

CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA
Barcelona, 26–27 de setembre de 2002

GRUP DE TREBALL I.- QUINA GESTIÓ PÚBLICA? PER A QUINA SOCIETAT?.-
L'EXERCICI DE LA GESTIÓ PÚBLICA EN LES SOCIETATS ACTUALS.

La presència de gestors públics catalans en les administracions d'àmbit supranacional

Jordi Romeva, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya

Resum

L'Administració catalana té cada cop més relació amb altres administracions europees, però es detecta un dèficit de representació, almenys en el camp de la conservació de la natura.

Cal que l'Administració catalana disposi d'uns canals de formació i promoció del personal adequats, per tal de no quedar infrarepresentada o no representada en organismes internacionals on té el dret i les possibilitats de participar.

La conservació de la natura interessa i preocupa a la societat cada cop més

Des de la Direcció General XI de la UE fins a organitzacions no governamentals, passant per altres organismes de composició i finalitats ben diferents, com els Quatre Motors d'Europa, la UICN, la Convenció RAMSAR o la Federació EUROPARC, es treballa per conservar el medi natural per a les generacions futures i donar compliment a les directives comunitàries i als acords internacionals.

Els darrers anys s'han produït canvis substancials en els criteris i les voluntats col·lectives, pel que fa a la conservació de la natura. D'una part, s'ha produït la integració de les xarxes locals d'espais protegits en xarxes internacionals, i d'altra, les polítiques estrictament conservacionistes han esdevingut estratègies de protecció ambiental molt integrades transversalment.

En l'àmbit global, els convenis internacionals (Berna, Rio, etc.) varen assenyalar el camí que calia seguir. Un dels resultats concrets de la cooperació internacional ha estat la Convenció RAMSAR (1971), de la qual ha resultat la creació d'una xarxa global de zones humides considerada essencial per a la conservació de les espècies migratòries d'ocells.

Des de 1992, la Unió Europea ha impulsat amb decisió la conservació del patrimoni natural, inicialment amb la promulgació des de la Comissió de directives que els països han anat incorporant als cossos normatius respectius (Directiva Aus el 1979; Directiva Hàbitats el 1992), i posteriorment, amb l'aplicació de programes de finançament (LIFE i d'altres) i amb la creació de xarxes d'espais naturals protegits (ZEPA, Xarxa Natura 2000).

D'altra banda, a partir del Conveni de Rio, s'han dissenyat, a totes les instàncies, estratègies que progressivament han anat integrant els objectius purament

proteccionistes en polítiques mediambientals integrades: Biodiversitat (Global, 1992; Paneuropea, 1995), estratègies integrades (europees, 1998, espanyola, 1999, catalana, 1997).

L'estratègia mediambiental a Catalunya

En aquesta línia, Catalunya, juntament amb Baden-Württemberg, Lombardia i Rhône-Alpes integra els Quatre Motors d'Europa i és membre de ple dret, per exemple, de la Unió Internacional de Conservació de la Natura (UICN), de la Federació Europea de Parcs Nacionals i Naturals i d'EUROSITE.

Els criteris amb què s'està elaborant l'estratègia mediambiental catalana, arran d'una resolució del Parlament de Catalunya de 1997, coincideixen amb els de les estratègies d'abast territorial més ample (espanyol, europeu, global); així, entre les prioritats hi figuren, entre d'altres aspectes, la voluntat d'establir o reforçar els sistemes per a l'intercanvi d'informació a nivell nacional, estatal i comunitari i la d'impulsar la cooperació internacional per a la conservació de la biodiversitat i l'ús sostenible dels recursos naturals.

Un nou estil de governar

S'ha d'entendre l'Administració comunitària com un nivell més de l'ordenament administratiu dels ciutadans que pertanyen a la Unió Europea i cal considerar-la, per tant, conjuntament amb la local, la regional o autonòmica i l'estatal

Quan les persones se senten sotmeses a una autoritat i a un control estrangers, tendeixen a reaccionar negativament, a posar entrebancs o, com a mínim, a restar inactius. Per tant, convé exercir la presa de decisions respectant plenament el principi de subsidiarietat.

De la mateixa manera que les actuacions especialitzades han deixat de ser autònomes, en benefici de les estratègies interdisciplinàries, les actuacions aïllades d'un país o regió han perdut sentit en la mesura en què augmenta la necessitat de comunicació vertical i horitzontal entre les instàncies administratives. Tot això genera la necessitat d'incrementar i millorar la comunicació, la cooperació i la coordinació entre totes les parts implicades.

L'Administració catalana té cada cop més relació amb altres administracions europees. De fet, la Comissió Europea sol·licita sovint que els gestors públics que tenen les competències per aplicar les normatives comunitàries participin en la seva elaboració i contrastació.

El rol de Catalunya com enllaç entre els programes polítics en l'àmbit nacional i europeu i la seva aplicació local estarà determinat, en bona mesura, pel nombre i per la capacitat dels gestors de les administracions catalanes.

D'altra banda, la UE no ha deixat de fer esforços perquè la llibertat d'accés a la informació sobre el medi ambient sigui una realitat en tots els estats membres, tot i les dificultats que troba per aconseguir-ho. S'han creat els programes INFOTERRA i

CORINE, de l'Agència Europea del Medi Ambient (AEMA), i ha propiciat la convenció d'AARHUS.

Espanya forma part de l'"AEMA" i disposa a Sevilla d'un centre nacional de referència (CNR) sobre el sòl, però s'ha posat de manifest la necessitat ineludible de millorar els mecanismes de recollida de dades i d'intercanvi d'informació entre tots els estats membres i la conveniència d'adaptar les administracions a una nova manera de mantenir les relacions amb els ciutadans molt més oberta i transparent.

RAA, REPRE, PCPE, EPRO i CORE

Cada comunitat autònoma disposa d'una autoritat ambiental que és nomenada pel Ministeri del Medi Ambient i que forma part d'una xarxa, la "**Red de Autoridades Ambientales (RAA)**", en la qual també hi són representats els ministeris de medi ambient i d'agricultura i la Direcció General de la Comissió Europea.

Per coordinar-se amb la Unió Europea, el Govern espanyol està organitzat en dues comissions: la Comissió Interministerial per a Afers Comunitaris i la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics. D'altra banda, dependent de la Secretaria d'Estat per a Europa i la UE, pengen la Direcció General de Coordinació Tècnica Comunitària i la "**Representació Permanent a Brussel·les (REPRE)**". La REPRE està encapçalada per un Ambaixador Representant Permanent i un Representant Permanent Adjunt, i compta amb més de quaranta "consellers", dels quals hi ha un per a cada CA i més de cent funcionaris.

El **Patronat Català Pro Europa (PCPE)** és un consorci públic creat l'any 1982 per la Generalitat de Catalunya i per un conjunt d'entitats catalanes representatives del món econòmic i financer -cambres de comerç i caixes d'estalvi-, de l'àmbit universitari i de l'administració local, amb l'objectiu d'impulsar a Catalunya el coneixement de les polítiques i les realitzacions de la Unió Europea.

Els seus objectius bàsics són formar, informar i sensibilitzar la societat catalana en el seu conjunt sobre el procés d'integració europea. Progressivament, ha ampliat les seves activitats passant a realitzar un seguiment exhaustiu de les iniciatives de la Unió Europea amb una incidència directa a Catalunya des d'una perspectiva institucional, econòmica, social i cultural. D'aquesta manera el Patronat Català Pro Europa ha esdevingut a Catalunya una entitat especialitzada en les polítiques i accions de la Unió Europea.

A finals de 2001, la Direcció General de Medi Ambient (DGXI), dirigida pel Sr. Prudencio Perera, va convocar totes les oficines regionals presents a Brussel·les per proposar la creació d'una xarxa de regions per col·laborar estretament amb la Comissió en la fase de definició de les polítiques de qualitat ambiental i recursos naturals. El nom oficial de la xarxa és "**Environment's Platform of regional Offices (EPRO)**" i ja s'ha reunit en més de cinc ocasions.

Cada Estat membre ha nomenat una regió coordinadora per constituir l'anomenat "Comitè de Pilotatge" o "**CORE GROUP**", que ja s'ha reunit en set ocasions.

No val a badar

Per avaluar l'èxit o el fracàs d'un procés de negociació entre els estats membres i la Comissió Europea a l'hora de redactar una determinada normativa, es tenen en compte les conseqüències econòmiques que el document resultant tindrà en l'Estat membre corresponent. En aquest sentit i quan es tracta de temes relacionats amb la conservació de l'entorn, l'Estat espanyol sempre surt malparat, perquè té molt de territori sotmès a diferents figures de protecció. Per donar compliment a les mesures comunitàries, cal una despesa important, i el no-compliment d'aquestes mesures comporta sancions. En ocasions, però, els mateixos estats es compliquen la vida: Si, per exemple, Espanya declara més de tres-cents punts interiors com a "aigües de bany", mentre que França en proposa trenta i Grècia, tres, és evident que, a l'hora de complir les mesures higienicosanitàries a què obliga la declaració corresponent, possiblement Espanya tindrà més problemes.

No donar compliment a les normatives comunitàries acostuma a sortir car. N'hi ha molts exemples. En qüestions mediambientals, repetidament s'esmenta la multa de 20.000 euros diaris (a pagar per Grècia des de la data de la sentència fins a l'aplicació de determinades mesures de reducció de residus a què s'havia compromès) que la UE va imposar a Grècia, i la decisió del Tribunal de Justícia en jutjar l'impacte d'una carretera en uns aiguamolls declarats com a ZEPA (Zona Especial de Protecció per a les Aus), a Santoña (Cantàbria), que va considerar prioritari els criteris de protecció de la Directiva Aus.

Hi ha normes, la redacció original o les transposicions posteriors de les quals contenen ambigüitats que poden ser objecte d'interpretacions diferents. També hi ha exemples d'això: la legislació espanyola no considera les ZEPA tal i com les defineix la Directiva Aus, sinó que fa referència a les Zones d'Especial Protecció (ZEP) de què parla la Directiva Hàbitats i, a més, la declaració de les quals correspon a les comunitats autònomes.

Seguint amb les transposicions tant a la legislació estatal com a la regional o autonòmica, és habitual haver de fer correccions, per iniciativa pròpia o per indicació comunitària.

La manca de gestors públics suficientment preparats i coneixedors de la normativa comunitària i dels procediments administratius corresponents està afavorint la creació de despatxos de professionals que es dediquen a assessorar sobre aquestes qüestions.

Perspectives de futur

D'acord amb l'experiència i la tendència actual, és de preveure l'augment del nombre de temes que impliquen relacions interterritorials (subvencions, conflictes, fòrums, etc.), així com un increment del cabal d'informació que produeixen les diferents instàncies i que és necessari conèixer i difondre. En conseqüència, cada cop serà més necessari:

- Estar al corrent de com evoluciona el procés d'elaboració i el seguiment posterior de les normes que s'aproven a la UE.

Com que el nombre de funcionaris comunitaris és insuficient, per compensar-ho els estats membres desplacen a Brussel·les, per un període determinat de temps, funcionaris de les seves administracions, que s'anomenen becaris o "detachés" i que assumeixen la totalitat o part del seu sou. Aquesta fórmula és ben vista per la Unió i, a més, per als estats que la practiquen representa disposar d'una informació de primera mà; és molt utilitzada per francesos, anglesos i alemanys, però molt poc per l'Estat espanyol.

- Incidir en les decisions que puguin prendre els organismes internacionals.

Per això, cal assegurar la presència catalana en els fòrums internacionals sobre la conservació de la natura (Comitè Habitats, Comitè Ornis, Comitè permanent forestal), mantenir les iniciatives en marxa (grup de treball de Conservació de la Natura dels Quatre Motors, Comitè espanyol de la UICN, EUROPARC Espanya) i participar activament en els altres programes i fòrums internacionals (INTERREG, EUROSITE, UICN, PAM, EUROPARC, etc.)

- Afavorir la relació i intercanvi d'experiències entre el personal de les institucions públiques i privades de dins i fora de Catalunya.

Una bona manera d'aconseguir-ho és organitzar a Catalunya les reunions dels organismes esmentats o portar a Catalunya les seves seus i òrgans de decisió.

La presència catalana

Per accedir a càrrecs de gestió pública en els organismes internacionals cal tenir vocació i una preparació adequada. La voluntat política i la capacitat i preparació dels nostres tècnics, però, no es corresponen amb la presència catalana, més aviat escassa, en els òrgans de gestió dels organismes esmentats.

Per accedir a llocs de responsabilitat dins els òrgans de govern dels organismes internacionals, cal tenir molta paciència i molta constància. És necessari, és clar, ser-ne membre i pagar la quota corresponent, però això no és suficient: cal assistir a les reunions, fer-hi aportacions, publicar-hi articles, formar part de les reunions de treball, relacionar-se amb els seus membres abans, durant i després de les reunions. En resum, dedicar-hi moltes hores.

Per contra, la resolució dels problemes que sorgeixen cada dia, la preparació d'informes, les reunions de treball, les visites, el seguiment del pressupost, la preparació de documentació i de respostes a qüestions diferents, és a dir, la gestió del dia a dia, no deixen temps per preparar comunicacions, organitzar i assistir a jornades, telefonar als col·legues, suggerir iniciatives, elaborar materials i, encara menys, presentar candidatures a càrrecs directius.

En general, al personal de l'Administració catalana li costa alterar l'horari de treball habitual, agafar avions, dormir fora de casa, expressar-se en llengües de les quals té un coneixement sovint no suficient, preparar comunicacions i compartir passejades i

àpats amb desconeguts; i, encara molt més, traslladar la residència fora dels límits del territori català.

A Catalunya sempre s'ha preferit trobar feina al sector privat i, com a conseqüència d'això, als anys seixanta, els universitaris no es plantejaven treballar a l'Administració espanyola i ara no es plantegen treballar a l'Administració europea; i, de la mateixa manera que, a causa de la manca de candidats autòctons, els professionals d'altres regions espanyoles omplien les oficines del Servei d'Extensió Agrària a Catalunya, actualment, les places comunitàries reservades a funcionaris espanyols estan principalment ocupades per funcionaris de la resta de l'Estat.

Seria inexacte, però, responsabilitzar d'aquesta situació, únicament, a la inèrcia dels funcionaris, perquè, els canals que l'Administració té establerts per dur a terme les relacions exteriors no s'adiuen amb el dinamisme de la societat actual, i tot i que, cada cop amb més freqüència, hi ha persones entusiastes que mostren interès a treballar en aquestes qüestions, moltes vegades es troben amb dificultats molt serioses per incorporar-les a la llista de tasques que tenen assignades.

Conclusions

Catalunya necessita conèixer, de primera mà, l'evolució de la política comunitària i incidir en les decisions que puguin adoptar les institucions internacionals i afavorir la relació i l'intercanvi d'experiències entre el personal de les institucions públiques i privades de dins i fora de Catalunya.

Per al normal desenvolupament del nostre país, cal que l'Administració catalana disposi d'unitats, el personal de les quals s'ocupi, dins i fora de Catalunya, de qüestions relacionades amb l'aplicació de la política europea i que col·labori amb les institucions i amb els organismes internacionals.

Tot i que la incorporació de catalans a les institucions internacionals tindria conseqüències positives recíproques, l'Administració no afavoreix ni potencia les vocacions europeistes del seu personal i els canals de què disposa actualment per dur a terme les relacions exteriors no es corresponen amb la diversitat de temes ni amb la freqüència amb què Catalunya s'interrelaciona amb els països del nostre entorn.

És necessari, doncs, preparar i promocionar un equip de tècnics capacitat i suficient, persones que, d'aquí a uns anys, puguin ocupar càrrecs de responsabilitat en les institucions i en les organitzacions internacionals.

Cal que les diferents unitats administratives disposin de persones que col·laborin amb els organismes internacionals, que millorin el coneixement d'altres llengües i que participin activament en els fòrums existents, i que aquesta activitat sigui reconeguda i tingui continuïtat en el temps.