

ESPECIAL "MEDIO AMBIENTE"

Crónica

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA*

Alexandre Peñalver i Cabré
Lluís-Xavier Toldrà i Bastida

I. Introducción

La preocupación por las cuestiones relativas al medio ambiente se ha transformado en un fenómeno social iniciado hace pocas décadas y con una fuerza creciente cada vez más espectacular. No se trata de una moda más o menos pasajera, sino del intento de enfrentar soluciones al retroceso en la calidad del entorno.¹ Así, se ve al medio ambiente no como lo que hay que conservar, sino como un elemento a tener en cuenta en el desarrollo de la actividad humana, y especialmente en la actividad económica, hablando, entonces, de «desarrollo sostenible».²

El medio ambiente es objeto de estudio por parte de distintas disciplinas científicas como la economía, la geografía, la biología, la sociología... y, por lo tanto, también el Derecho. Este se configura como un elemento de ordenación social mediante el cual se podrían establecer instrumentos jurídicos efectivos para una mejor protección del medio natural y del ambiente.³

Uno de estos instrumentos jurídicos puede ser fomentar la participación ciudadana en la temática relativa al medio ambiente. Radica ahí el objeto de este trabajo, que pretende ser un estudio eminentemente jurídico sobre la participación de los ciudadanos en los organismos de la Administración de la Generalidad de Cataluña encargados de velar por la protección del medio ambiente.

1.1. Participación ciudadana en medio ambiente

Cuando hablamos de Derecho ambiental nos hallamos ante intereses sociales o colectivos que sobrepasan a los estrictamente individuales. La preocupación del Derecho por esta especie de intereses se inició en las relaciones sociales de la sociedad industrial emergida en el siglo pasado, y, en el presente, cristaliza en una mayor

* Este artículo es fruto de un estudio realizado dentro del marco del programa de doctorado *Administración Pública y Estado Social* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

1. Folch i Guillén, Ramón: «Recapitulació de dades per a una estratègia ambiental global» en *Natura, ús o abús? Llibre blanc de la gestió de la natura als Països Catalans*, Barcino, Barcelona, 1988, pág. 583 y ss.

2. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas: *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

3. Dentro de esta función instrumental del Derecho, son interesantes estas publicaciones: Álvarez Baquerizo, Cristina: *Derecho ambiental. Manual práctico*, Pentathlon Ediciones, Madrid, 1990; Amenós, Peñalver, Toldrà: *Els Drets del Medi Ambient*, Cepa i Depana, Barcelona, 1991; Martín Mateo, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. 1*, Trivium, Madrid, 1991, pág. 20-21.

socialización o masificación y en nuevas aspiraciones, como la de un mejor medio ambiente. Así, el medio ambiente se podría catalogar dentro de los llamados «intereses difusos»⁴ que el propio Tribunal Constitucional se ha preocupado de definir como «aquéllos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer al de todos y al de cada uno de los que componen la sociedad, por lo cual se puede afirmar que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere, desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común» (Sentencia del Tribunal Constitucional 62/83, de 11 de julio).

Debemos tener presente que estos intereses al medio ambiente se vehiculan normalmente desde grupos sin personalidad jurídica o en personas jurídicas (esencialmente asociaciones). Entonces, es preciso que el ordenamiento jurídico dé cabida a estas entidades para que actúen en defensa de estos intereses, y que, por lo tanto, la titularidad de los mismos se reconozca no sólo a los individuos considerados aisladamente, sino también en cuanto están insertos en estas organizaciones, cuya finalidad es específicamente la de preservar el medio ambiente.⁵ En este sentido ya se han pronunciado tanto la jurisprudencia⁶ como la doctrina.⁷

Aparte de configurarse el medio como un interés difuso de los ciudadanos, éste es también un mandato a los poderes públicos para que velen por su protección, ya que, según el artículo 45.2 de la Constitución española:

«Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y de defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Y, evidentemente, entre las medidas que pueden arbitrar los poderes públicos hay que prever mecanismos de participación ciudadana en la actividad de la Administración pública,⁸ la cual deriva de la actual configuración del Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE).⁹ Además, la participación ciudadana está prevista expresa-

4. Sobre intereses colectivos y difusos se pueden indicar los siguientes autores: Almagro Nosete, José: «La protección procesal de los intereses difusos en el Estado español», *Justicia* n.º 1, 1983, pág. 69 y ss.; Lozano Higuero, Manuel: *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983, pág. 129 y ss.; Sánchez Morón: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 111.

5. No todas las entidades están legitimadas, sino solamente aquéllas que tengan una «representatividad cualificada». En este sentido, Almagro, *op. cit.*, pág. 77; en el campo de los consumidores, Cuchillo Foix, Montserrat: «La concreción de los derechos de consulta y participación de los consumidores y usuarios» en la obra colectiva *Comentarios a la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios*, dirigida por Bercovitz y Salas, Civitas, Madrid, 1992, pág. 631 y ss.; y en el de medio ambiente, Lozano, *op. cit.*, pág. 226-227.

6. STC 64/1988, de 12 de abril, que dice: «es cierto, no obstante, que la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también, en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental».

7. Por ejemplo, Almagro, *op. cit.*, pág. 76 y ss.

8. Aspecto profundamente tratado por la doctrina. Por ejemplo, Cuchillo, *op. cit.*, pág. 629, nota cuarta.

9. Entre otros autores, Garrarena Morales: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984; Parejo Alfonso. Luciano: «La participación en el Estado social», *Actualidad administrativa*, n.º 5, 1987, pág. 231.

mente en distintos artículos de la Norma Fundamental. Así, el art. 9.2 establece que «corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural». ¹⁰ También el art. 23.1 CE configura como derecho fundamental «participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes», entendiéndose que abarca tanto la participación política como la administrativa. ¹¹ Otros artículos expresan manifestaciones concretas de la participación ciudadana (por ejemplo, en todos los organismos públicos que afecten directamente a la calidad de vida, art. 129 CE).

Las modalidades de participación se pueden clasificar, según la mayor parte de la doctrina, ¹² en funcional y orgánica. La primera consiste en la intervención de los ciudadanos (sea como individuos o como representantes de colectivos) en funciones administrativas sin incorporarse en la estructura de la Administración. En la segunda, en cambio, el ciudadano (según las condiciones antes dichas) forma parte de organismos adscritos a la Administración. A efectos de este estudio solamente nos fijaremos en esta última forma de participación.

De todo lo que se ha comentado se desprende que la Constitución tiene potencialidad suficiente para responder a las circunstancias objetivas que reclamen la participación ciudadana directa en los asuntos públicos (y concretamente en la organización administrativa en medio ambiente), pero su plasmación legislativa y, sobre todo, en la actuación administrativa, es deficitaria en la mayoría de los casos. ¹³ Será preciso estudiar si esta falta de desarrollo de la Constitución se debe a una falta de praxis sociopolítica o a una falta de desarrollo técnico-jurídico, o bien a otros motivos.

De hecho, este estudio sobre la participación de los ciudadanos en la Administración de la Generalidad sobre temas de medio ambiente hay que englobarlo dentro del contexto general de lo que se ha llamado la «crisis de la legitimación democrática de la Administración moderna». ¹⁴ Como posible alternativa se ha establecido la de garantizar la participación ciudadana en las funciones administrativas con el fin de ofrecer un medio de expresión de las demandas sociales que sea útil para controlar las decisiones que adopten las autoridades administrativas, así como para asegurar su efectividad.

10. Obviamente en este artículo queda incluida la participación administrativa tal como manifiesta Sánchez Blanco, Ángel: «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», *Revista de la Administración Pública*, n.º 119, 1989, pág. 142.

11. Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Comentarios a la Constitución*, obra dirigida por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1990, pág. 292-297; García de Enterría, Eduardo, y Fernández Rodríguez: *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1982, pág. 76, 83-84; Sánchez Blanco, *op. cit.* pág. 149 y ss.; y Pérez Moreno, Alfonso: «Crisis de la participación administrativa», *Revista de la Administración Pública*, n.º 115, 1988, pág. 107, entre otras.

12. Ver García de Enterría: «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa» en el *Libro homenaje al profesor J.L. Villar Pallasí*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 443; y Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 167 y ss. Según García de Enterría existe otro tipo de participación (no aceptada por la mayoría de la doctrina), que llama participación cooperativa, en que el ciudadano no interviene en el ejercicio de funciones administrativas ni se insiere en la organización administrativa, sino que lleva a término una actividad privada que beneficia determinados intereses colectivos o determinados intereses generales según valoración de la Administración.

13. Pérez Moreno, *op. cit.*, pág. 94.

14. Muñoz Machado, Santiago: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de la Administración Pública*, n.º 84, 1977, pág. 530; Pérez Moreno, *op. cit.*, pág. 113 y ss., entre otros autores.

No se trata de suplantar la mecánica de la representación política y la primacía de la Ley como expresión de la voluntad soberana, sino que el ciudadano que, en definitiva, es el depositario del derecho originario de la soberanía, ya no esté dispuesto a dejar en las exclusivas manos de la Administración la definición de lo que se entiende por interés general, y, así, intentar que las decisiones puedan ser más acertadas. Sólo de este modo se configura una «Administración auténticamente dialogante y la transformación de sus interlocutores en ciudadanos, antes súbditos o «administrados», con una contemplación objetiva, desapasionada y contrapuesta de los problemas»¹⁵ (al fin y al cabo, el mecanismo previsto en el art. 9.2 de la Constitución).

La idea que yace en todo este planteamiento no es la de crear una «Administración participada» —que podría originar un nuevo corporativismo disfuncional—, sino introducir un cambio profundo en el Derecho público interno para adecuarlo a las exigencias del Estado social. Este prevé una interrelación Estado-sociedad y, por lo tanto, no permite que el Estado prescinda de la sociedad para la toma de decisiones.¹⁶ En definitiva, es una muestra de la tensión con el Estado de Derecho, cuyas categorías y técnicas son insuficientes para encauzar el contenido del Estado social. No obstante, no hay que olvidar la primacía de la función administrativa como servicio objetivo y eficaz a los intereses generales, como el de la tutela del medio ambiente, sin que se cree una «Administración paralela» controlada por aquellos grupos dominantes.

En este artículo se intenta analizar las escalas de participación que se han establecido en materia ambiental, las cuales deberían obedecer no a vías rígidas y uniformes, sino a una modulación de intensidades y a una diversidad de técnicas.

1.2. *Administración de la Generalidad de Cataluña*

Aun cuando las competencias que ostenta la Generalidad en materia de protección del entorno son en función de diferentes títulos competenciales (teniendo el medio ambiente¹⁷ un carácter residual —art. 149.1.23 CE y art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña—), podemos establecer que la mayoría de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre medio ambiente (en un sentido amplio) residen en la Generalidad.¹⁸ Este es el motivo principal por el cual el objeto de estudio se centra tan sólo en esta Administración. Aun cuando los entes locales tienen competencias bastante significativas en materia ambiental y sería interesante un análisis del aspecto participativo en este ámbito, esto se separa del objeto de esta investigación, ya que entendemos que se trata de una Administración con rasgos bastante diferentes de la Administración de la Generalidad. Lo mismo convendría decir con respecto a la

15. STS de 4 de julio de 1987 y de 19 de mayo de 1988.

16. STC 18/1984, de 7 de febrero, donde se recoge que «La configuración del Estado como social y de derecho (...) culmina una evolución en la que la consecución de los fines generales no es absorbida por el Estado, sino que se organiza en una acción mutua Estado-Sociedad»; Font y Llovet, Tomás: «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 45, Madrid, 1985, pág. 46 y ss.

17. El título competencial de medio ambiente ha sido muy controvertido en la doctrina. En este sentido hay que remarcar la STC 180/1991, de 29 de julio, sobre la Ley 22/88, de 28 de julio, de costas, que intenta aportar soluciones al respecto.

18. Cuchillo Foix: «Medi ambient», en la obra colectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, pág. 341 y ss.

Administración del Estado, con la salvedad de que dicta normativa básica ambiental en donde, además, las materias en las cuales es plenamente competente suelen ser materias con pocos órganos participantes (determinados aspectos de aguas, costas, energía nuclear, etc.). Por lo tanto, para realizar un mejor estudio del que se puedan obtener conclusiones útiles y significativas, es preferible ceñirse únicamente a la Administración de la Generalidad, la cual, como se ha dicho, es la que en definitiva, y ateniéndose a la legislación aplicable y al actual reparto de competencias, tiene la mayor parte de responsabilidades.

1.3. *Concepto de medio ambiente*

El Derecho ambiental se está configurando como una de las ramas jurídicas en formación que necesitan mayor estudio y desarrollo. Una muestra de ello son, por ejemplo, los distintos posicionamientos doctrinales sobre el concepto jurídico de medio ambiente. Según Martín Mateo,¹⁹ hallamos cuatro concepciones: «la primera restringe su ámbito al entorno natural: aire, agua, ruido y vegetación; la segunda incluye otros elementos físicos y biológicos, monumentos históricos, suelo, fauna; una tercera añade infraestructuras, tipos de viviendas, transporte, equipos sanitarios; la más amplia integra factores culturales como bienestar, calidad de vida, educación y desarrollo...». Este mismo autor lo restringe solamente a dos elementos como son el aire y el agua, mientras otros autores como Jaquenod²⁰ contemplan una noción más amplia que incluye tanto el ambiente natural como el humano.

Fruto de estos conceptos más amplios sobre el medio ambiente es la relación de materias que se han analizado y que se anuncian a continuación: ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, costas, protección y gestión de especies vegetales y animales, aguas, aire, residuos, actividades extractivas, impacto ambiental, actividades clasificadas, energía nuclear, patrimonio histórico y tecnologías limpias.

Vemos, pues, que con este estudio se quieren poner en relación dos de los aspectos más importantes en el debate jurídico y social, como son el medio ambiente y la participación de los ciudadanos, para extraer conclusiones de interés en el sentido de ver cuál es el papel de los ciudadanos en la gestión de un asunto público como lo es el medio ambiente, y observar cuáles son los distintos mecanismos de participación orgánica que se han establecido y a qué condicionantes han obedecido (materia en concreto, presión pública...).

II. Estudios realizados

Este artículo es el resultado de un trabajo sobre los organismos ambientales de la Administración de la Generalidad. En total se han examinado sesenta y dos órganos, lo que ha permitido extraer conclusiones válidas sobre el fenómeno participativo en esta temática. Aunque se ha realizado una tarea descriptiva de cada organismo, se ha intentado no caer en un casuismo que impidiese comparar los distintos datos que se

19. Martín Mateo, *op. cit.*, pág. 86.

20. Entre otros, Jaquenod de Zsögön, Silvia: «El Derecho Ambiental y sus principios rectores», Madrid, 1989, pág. 208.

iban obteniendo, ya que de otro modo no se hubiesen podido deducir ninguna clase de conclusiones generales ni hacer unas valoraciones globales sobre la participación ciudadana en materia de medio ambiente.

A continuación se hace un breve comentario sobre los distintos apartados que se han utilizado para el análisis de cada organismo.

Los órganos se han estudiado por bloques de *materias* (ya citadas anteriormente), dado que, como es previsible, las tipologías de órganos y su composición varían sustancialmente según se trate de unas u otras. A continuación se han reflejado los aspectos descriptivos del órgano: el *nombre*, el *Departamento* al que está adscrito y la *normativa básica* que lo regula.

Después se ha entrado en una de las partes más relevantes de este análisis sobre el terreno, que fundamentalmente ha sido detallar la *composición* de cada órgano en función de las variables que más interés presentan a los efectos del presente estudio: *número de representantes de las distintas Administraciones y de los varios sectores sociales representados*, citando a quien les *nombra y designa* y cuál es la *duración* del cargo. Hemos clasificado los sectores sociales en tres bloques: administración corporativa, expertos e interlocutores sociales. Con respecto a la primera, si bien tiene la consideración de ente público, hemos creído oportuno incluirla dentro de este apartado debido a sus peculiares características, ya que su base es asociativa y la función que ostenta se concreta en la defensa y la satisfacción de los intereses comunes de los asociados. Con respecto a los expertos debemos decir, al menos formalmente, que son ciudadanos calificados por sus conocimientos y que no representan a ningún sector social en concreto. Sobre los últimos, los interlocutores sociales, entendemos aquellos ciudadanos que representan determinados intereses colectivos, que la mayoría de las veces cristalizan en grupos y asociaciones.²¹

Posteriormente se citan *aspectos organizativos*, como la *periodicidad de las reuniones* (tanto las ordinarias como las extraordinarias) y el *régimen de votaciones*.

El estudio de la composición y el juego que se pueda dar a los interlocutores sociales es muy interesante ponerlo en relación con las *funciones* del órgano y con el cariz de las *competencias* que la normativa le confiere:

—*Consultivas*: El órgano emite un dictamen o informe, sea preceptivo o no preceptivo, vinculante o no vinculante (diferenciando en este caso si puede tener algún efecto jurídico o no, como por ejemplo elevar la resolución del asunto a un órgano superior en caso de discordancia con el órgano sustantivo).

—*Propositivas*: El órgano presenta propuestas a otro órgano y adopta un papel de impulso de iniciativas concretas, o simplemente de propuestas de carácter general.

—*Resolutorias*: El órgano resuelve determinado asunto mediante un acto definitivo, susceptible de ser revisado por las vías procedimentales adecuadas.

—*Ejecutorias*: El órgano realiza la ejecución de determinadas resoluciones, como por ejemplo la construcción de instalaciones, la ejecución de un planeamiento, etc.

En cada uno de los apartados anteriores (composición, organización y funciones y competencias) se han hecho las observaciones oportunas (campos regulados por ley o

21. García de Enterría: «Principios y modalidades...», *op. cit.*, pág. 44.

reglamento, situación real, etc.). Una vez completada la relación pormenorizada de los órganos y sus características, quedaba la ineludible tarea de comparar los datos recogidos y comentarlos de modo concluyente, tal como se reproduce en el apartado siguiente. En definitiva, se pretende dar una visión clara del montón de datos que se recogen, dando sentido al trabajo, y hacer una valoración jurídica y extrajurídica del papel, desde el punto de vista orgánico, de los ciudadanos en la Administración ambiental catalana.

III. Situación actual de la participación ciudadana en la Administración del medio ambiente de la Generalidad de Cataluña

3.1. Materias con participación y sin participación

En la mayoría de materias ambientales examinadas hallamos organismos con participación social, pero también otras sin ella. No deja de sorprender que temas como el aire, las actividades extractivas, el impacto ambiental o las actividades clasificadas no tengan ningún tipo de mecanismo participativo como los que son objeto de este trabajo. Estas temáticas son importantes, han estado repetidamente de actualidad, y dependen tanto de normativa antigua como reciente, por lo cual no hay ningún motivo que explique esta falta de participación. Por ejemplo, hay que decir que en actividades clasificadas es donde se centran la mayor parte de sentencias del Tribunal Supremo en materia ambiental, y, en el caso del aire, éste supuso el primer supuesto de sentencia por delito ecológico (central térmica de Cercs).

Las materias con organismos participados son las siguientes: ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, protección y gestión de especies vegetales y animales, agua, residuos, energía nuclear, patrimonio histórico y tecnologías limpias. Pero la participación varía sustancialmente según la materia de que se trate. Una primera aproximación para analizar esta diversidad puede ser examinar el número de organismos participados por materia. Y, por tanto, es ilustrativo ver el gráfico circular A. Así, vemos que la temática de espacios naturales es la que ostenta el mayor número de órganos participados (39 %), seguida por la de protección y gestión de animales (27 %), mientras que en el resto hay muy pocos organismos. La causa

Gráfico A

Cantidad total de órganos participados en función de las materias

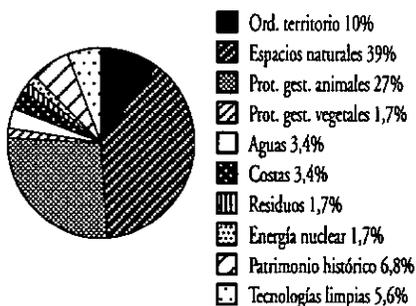
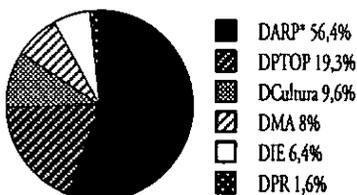


Gráfico B

Adscripción del total de órganos participados a los distintos departamentos de la Generalidad



*Depto. de Agricultura, Ganadería y Pesca; Depto. de Política Territorial y Obras Públicas; Depto. de Cultura; Depto. de Medio Ambiente; Depto. de Industria y Energía; Depto. de Presidencia.

inicial es evidente, ya que son materias que no tienen sólo uno o varios organismos de ámbito territorial nacional, provincial o comarcal, sino que cada espacio natural o reserva nacional de caza dispone de su propio órgano. En el caso de los espacios protegidos, proviene del hecho que la Ley-marco (Ley 12/85, de 13 de junio, de espacios naturales) prevé directamente la existencia de los órganos en cada lugar declarado protegido, e incluso ofrece unas pinceladas al respecto. Pero también, como razones de fondo, hallamos que es una de las materias en que los movimientos sociales (excursionismo, defensa de la naturaleza, sector científico, etc.) han sido más insistentes en la reivindicación de la protección de los valores naturales del territorio. Esta fue una vieja aspiración del movimiento en los primeros tiempos de la democracia, épocas en las cuales no existían espacios protegidos en Cataluña (tan sólo el Parque Nacional de Aiguestortes y el Parque Natural del Montseny), que se enfrentaba directamente con ciertos planteamientos de la política local (entes locales y poblamiento en zonas poco desarrolladas, de humanización ligada a economías de cariz tradicional) de los lugares a proteger. Como materia polémica, se optó por la vía participativa, igual que en caza y pesca, demostración de una fuerte dialéctica entre conservación de los recursos y explotación.

La adscripción de la totalidad de los órganos está mayoritariamente en manos del Departamento de Agricultura, dado que sumados los temas de espacios naturales y de protección y gestión de las especies animales —de los cuales es depositario (casi plenamente) de estos títulos, que son los que tienen más órganos— ya dan aproximadamente el 56 % de dominio, como se refleja en el gráfico adjunto (gráfico B). Es muy sintomático observar los pocos órganos participados (sólo un 8 %) que tiene el Departamento del entorno por excelencia: el de Medio Ambiente. Sin duda, las luchas políticas internas y entre los distintos grupos de presión, unido ello a su reciente creación, han propiciado que en la actualidad tengan más órganos participados ambientales el Departamento de Cultura y el de Política Territorial que el que, por definición, debería asumir la mayor parte.

Algunas claves para hacer un análisis de los distintos grados de participación (cuantitativa y cualitativa) serán examinar, entre otros aspectos, la representatividad del sector social y su importancia en el cómputo de miembros del organismo, el funcionamiento más o menos periódico del órgano, o los tipos de competencias que ostenta. A continuación se profundizará más en estos aspectos: primero se hará alusión a la composición y después a la organización, las funciones y competencias, finalizando con una interrelación de todos estos elementos.

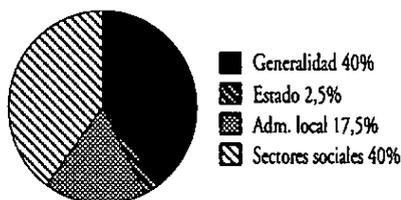
3.2. *Comentarios sectoriales*

A. Composición

a) Administraciones y sectores sociales representados

- Promedio de participación total:
 - Administración de la Generalidad: 40 %
 - Estado: 2,5 %
 - Administración local: 17,5 %
 - Sectores sociales: 40 %

Gráfico C
Promedio total de composición en los órganos participados



b) Distribución de la representación de los sectores sociales (número de organismos)

- Sólo expertos: 12
- Sólo interlocutores sociales: 10
- Administración corporativa e interlocutores sociales: 11
- Administración corporativa y expertos: 1
- Expertos e interlocutores sociales: 2
- Administración corporativa:
(número de organismos)
 - Colegios profesionales: 1
 - Cámara oficiales: 7
 - Federaciones deportivas: 7
 - Otros: 2
- Expertos:
(número de organismos)
 - Administración corporativa: 5
 - Interlocutores sociales: 4
 - Administración: 30
 - Generalidad: 4
 - Universidad: 12
 - Museos: 3
 - Institut d'Estudis Catalans (IEC): 11
 - Libres: 3
- Interlocutores sociales:
(número de organismos)
 - Intereses profesionales o económicos: 24
 - Intereses genéricos ambientales: 17
 - Otros (Iglesia): 2

c) Nombramiento y designación

Si bien hay que entender el nombramiento como elemento de forma, la designación consiste en la elección de la persona concreta que posteriormente será nombrada formalmente. En general ambos conceptos suelen estar desvinculados. Los nombramientos corresponden normalmente al Consejero a quien el órgano está adscrito, y excepcionalmente al Presidente de la Generalidad (por ejemplo, el Consejo de Protec-

ción de la Naturaleza, por el gran prestigio que debe definir este órgano, así como el Consejo Asesor de Energía y el Consejo de Seguimiento Nuclear, sin aparente explicación). A veces se reserva esta especialidad para determinados cargos de los órganos (el presidente del Patronato del Parque Nacional de Aigüestortes lo nombra el Presidente). En algunos casos, el nombramiento corresponde a determinadas autoridades, como el director general de Patrimonio Cultural en la temática de patrimonio histórico.

Con relación a la designación, las administraciones corporativas designan a sus propios miembros. Los expertos, en cambio, son designados por distintas autoridades, según la materia: urbanismo (Consejero de PTO), residuos (Consejero de Medio Ambiente, a propuesta del Consejo Interuniversitario y el IEC), energías nucleares y tecnologías limpias (Presidente de la Generalidad, a propuesta de distintos Consejeros) y patrimonio cultural (DGPC). Los interlocutores sociales son designados por el mismo sector social al cual pertenecen (sindicatos, industrias, entidades ambientales...) mediante sus entidades más representativas, en la mayoría de los casos.

En cuanto a la publicidad de los nombramientos, sólo en dos casos concretos se prevé, legalmente, la publicación en el DOGC (a pesar de que en otros casos también se publiquen).

d) Duración

En la mayoría de los casos estudiados no se determina la duración, y la renovación de los miembros se realiza según las elecciones efectuadas dentro de las formaciones sociales a las que pertenecen. Solamente se fija la duración a determinados organismos de gestión de los animales y a la Junta Rectora del Parque Natural de los Aiguamolls (todos ellos 4 años) y a los relacionados con el patrimonio cultural (2 años).

e) Observaciones

Habitualmente los órganos no superan el número de 15-20 miembros, lo cual debe entenderse como óptimo para que puedan ser realmente operativos.²² No obstante, nos encontramos con órganos de 44 miembros (Junta Rectora del Parque Natural del Delta del Ebro), o con otros de 7 miembros (Consejo Directivo del Parque Natural de los Aiguamolls). El caso del Parque del Delta del Ebro merece un comentario aparte, dadas sus peculiares especialidades. El hecho de ser tan numeroso responde a la necesidad de ser un lugar en donde la articulación de los distintos interlocutores y agentes sociales es muy ajustada, por lo que cualquier actuación precisa las correspondientes correcciones. Hay que tener en cuenta que su creación se produjo en el año 1983 a instancias de los entes locales por el peligro de desecación (por las actuaciones de los propietarios) de una de las lagunas más grandes del Delta, y que esta declaración fue anulada por los Tribunales por ser formalmente incorrecta, con lo cual el Parque fue reinstaurado en 1986, integrando a todos los elementos que en un primer momento impidieron la consolidación del mismo. De este modo, los órganos de este espacio se convierten en los más plurales y quizás en los que más importancia tienen en la temática, tal como se explicará más adelante.

22. Sagastume, Coro, y García, M. Jesús: «Órganos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas», *Documentación Administrativa*, n.º 226, 1991, epígrafe 1.5.

A diferencia del ámbito del consumo, en que la participación orgánica se circunscribe solamente a determinadas asociaciones de usuarios y consumidores, así como de empresarios,²³ en la temática ambiental la situación es radicalmente otra. Aquí están representados, según la materia en concreto, un amplio abanico de intereses muy variados (federaciones deportivas, colegios profesionales, cámaras oficiales, expertos, asociaciones industriales, sindicatos, entidades ambientales...).

Los expertos tienen la principal representación, pero la mayoría de ellos están vinculados a la Administración (entre ellos la mayor parte a la Universidad y al IEC). La causa de esta desviación de los expertos hacia la Administración proviene del hecho de que es la propia Generalidad la que, en la mayoría de los casos, los designa, y casi siempre libremente. También es importante destacar que los expertos que provienen de los sectores sociales representan, normalmente, intereses industriales, dado que éstos tienen un mayor peso específico y un mayor poder en la sociedad.²⁴

En cuanto a los interlocutores sociales, los intereses económicos o profesionales (industria, sindicatos, cofradías de pescadores, sector hotelero...) están representados en 24 órganos de casi todas las materias contempladas. Contrastando con esto, los intereses genéricos ambientales los podemos hallar en 17 órganos, de las materias siguientes: espacios naturales (13), gestión de especies animales (3) y agua (1). Este punto se tendría que relacionar con lo que se ha dicho en los primeros párrafos de estas conclusiones sobre la evolución histórica reciente del movimiento social que ha habido en estas temáticas.

Aunque la composición concreta ya viene determinada, a veces se prevé que se puedan designar nuevos miembros. Estos pueden asistir con voz y voto o bien sin voto, y pueden ser permanentes o sólo para determinados asuntos. La regla general es que tengan voz pero no voto, y que no sean permanentes. Este mecanismo podría ser muy útil para corregir situaciones en que se otorga muy poca participación social. Sólo en un caso se ha utilizado en este sentido. Se trata de la Comisión de gobierno de la Junta de Aguas, donde se prevé que puedan designarse otros miembros (sin especificar el número total) en representación de intereses profesionales, económicos y recreativos. Sería bueno que esta previsión se extendiera a otros organismos, sin ir en contra de la seguridad de determinar los intereses que deben ser representados, y entre ellos no deberían olvidarse los intereses de las entidades ambientales. Sobre la designación, hay que decir que, según el sector social representado, se especificará más o menos quien participa. Así, cuando se trata de administraciones corporativas ya se detalla qué colegios profesionales, cámaras oficiales, etc., forman parte. En cambio, como ya se ha dicho antes, casi nunca se especifica de dónde provienen los expertos, y ello queda a la libre elección de algún alto cargo de la Generalidad. En cuanto a los interlocutores sociales, el principio general es de que no se determine la persona jurídica concreta, sino el ámbito o el interés que representan (sindicatos, industrias, sociedades de cazadores, entidades ambientales...) y normalmente formarán parte los más representativos.²⁵ El problema es cómo escoger representantes genéricos difíciles

23. Cuchillo, *op. cit.*, pág. 631 y ss.

24. Vemos, pues, que su elección no obedece solamente a criterios técnicos.

25. Hay una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece que el criterio de entidades más representativas no vulnera el principio de igualdad siempre y cuando se respeten los de razonabilidad y proporcionalidad en relación a la finalidad perseguida (así, se pueden citar la STC 23/1983, de 25 de marzo, y la STC 20/1985, de 14 de febrero, básicamente sobre sindicatos).

de concretar en donde el criterio de la representatividad no juega plenamente (propietarios —excepto en el caso del Centro de la Propiedad Forestal, donde se definen unas condiciones taxativas para ser miembro—, asociaciones de estudio y defensa de la naturaleza, etc.), que normalmente suelen escogerse a partir de la oportunidad y el momento de creación del órgano, y desde figuras de *lobby* a gran y a pequeña escala. Hay casos atípicos de designación, como en la Junta Rectora del Parque Natural del Cadí, en donde el representante de los grupos de defensa de la naturaleza es propuesto por los miembros de la Junta, quienes, a su vez, son designados libremente por sus asociaciones y/o organismos públicos. Esto se explica por ser un órgano antiguo, anterior a la Ley-marco de la materia (Ley 12/85) y casi pionero en la constitución de estos órganos. Algunos de estos rasgos diferenciados se dan también en el Parque Natural de la Garrotxa y en el de los Aiguamolls.

Como ya se ha dicho antes, en la mayoría de los casos estudiados no se determina la duración de los miembros en el cargo. Estos serán siempre los que pertenezcan al grupo social en cuestión y más representativo en cada momento. Sería positivo que se fijara una duración, ya que esto permitiría una mayor permeabilidad y un mayor dinamismo de los órganos. Hay que decir que este último criterio ha sido seguido por algunos organismos modificados recientemente, como son los de patrimonio histórico.

A pesar del desenfreno normativo que luego comentaremos con respecto a la creación de los organismos, hay que decir que cuando un órgano está regulado por una ley o un decreto, alguna de estas disposiciones ya determinan su composición, especificando cuántos representantes habrá para cada sector social. No obstante, cuando la regulación proviene de una ley y de un decreto, la ley suele delimitar solamente los intereses a representar, dejando al campo del reglamento la delimitación concreta de la distribución de la representación (excepto en el caso del Parque Natural de la Montaña de Montserrat, en donde el parque se crea por decreto y el patronato mediante una ley, por razones que se explicitarán posteriormente). Pero hay un amplio espacio no regulado ni por la ley ni por el reglamento, como puede ser el de la determinación de quién designa a los expertos y su duración. La legislación debería ser más concreta cuando se prevé la participación de expertos y no debería dejar su designación de modo libre, sino que debería delimitar de qué ámbitos sociales deberían provenir (universidad, industria, etc.). Sólo de este modo estaría garantizado lo que disponen el art. 9.2 y el art. 14 de la Constitución.

B. Organización

a) Periodicidad de las reuniones

Normalmente no se establece una periodicidad determinada y en tal caso ésta viene dada por la importancia del órgano. Así nos hallamos con organismos, como el pleno de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que se reúnen aproximadamente cada mes, mientras que otros, como el Consejo Asesor de Energía, que lo hacen muy esporádicamente (ni una vez al año). Si la periodicidad de las reuniones ordinarias no se fija casi nunca, menos aún se dice sobre quién y cómo puede solicitar una reunión extraordinaria.

b) Régimen de votaciones

Todos los organismos se rigen por la mayoría simple establecida por la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, a la que se remite la regulación de cada organismo, ya sea de modo expreso (en el caso de los más recientes) o tácito.

c) Observaciones

Como ya se ha comentado más arriba, la periodicidad de las reuniones ordinarias está regulada en muy pocas ocasiones, y, cuando lo está, a menudo se incumple. También hay otros órganos que no han llegado a reunirse nunca (Consejo Asesor de Política Industrial, Consejo Asesor de Industria y de Promoción Exterior y la Junta Consultiva de Collserola). Como no se determina quién puede solicitar una reunión extraordinaria, este aspecto queda a la libre disposición de cada órgano, y, generalmente, se faculta al presidente y/o a un quórum muy lejano de la representación de los sectores sociales. A menudo estos aspectos están contemplados por la norma que regula los organismos (no necesariamente por la norma que los crea), excepto en algunos casos en que la regulación la hace la propia ley (Patronato y Comisión permanente del Parque Nacional de Aiguestortes, dado que un parque nacional debe crearse por ley, y el pleno de la Comisión de Puertos de Cataluña, etc.). Sería necesario que se fijaran legalmente unas reuniones mínimas a celebrar (variables según la importancia del organismo) y las personas que pueden solicitar una reunión extraordinaria, dejando abierta la posibilidad de que pudieran pedirla los sectores sociales representados. Solamente de este modo se evitaría la discrecionalidad de la Administración y mejoraría la operatividad de los órganos.

C. Funciones y competencias

a) Reparto de las distintas competencias (número de organismos)

- Consultivas: 44
 - No preceptivas ni vinculantes: 8
 - Preceptivas: 36
 - No vinculantes: 26
 - No vinculantes con efectos: 4
 - Vinculantes: 6
- Propositivas: 25
- Resolutorias: 10
- Ejecutivas: 6

Gráfico D
Tipo de competencias totales de los órganos participados

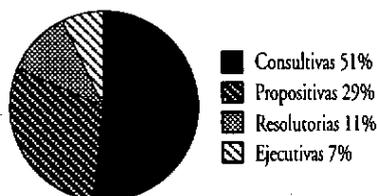


Gráfico E
Proporciones totales entre competencias consultivas



b) Observaciones

La delimitación de las funciones y de las competencias es uno de los aspectos que se reservan al campo de la ley, la cual hace una regulación bastante completa. De este modo el papel del reglamento es más bien hacer determinadas aclaraciones. Una excepción proviene de los casos de órganos creados por normas inferiores a la ley y hace referencia a las temáticas de energía nuclear, patrimonio histórico, tecnologías limpias y la mayoría de espacios naturales.

Las competencias *consultivas* son las más frecuentes²⁶ (ver gráfico E) y, por lo tanto, podríamos decir que la participación social en temas de medio ambiente cristaliza en organismos que tienen una función accesoria a aquellos que ostentan facultades decisorias. Así vemos que la función de la participación social se resume principalmente en legitimar la actuación administrativa, dado que es un tema conflictivo. Los informes o dictámenes que emiten estos organismos suelen ser *preceptivos y no vinculantes* (no obstante, en algunos supuestos, como en los Consejos de caza o en el Consejo Directivo del Delta del Ebro, los informes son tenidos en cuenta por la Administración, como si fuesen vinculantes). Sólo en seis casos los informes son vinculantes (como ejemplos se pueden citar el Consejo asesor de la Junta de Residuos con respecto a las instalaciones promovidas por la propia Junta y la Comisión del Patrimonio cultural de Cataluña con respecto a la aprobación de planes especiales de bienes de interés cultural). También hay otros supuestos en donde, a pesar de no ser vinculantes, tienen determinados efectos jurídicos, como son los de elevar la decisión al órgano superior al que tenía la competencia resolutoria (Comisión de urbanismo de Cataluña), o como el de ejercer una especie de derecho de veto (Patronato de Aiguestortes, que puede vetar una propuesta del Departamento gestor por mayoría de 2/3 de sus miembros). Cuando hablamos de actividad consultiva no preceptiva hemos de remitirnos a los órganos de las materias de tecnologías limpias, patrimonio histórico (no plenamente) y unos pocos espacios protegidos.

Hay que destacar que cuando tienen *competencias propositivas* éstas son muy genéricas y sin gran importancia. Esto, sin embargo, no sucede en las ponencias técnicas de las Comisiones de Urbanismo ni en la ponencia técnica de la Comisión de Puertos de Cataluña. Estas preparan los temas a tratar en los plenos y, por lo tanto, se acaba aprobando lo que estos organismos elevan, dado el gran número de asuntos que deben solucionar los plenos en cada sesión.

Si se observan las conclusiones se verá que hay diez organismos con competencias resolutorias, pero que normalmente no reúnen las más importantes que posee el organismo. Así, por ejemplo, en el caso de la Junta de Aguas la autorización de usos y aprovechamientos es competencia del presidente. Es una excepción el Consejo rector de la Junta de Residuos, ya que es el único órgano que tiene las facultades de autorización en materia de residuos industriales. En el caso de espacios naturales, los pocos órganos que tienen competencias resolutorias, éstas suelen ser de poca importancia, a excepción del Parque Natural de Montserrat (puede adquirir terrenos, repoblar bosques, fijar precios de los servicios, etc.). Este supuesto tiene su explicación en la

26. En el mismo sentido se pronuncia la Recomendación R(87) del Comité de ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, relativa a los procedimientos administrativos que afectan a un gran número de personas, ya que remite la representación de las personas interesadas sólo al seno de un órgano consultivo (art. 4, sección I).

naturaleza mixta de un espacio natural que es al mismo tiempo un importante centro de peregrinación que fue protegido de modo accesorio después de los graves incendios de 1986. Así, tenemos un Patronato creado por ley cuyo presidente es el Presidente de la Generalidad, y el único espacio con competencias ejecutivas, debido a esta naturaleza mixta y no exclusivamente centrada en la Ley de espacios naturales.

Hay que citar que, de forma equívoca, las normas que crean las Juntas de Protección de los Parques Naturales de la Garrotxa y de los Aiguamolls dicen que son los «órganos de gestión», cuando en realidad es una declaración vacía de contenido, teniendo en cuenta la normativa que las regula y la realidad al respecto, ya que no resuelven ni ejecutan nada, sino que tienen una función consultiva. Este punto se explica por la condición de ser espacios de creación previa a la Ley de 1985, de espacios naturales, aparte de que fueron los primeros lugares protegidos por normativa catalana. Otro caso cuando menos pintoresco es la posibilidad que tiene el Consejo Directivo del Parque Natural del Cadí de prohibir la introducción de especies alóctonas y también las pruebas motociclísticas. Este punto se debe a la fuerte polémica que hubo en el año 1985 con la celebración de una prueba de trial en el interior del Parque, lo que motivó que los decretos de despliegue recogieran esta posibilidad (además, hay que añadir que algunos aspectos no coincidentes con el resto de espacios se deben a su condición de ser anteriores a la Ley-marco, Ley 12/1985, de espacios naturales; y en el mismo caso están los parques naturales de la Garrotxa y de los Aiguamolls del Ampurdán).

Las competencias ejecutivas están localizadas, sobre todo, en materias como residuos (ejecución de instalaciones de tratamiento de residuos), urbanismo (ejecución del planeamiento, aunque no es habitual) y costas (mantenimiento y conservación de las instalaciones). En el caso de la legislación nuclear, el Consejo de Seguimiento tiene una tarea de mera supervisión de la ejecución de las competencias que han sido transferidas a la Generalidad. En cuanto a los espacios protegidos, hay que destacar que el Patronato de Montserrat es el único que tiene competencias ejecutivas y que con respecto a la gestión de especies vegetales el Centro de la Propiedad Forestal no tiene competencias ejecutivas, pero la norma que lo regula le otorga competencias para «velar por la correcta ejecución de los planes técnicos de mejora y gestión forestales».

IV. Comentarios finales

Un primer aspecto importante a observar es la falta de criterios comunes a la hora de determinar qué norma ha de crear un organismo, ya que en algunos casos lo hace un decreto (patrimonio cultural, energías renovables y la mayoría de espacios naturales y de protección y gestión de especies animales) y en todos los demás casos una ley. Esto demuestra de modo evidente que los órganos más importantes son creados por una ley, mientras que el resto lo son por un decreto (a excepción del Consejo asesor de las Reservas del Delta del Llobregat, de muy poca importancia, y que todavía no se ha reunido nunca, creado por una orden). Ahora bien, si la ley y el reglamento no regulan todos los aspectos que hemos estudiado, menos sucederá todavía cuando sólo exista una ley. Sería preciso, pues, que se intentara evitar vacíos legales y que se aprobasen reglamentos de desarrollo para solucionar este problema.

La no delimitación de la periodicidad de las reuniones afecta el ejercicio de compe-

tencias que, incluso, pueden ser resolutorias. Este es el caso, por ejemplo, de la Comisión de gobierno de la Junta de Aguas, que no se ha reunido desde 1990 hasta mediados del 92. Por lo tanto, sería positivo que se regulase la periodicidad de las reuniones, tal como ya se ha dicho en apartados anteriores, para evitar una pérdida de funcionalidad de los organismos.

La relación entre la participación de los sectores sociales y el tipo de competencias que ostentan los órganos es evidente. De este modo, en los organismos que tienen competencias resolutorias la participación de los sectores sociales desciende del 40 % (promedio total) a un 20 %. Lo mismo sucede en aquellos órganos con competencias propositivas importantes, como son la ponencia técnica de la Comisión de Puertos de Cataluña y las Comisiones territoriales del Patrimonio Cultural (la participación también es alrededor de un 20 %). Una excepción proviene de las ponencias técnicas de las Comisiones de Urbanismo, en donde los sectores sociales representan el 45 %, si bien sólo está formada por expertos que provienen, todos ellos, de distintos colegios profesionales. Indudablemente, órganos puramente consultivos de 100 % de participación social (por ejemplo, el Consejo de cooperación del Parque Natural de la Garrotxa), sin ninguna competencia vinculante en la materia, son los que equilibran y a la vez distorsionan las proporciones, ya que, de lo contrario, el lógico predominio de la Administración se haría más evidente. En este punto se debería articular el comentario sobre el caso único de los órganos del Parque del Delta del Ebro, donde extraña la minoría de la Generalidad (sólo un 20 %), en manos de los sectores sociales (33 % mínimo) y la Administración local (36 % mínimo). Las características especiales sociales de esta zona explican esta atípica situación de minoría reiterada únicamente en esta materia (en general se observa que crece el predominio de la Administración de la Generalidad en función de la importancia de cada órgano de los distintos espacios).

De todo lo que se ha ido comentando en este trabajo se puede deducir que la participación reservada a los sectores sociales es de una relativa importancia y con una función principalmente de legitimar la actuación de la Administración. Hay que pensar que la Administración suele buscar enfrentamientos y/o diálogo entre las diferentes fuerzas e interlocutores, para justificar una determinada actuación en temas que son bastante polémicos. El hecho de reunir en un solo marco los distintos elementos crea una dinámica participativa que, en esencia, debería ser positiva, pero que en general tiende hacia un uso indebido por parte de quien tiene el dominio de la situación.²⁷ Debería darse más peso específico a la sociedad, sin que esto signifique que se tenga que anular la representación política; también es preciso arbitrar los medios necesarios para hacer posible la participación de los ciudadanos en la Administración, y aun más de acuerdo con el papel fundamental que juega ésta en el Estado social. Este punto resulta más apropiado en la temática de medio ambiente, teniendo en cuenta que nos hallamos con casos en que el ciudadano no actúa para la defensa de intereses personales o individuales, sino de intereses que afectan a toda la colectividad, y, por lo tanto, es normal que se le tenga en cuenta a la hora de tomar las decisiones que han de decidir el futuro de nuestro entorno.

27. Parejo, *op. cit.*, pág. 236.