los procedimientos administrativos pueden terminar mediante acuerdo entre el solicitante y la administración competente a través de mediadores nombrados de común acuerdo, siendo el contenido del pacto obtenido formalizado como resolución definitiva. Por otro lado, las resoluciones administrativas podrán ser impugnadas por los particulares, solicitando su resolución incluso en vía de la mediación (art. 20).

Del análisis de los artículos referidos percibimos que en materia ambiental la mediación puede ser perfectamente viable como forma de resolución de conflictos, e incluso también como mecanismo de obtención de resoluciones administrativas por vía convencional. En efecto, la introducción de la mediación en el ámbito administrativo es el corolario de una sociedad moderna que lucha y desea constituir una democracia participativa en que los ciudadanos son llamados a intervenir en la resolución de sus conflictos, y también en la definición de las políticas con repercusión en su vida social o personal.

De esta forma, y teniendo en cuenta de forma particular las materias medioambientales y urbanísticas, se podría afirmar que el protagonismo de la mediación amplía su función de resolución de conflictos, configurando también un mecanismo facilitador de la intervención participativa de los ciudadanos en la toma de las decisiones que les afectan e incumben. Ciertamente, en el ámbito ambiental y urbanístico se aprecia la inaplazable necesidad de potenciar la concertación de acuerdos, compartiéndose ideas y decisiones entre ciudadanos y poder público<sup>200</sup>. Como señala Cortina Ramos, la cultura mediadora es expresión “de la cultura del pacto territorial, en cuya virtud se ensalza el poder de la comunicación y del diálogo social como formas pacíficas de resolver los conflictos o como vehículo de participación ciudadana en la ordenación del territorio”<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> Experiencia relatada en el Informe de Actividades de IGAOT de 2007, pp. 41-43, disponible en <http://www.igaot.pt/wp-content/uploads/2009/07/IGAOT-REL-2007.pdf>, accedido el 4 de agosto de 2010.

<sup>198</sup> Ver el *website* de IGAOT, <http://www.igaot.pt/informacoes/>, accedido el 22 de febrero de 2010.

<sup>199</sup> Para Garrido Falla la técnica contractual es una realidad con carácter general en la actividad administrativa. Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1989, p. 32.

<sup>200</sup> A título de ejemplo, véase el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000, elaborado en el seno del Consejo de la Europa y concluido en la ciudad de Florencia, que establece como objetivos de la actuación de los Estados en esta materia promover la participación de los ciudadanos.

<sup>201</sup> Cfr. CORTINA RAMOS, Albert, “La participación, mediación y concertación en Paisaje”, *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Coord. Jaume Busquets Fàbregas, Albert Cortina Ramos, 1ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2009, p. 359.

Cobra importancia entonces abordar la mediación medioambiental y urbanística como mecanismo fomentador de la participación ciudadana en las políticas públicas y en los procedimientos de decisión de cuestiones con efectos en su esfera jurídica, personal o social.

#### **4.1. Experiencias de mediación medioambiental en España**

**No obstante la parca referencia legislativa a la mediación medioambiental, la realidad es que este método viene siendo aplicado en algunas experiencias y situaciones reales, concretamente en materia de aguas y recursos hídricos. La Fundación Ecología y Desarrollo<sup>202</sup> ha intervenido en procedimientos de mediación, considerándola como vía preferente para solucionar conflictos medioambientales a través del diálogo. Los casos con más repercusión, que resumiremos seguidamente, fueron los relativos al Río Matarraña y, en general, en el ámbito de conflictos en materia de aguas en Aragón.**

##### **4.1.1. El conflicto en el Río Matarraña y el acuerdo de Fabara**

**El Gobierno, a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), decidió entre 1995 y 1997 ejecutar el bombeo de aguas sobrantes tras la temporada de lluvias de invierno en la confluencia de los ríos Ulldemó y Matarraña, en el término de Beceite (Teruel), con el objetivo de acumular caudales para asegurar las campañas de riegos de la cuenca baja. Cuando se iniciaron las obras para ejecutar el plan, surgió en Beceite una gran oposición por parte de la población. El conflicto en el Río Matarraña, respecto al bombeo de aguas, puso de relieve un enfrentamiento entre regantes en la parte baja de la cuenca contra grupos proteccionistas de los recursos naturales en la parte alta del río<sup>203</sup>.**

**En 19 de diciembre de 1997, las partes aceptan la mediación como vía para la búsqueda de una solución de urgencia para almacenar agua. Gracias a la labor de un ingeniero de la Confederación Hidrográfica del Ebro y de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) fue posible, en 1999, obtener el Acuerdo de Fabara, firmado por el Sindicato Central de Regantes del Matarraña, los 19 alcaldes de la cuenca, la Plataforma en Defensa del Matarraña, la CHE y ECODES. Concertaron las partes la construcción de dos balsas laterales (La Trapa y Val Comuna), sin renunciar los regantes a Torre del Compte.**

El debate en torno de esta cuestión reapareció en 2005, y nuevamente se aplicó el diálogo para poner fin al conflicto entre regantes que no renunciaban a Torre del Compte y los ecologistas, representados esta vez por la Plataforma en Defensa de Matarraña, que exigían que la totalidad del Río Matarraña fuese considerada Lugar de Interés Comunitario (LIC)<sup>204</sup>. En mayo de 2005 se llega a un principio de acuerdo en que ambas partes reconocen el diálogo como el método privilegiado para la resolución de los conflictos relativos a la gestión y los usos del agua; acuerdan que se preserve como Lugar de Interés Comunitario (LIC) el eje del río Matarraña, como forma de mantener su valor ecológico, y consensuan la construcción de obras de regulación que cubran las necesidades actuales y futuras del regadío. Este acuerdo se plasmó con la aprobación de un Dictamen sobre el Río Matarraña suscrito en el plenario de la Comisión del Agua en 2006.

Se llega así, mediante el diálogo entre los intervinientes en un conflicto ambiental, a un acuerdo que incluso obtiene consagración legal. Por otro lado, la resolución pacífica del conflicto permitió que las partes alcanzasen sus pretensiones, que de otra forma podrían haber sido preteridas en una decisión administrativa o judicial. En efecto, los regantes aseguraron las necesidades de agua actual y futuras para todos los usos, con la construcción de balsas y regulación de los caudales. Por otro lado, los ecologistas consiguieron preservar el eje del Río Matarraña como Lugar de Interés Comunitario. No fue posible atender todas las reivindicaciones, pero no existieron vencedores ni vencidos, de manera que en última instancia ha ganado el medio ambiente y las futuras generaciones.

##### **4.1.2. La Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón**

**El conflicto del Río Matarraña, y su resolución por acuerdo, fue el punto de partida para el nacimiento de la Iniciativa Social de Mediación (ISM) presentada a los medios de comunicación social en 2002, con el fin de facilitar y estimular una dinámica de acuerdos que ayudase a la reconstrucción de una visión común sobre la gestión del agua en Aragón<sup>205</sup>.**

---

<sup>202</sup> Organización sin ánimo de lucro, esta entidad tiene como objetivo promover el diálogo con todos los actores sociales en la puesta en práctica de acciones que promueven el desarrollo sostenible y hacen posible el cambio social. Véase su *website* <http://www.ecodes.org/>.

<sup>203</sup> Sobre el conflicto en análisis, véase, entre otros, VIÑUALES, Víctor y CELAYA, Nacho, *La iniciativa Social de Mediación para los Conflictos del agua en Aragón*, Fundación Ecología y Desarrollo, 2005, disponible en la dirección electrónica, accedida el 30 de mayo de 2011, [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/213\\_iniciativa\\_social%20de%20mediacion%20conflictos%20agua%20Aragon%20%28Celaya%20y%20Vi%C3%B1uales%29.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/213_iniciativa_social%20de%20mediacion%20conflictos%20agua%20Aragon%20%28Celaya%20y%20Vi%C3%B1uales%29.pdf).

<sup>204</sup> Cfr. CELAYA, Nacho, "La iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario", *Políticas del agua y participación social: la experiencia práctica de la política del agua en Aragón*, Instituto Aragonés del Agua, Zaragoza, 2007, p. 213.

<sup>205</sup> Cfr. VIÑUALES, Víctor y CELAYA, Nacho, *La iniciativa Social de Mediación para los Conflictos del agua en Aragón*, cit., p. 8.

Ante la fractura social que se vivía en Aragón a propósito de la cuestión del agua con la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, la Fundación Ecología y Desarrollo convocó a 38 personas de reconocido prestigio para que se integraran como mediadores en la Iniciativa Social de Mediación. El compromiso de todos los intervinientes en la ISM no sería defender ningún posicionamiento en ningún conflicto ni buscar la verdad, sino ayudar a las partes a establecer acuerdos a través del diálogo<sup>206</sup>.

Creada la ISM, esta iniciativa, en una primera fase, pretendió identificar las entidades que escenificaban los conflictos existentes en Aragón respecto al agua. Eligieron 13 entidades: las cuatro Comunidades de Regantes más importantes (Aragón y Cataluña, Riegos del Alto Aragón, Bardenas y Canal Imperial de Aragón); los tres sindicatos agrarios más representativos (UAGA, ASAJA y ARAGA); las cuatro asociaciones de afectados de los cuatro embalses más conflictivos (Yesa, Biscarrués, Jánovas y Santaliestra); la Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases (COAGRET) y, por último, la ADELPA, asociación que agrupa a todas las Entidades Locales del Pirineo Aragonés. Todas las entidades aceptaron reunirse con los mediadores de la ISM, dividirse en grupos y reunirse separadamente para recoger los intereses y fines de cada entidad respecto a los usos y gestión del agua.

Finalizadas las 13 reuniones con todas las entidades, fue posible obtener 90 propuestas en materia de gestión del agua, que reflejaban los distintos intereses y que podrían ser objeto de mediación. El listado de intereses fue presentado a todas las entidades sin indicación de quien los proponía, para que señalaran cuáles aceptaban y cuáles rechazaban. Después de esta intervención, la ISM logró obtener 18 intereses consensuales y que todos ratificarían.

A partir de este momento, los mediadores tendrían un punto de partida consensual para intervenir y a través de la mediación obtener el acuerdo en más cuestiones<sup>207</sup>. Después de algunas semanas de mediación, en reuniones separadas con todas las entidades, la ISM logró 25 acuerdos consensuados que trasladó a un documento presentado a todas las partes para que lo analizaran y firmasen. En la fecha que fueron convocados para la firma del documento (noviembre de 2002), las Comunidades de Regantes decidieron no aceptar el documento.

Sin embargo, en 2004, como consecuencia de algunos cambios políticos y legales<sup>208</sup>, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón propuso a la Fundación Ecología y Desarrollo un convenio de colaboración para reeditar la ISM. En esta segunda edición, la ISM señaló como objetivos importantes: trabajar río por río y conflicto por conflicto; así como empezar hablando de intereses y necesidades y no de medios para resolver la gestión del agua. Teniendo presentes estas metas se distinguieron cinco conflictos: Yesa, Santaliestra, Biscarrués, Matarraña y Mullarroya<sup>209</sup>. Por otro lado, junto al trabajo de la ISM, se ha desarrollado complementariamente la Ponencia de Obras del Pacto de Agua. Así, los resultados empleados por la ISM serían discutidos para elaboración de un Dictamen por la Ponencia de Obras del Pacto de Agua. Dicho dictamen sería llevado al plenario de la Comisión del Agua y la Ministra de Medio Ambiente ratificaría el compromiso acordado en Aragón en la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua de las Cortes Regionales. Una vez más, el acuerdo entre las partes asumiría valor legal con fuerza administrativa.

El primer conflicto abordado por la Ponencia fue Yesa en que se llegó a acuerdo en la Comisión del Agua, aunque sin la participación de la ISM. En Santaliestra el papel de la ISM propició dos dictámenes debatidos y refrendados por la Ponencia de las Obras del Pacto del Agua que los aprobó por unanimidad. También en Matarraña se obtiene acuerdo sobre el conflicto, denominado como acuerdo de La Fresneda, manteniéndose pendientes, desde 2005, el proceso de Biscarrués y Mullarroya.

De las experiencias de la ISM se extraen algunas conclusiones importantes para las metodologías de mediación<sup>210</sup>. Desde luego, las cuestiones ambientales, en concreto el agua, suscitan emociones colectivas relacionadas con sueños y frustraciones conectadas con un bien esencial a la vida de los ciudadanos. Por otro lado, el “debate sobre los medios hace imposible la búsqueda de acuerdos”<sup>211</sup>, siendo fundamental distinguir los

---

<sup>206</sup> Cfr. CELAYA, Nacho, “La iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario”, cit., p. 206.

<sup>207</sup> Como problemas afrontados en la primera fase la ISM indica: (1) la dificultad para hacer entender a personas e Instituciones que la sociedad civil también tiene un papel fundamental en la construcción de una democracia participativa; (2) el difícil diseño de un diagnóstico consensuado del conflicto; (3) elegir 13 entidades con las que establecer una mediación; (4) intentar mediar entre las partes sin que las mismas se vean las caras hasta el momento de la firma; (5) no contar con medios económicos y materiales para llevar a cabo la iniciativa; (6) tener unas elecciones municipales en el horizonte cercano de la firma del documento. Ver el siguiente endereço electrónico, accedido el 30 de mayo de 2011, [http://archivo.ecodes.org/pages/especial/ISM/index\\_primerafase.asp](http://archivo.ecodes.org/pages/especial/ISM/index_primerafase.asp).

<sup>208</sup> Cfr. CELAYA, Nacho, “La iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario”, cit., p. 208.

<sup>209</sup> Sobre las metodologías para cada caso, véase el siguiente endereço electrónico, accedido el 30 de mayo de 2011, [http://archivo.ecodes.org/pages/especial/ISM/index\\_segundafase.asp#3](http://archivo.ecodes.org/pages/especial/ISM/index_segundafase.asp#3).

<sup>210</sup> Cfr. CELAYA, Nacho, “La iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario”, cit., pp. 217-218.

<sup>211</sup> Cfr. CELAYA, Nacho, “La iniciativa Social de Mediación como instrumento complementario”, cit., p. 217.

finos y los intereses de las partes. La mediación permite que los intereses de todos sean considerados, escuchados y valorados. Las partes son las dueñas de las decisiones que se tomen, y la apuesta por el diálogo como método para resolver los conflictos es una opción y no una estrategia. La Fundación Ecología y Desarrollo concluye también que las administraciones públicas deben premiar a los que son capaces de llegar a un acuerdo y que el papel de la sociedad civil es complementario de las administraciones públicas en la construcción del ámbito de lo público. No se debe pactar contra ley, o contra el parecer de la ciencia o transfiriendo perjuicios a terceros, y cada conflicto tiene su metodología, no debiéndose abordar dos conflictos de la misma forma.

El trabajo de la ISM es así un magnífico ejemplo bien sucedido de aplicación de la mediación a los conflictos medioambientales, demostrando ciertas ventajas frente a las decisiones unilaterales de la Administración o las decisiones judiciales. Por otro lado, queda demostrado como acuerdos en materia administrativa pueden alcanzar fuerza ejecutiva por aprobación de las entidades públicas con competencias en la materia en conflicto.

#### Conclusión

El principio de participación resulta en términos internacionales del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales de la UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), conocida como Convenio de Aarhus, por haber sido adoptada en esta ciudad danesa en junio de 1998. En vigor desde 2001, el Convenio de Aarhus presenta en tres pilares fundamentales: (1) el acceso a la información en materia de medio ambiente; (2) la participación pública y (3) el acceso a la justicia<sup>212</sup>. En Europa, el referido Convenio fue asimilado y la UE ha realizado un esfuerzo para su implementación a través de las Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003 y 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003.

En respuesta legislativa al Convenio de Aarhus y, consecuentemente, a las Directivas citadas, España ha publicado la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Los objetivos expuestos en dicha ley residen en garantizar el acceso a la información medioambiental, para permitir una concienciación y educación ambiental de la sociedad; en fomentar la participación del público en el procedimiento de toma de decisiones en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes o programas y, con todo ello, asegurar y fortalecer el acceso a la justicia.

Pues bien, en lo que concierne a la participación pública en asuntos de carácter medioambiental, las leyes autonómicas en materia de ordenación territorial y elaboración de los respectivos planes urbanísticos prescriben, en general, la intervención y colaboración de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística, así como reglamentan la posibilidad de celebración de convenios urbanísticos incluso con particulares o entidades privadas.

A título de ejemplo<sup>213</sup>, el **Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha**, establece en el art. 8º el principio de participación de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística<sup>214</sup>. Además, los arts. 11 y siguientes del mismo normativo reglamentan la negociación y formalización de convenios urbanísticos, con personas públicas o privadas, para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad administrativa urbanística<sup>215</sup>. Dichos convenios tendrán a todos los efectos carácter jurídico-administrativo (art. 13).

---

<sup>212</sup> Sobre el Convenio de Aarhus, véase HALLO, Ralph y SANCHIS MORENO, Fe, *La aplicación del Convenio de Aarhus en la UE y en España*, 2007, disponible en el siguiente enderezo electrónico, [http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf\\_Aarhus\\_booklet\\_ES.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Aarhus_booklet_ES.pdf), accedido el 29 de abril de 2011.

<sup>213</sup> En el mismo sentido véase también el art. 7 de la **Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria**; el art. 4 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; el art. 7 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias; el art. 9 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. En términos generales véase el art. 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

<sup>214</sup> **Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo relativo a la Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha: Artículo 8.** *La participación de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística. 1. En la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación territorial y urbanística, la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.*

<sup>215</sup> **Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo relativo a la Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha: Artículo 11.** *El concepto, los principios, el objeto y los límites de los convenios.1. La Comunidad Autónoma y los Municipios podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias,*

Pues bien, constituyendo la participación de los ciudadanos un principio regulado en la normativa de ordenación del territorio española, que además se ve reforzado por la Ley 27/2006, de 18 de Julio<sup>216</sup>, en términos genéricos para las materias relativas al medio ambiente, consideramos pertinente y útil que la deseada participación se realice a través de la mediación, con intervención de un mediador, o equipo de mediadores, con competencia para fomentar el diálogo entre el poder público, ciudadanos y entidades interesadas, e impulsar que compartan la información relativa a la materia en discusión y construyan un acuerdo que sea del interés de todos y también de la sociedad en general.

No debe olvidarse que la participación de los ciudadanos en el ámbito ambiental y urbanístico es una realidad legal, que incluso viene siendo potenciada por la Unión Europea. Por lo tanto, la aplicación de la mediación constituiría, en nuestra opinión, el medio más eficaz para concretar y llevar a cabo dicha participación e intervención, en la medida que permitiría la intervención de diversos agentes y entidades interesadas a través del diálogo, construyéndose convenios con base en un acuerdo común.

Consideramos, así, que la posibilidad **relativa a la aplicación de la mediación para la conclusión de procedimientos administrativos, debería ser fomentada en todas las leyes autonómicas en materias ambientales y urbanísticas susceptibles de transacción.**

---

*convenios con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos correspondientes, para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad administrativa urbanística.*

*2. La negociación, la formalización y el cumplimiento de los convenios urbanísticos a que se refiere el número anterior se rigen por los principios de transparencia, publicidad y, cuando proceda, concurrencia.*

<sup>216</sup> Ver arts. 16 y ss. de la Ley 27/2006, de 18 de Julio relativos al derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental.