

Una experiencia en formación: la elaboración de normas ambientales

Santiago Anglada*

EL AUTOR ARGUMENTA SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA NORMATIVA ADECUADA PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN PARTICULAR. RESEÑA LA EXPERIENCIA DE UN SEMINARIO-TALLER, MEDIANTE EL CUAL SE IMPARTIERON CONOCIMIENTOS EN RELACION A LA ELABORACION DE NORMAS AMBIENTALES.

A las puertas del siglo XXI, uno de los retos a que las naciones de Centroamérica se enfrentan es la modernización de su Estado. Tanto es así que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– vienen dando prioridad, en sus respectivos programas de cooperación, al componente de fortalecimiento institucional. Tales iniciativas forzosamente han de tener su reflejo en el Derecho, por lo que éste tiene de instrumento que hace realidad las políticas públicas.

Como ya advirtiera Jean Paul Henry veinte años atrás¹, nuestra sociedad asiste a un crecimiento desmesurado de regulaciones, cada vez más extensas y complejas, generada por

una burocracia carente a veces de los medios necesarios para aplicarlas. Lo que trae consigo una desvalorización normativa que degrada el fundamento mismo del Estado de Derecho.

A nivel mundial, muchos Estados han iniciado ya su reacción a fin de conformar un ordenamiento jurídico más ágil y eficaz, que delimite un campo de acción de los agentes sociales acorde con el interés público. A su vez, esta misma operatividad ha de contribuir a un mejor conocimiento y mayor fiabilidad de las disposiciones legales que, por su escasa viabilidad, parecen más próximas a la llamada hoy día "realidad virtual". Baste con citar aquí la revisión de buen número de regulaciones iniciada en Estados Unidos de América, conforme a los principios de simplificación y eficiencia administrativas que propugna el Informe sobre

* Consultor del Programa SOAGAM (BID-Gobierno de Costa Rica)

1. Ver la fin de l'Etat de Droit? Revue du Droit Public, París (F), 1977.

Revisión de la Actividad Nacional, dirigido por el Vicepresidente Al Gore². Similares vientos recorren Europa, hasta el punto que, según Schäfer, cualquier técnica normativa que se aplique ha de buscar la depuración y limpieza del ordenamiento³, y a través de éstas una claridad que sirva a la seguridad jurídica.

Acaba de aludirse a un concepto que es clave en la correcta formulación de leyes y reglamentos: su claridad, no sólo semántica o lingüística, sino también normativa, en palabras de Sainz Moreno⁴. Ahí comienza la responsabilidad de aquellas personas que, por sus funciones políticas o administrativas, intervienen en el proceso de elaboración de las normas. Estas circunstancias fueron consideradas por los gestores del Programa SOAGAM⁵, quienes, al diseñar sus actividades de capacitación profesional en Costa Rica, consultaron al Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–. Estos contactos se plasmaron en la organización de un Seminario-taller sobre Elaboración de Normas Ambientales que, homologado por el

2. *Creating a Government that works better and costs less*. Washington (EEUU), 1994.
3. *Sobre el valor y la posible incidencia de las directrices legislativas*. Técnica Normativa. Generalidad de Catalunya. Barcelona (E), 1991.
4. *La técnica normativa: su significado en el contexto autonómico*. Vid. (3).
5. *Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Area Metropolitana*.
6. *Manual de técnicas legislativas*. Asamblea Legislativa y Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. (Colaboración del Proyecto 5120244/ USAID). San José (CR), 1991.

Gobierno de Costa Rica, tuvo lugar los días 21 y 22 de agosto de 1996 en San José.

La doble vertiente del curso, un tanto seminario y taller, vino impuesta por la conveniencia tanto de un aprendizaje teórico como de un adiestramiento práctico, toda vez que sus destinatarios serían funcionarios del Poder Ejecutivo cuya actividad profesional, preferentemente, tiene por objeto la elaboración de proyectos de normas ambientales. Para la definición de ese contenido práctico, fue asimismo consultada la Oficina de la Organización Panamericana de la Salud –OPS/OMS–, con quien se fijó como objeto de adiestramiento el transporte de desechos hospitalarios; materia cuya regulación actual precisa de una evaluación y, en su caso, revisión normativa.

Conviene recordar que Costa Rica había contado ya con una experiencia formativa anterior, orientada a parlamentarios y técnicos de la Asamblea Legislativa, de la que resultó una publicación sobre técnicas normativas⁶. Con la mirada puesta en un enriquecimiento por experiencias de cooperación, su calidad hizo de este libro el manual del nuevo Seminario-Taller, amablemente cedido por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.

En lo que respecta a los destinatarios, y de acuerdo con los organismos consultados, se valoró el interés de que pudieran incorporarse al curso funcionarios de las Municipalidades,

no sólo por las competencias de que éstas son titulares, sino también por las funciones que, como escalón más próximo al ciudadano, aquellas están llamadas a asumir. No en vano la descentralización local constituye una política defendida por el BID y que, recientemente, parecer hacer suya el Gobierno de Costa Rica. Por razón de especialidad, la convocatoria y selección de inscripciones entre el funcionario municipal fue ejecutada por la Oficina del Programa de Desarrollo Municipal para Centroamérica (Agencia Española de Cooperación Internacional).

Centrados en el contenido del seminario, cuatro horas lectivas estuvieron dedicadas al estudio de las técnicas normativas, propiamente dichas. Los participantes entraron a examinar la calidad de las normas, siguiendo en parte las pautas fijadas por Sainz Moreno (véase nota Nº 4): características que debe reunir un texto legal, por sí mismo y en función de la realidad jurídica y social en la que ha de insertarse. Así, y de un lado, se analizaron los aspectos de claridad semántica del texto (lenguaje), para continuar con los referidos a la claridad normativa, en particular su valor como tal y su estructura legal, ésta última según Sánchez Morón⁷. Por otro, se examinó la integración de la norma en un ordenamiento coherente, con atención a los regímenes transitorios y dis-

posiciones derogatorias. Para terminar con una referencia a las técnicas de evaluación de las normas, desde la perspectiva de la necesidad de éstas y su aplicabilidad real, lo que implica valoración de costos económicos.

La siguiente sesión (1 h.) fue destinada al estudio de los efectos que, en la formulación de las llamadas normas técnicas, ha tenido la adhesión de Costa Rica a los acuerdos de liberalización del comercio, conocidos como Ronda Uruguay. Su trascendencia no dejó de sorprender a los asistentes, quienes fueron introducidos en el contenido de la Norma CR-0, sobre elaboración de Reglamentos Técnicos.

Finalizada esta primera parte teórica, y a un nivel ya específico, pasó a exponerse la realidad del transporte de los desechos hospitalarios en Costa Rica (1 h.). La exposición se orientó de cara a que los participantes hicieran un ejercicio de conocimiento de la situación sobre la que, ya en la fase práctica, se ejercitarían en las técnicas de redacción y evaluación de una posible norma.

Tras una recapitulación, los asistentes se distribuyeron en dos grupos, a fin de hacer posible una mayor participación activa (2 h.). El primero abordó el estudio de la regulación que, a la problemática planteada en la sesión anterior, depara el ordenamiento jurídico costarricense. Mientras que el segundo grupo se centró en el análisis de las respuestas que, a la misma problemática, daba el Derecho Comparado. Con este fin, cada grupo disponía de la

7. Contenido de las normas: Principio de homogeneidad. La calidad de las leyes. Parlamento Vasco, Vitoria (E), 1989.

normativa vigente en Costa Rica que, en la actualidad, incide en el transporte de desechos hospitalarios; como también contaban con algunas normas significativas de Estados Unidos de América, la Unión Europea y España, además de datos provenientes de México. Posteriormente (1:30 h.), los ponentes de los respectivos grupos pusieron en común sus conclusiones acerca de las respuestas que, tanto el Derecho costarricense como el comparado, dan a la realidad social objeto de adiestramiento. El breve debate terminó con el repaso de una lista de control, a modo de cuestionario sobre la calidad de todo producto normativo (véase nota N^o 6).

La sesión siguiente (2 h.) fue ya destinada a practicar en la revisión y adecuación de normativas, mediante la redacción de un borrador de disposición legal que reuniese las condiciones, por un lado, de claridad y, por otro, de aplicabilidad. Finalmente (30 m.)

tuvo lugar un breve ejercicio de simulación de la aplicación de la norma diseñada, con un componente de concertación, en el que participó un empresario del transporte de desechos hospitalarios. Como anticipara Montoro Chiner⁸, surgieron allí problemas que hasta entonces habían pasado desapercibidos. Lo que pone aún más de relieve la importancia que tiene el entorno social de la propia norma.

Una vez efectuada la prueba de evaluación por los participantes, éstos cumplieron la encuesta suministrada por la Dirección General de Servicio Civil, a fin de evaluar a su vez la actividad de adiestramiento. Los encuestados consideraron que el Seminario-Taller era de utilidad para mejorar su trabajo. Estimaron que la duración del curso debería ser ampliada en futuras ediciones y, en un caso, se suscitó mayor documentación referente a Latinoamérica Δ

8. Alcance de la técnica normativa en la Ley 13/1989. Vid. (3).