

# ESPECIAL “MEDI AMBIENT”

*Crònica*



# LA PARTICIPACIÓ DELS CIUTADANS EN L'ADMINISTRACIÓ DEL MEDI AMBIENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA\*

Alexandre Peñalver i Cabré  
Lluís-Xavier Toldrà i Bastida

## I. Introducció

La preocupació per les qüestions referents al medi ambient s'ha transformat en un fenomen social iniciat fa poques dècades i amb una força creixent cada vegada més espectacular. No es tracta d'una moda més o menys passatgera, sinó de l'intent d'afrontar solucions al retrocés en la qualitat de l'entorn.<sup>1</sup> Així, es veu el medi ambient no com allò a conservar, sinó com un element a tenir en compte en el desenvolupament de l'activitat humana i, especialment, en l'activitat econòmica, tot parlant, llavors, de «desenvolupament sostenible».<sup>2</sup>

El medi ambient és objecte d'estudi per diferents disciplines científiques com l'economia, la geografia, la biologia, la sociologia,... i, per tant, també el Dret. Aquest es configura com un element d'ordenació social mitjançant el qual es podria establir instruments jurídics efectius per a una millor protecció del medi natural i de l'ambient.<sup>3</sup>

Un d'aquests instruments jurídics pot ésser el fomentar la participació ciutadana en la temàtica referent al medi ambient. Aquí rau l'objecte d'aquest treball que pretén ser un estudi eminentment jurídic sobre la participació dels ciutadans en els organismes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya que s'encarreguen de vetllar per la protecció del medi ambient.

### 1.1. *Participació ciutadana en medi ambient*

Quan parlem del Dret ambiental ens trobem davant d'interessos socials o col·lectius que ultrapassen els estrictament individuals. La preocupació del Dret per aquesta mena d'interessos s'inicià en les relacions socials de la societat industrial emergida en el segle passat, i en el present es cristal·litza en una major socialització o massificació i

---

\* Aquest article és fruit d'un estudi realitzat dins del marc del programa de doctorat *Administració Pública i Estat Social* de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

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

2. Comissió Mundial sobre Medi Ambient i Desenvolupament de les Nacions Unides, *Nuestro futuro común*, Alianza editorial, Madrid, 1988.

3. Dins d'aquesta funció instrumental del Dret, són interessants aquestes publicacions: 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, pàg. 20-21.

en noves aspiracions com la d'un millor medi ambient. Així, el medi ambient es podria catalogar dins dels anomenats «interessos difusos»<sup>4</sup> que el mateix Tribunal Constitucional s'ha preocupat en definir com «aquells en què la satisfacció de l'interès comú és la forma de satisfer el de tots i el de cadascun dels que componen la societat, per la qual cosa es pot afirmar que quan un membre de la societat defensa un interès comú sosté simultàniament un interès personal, o si es vol, des d'una altra perspectiva, que l'única forma de defensar l'interès personal és sostenir l'interès comú» (Sentència del Tribunal Constitucional 62/83, d'11 de juliol).

Hem de tenir present que aquests interessos al medi ambient es vehiculen normalment des de grups sense personalitat jurídica o en persones jurídiques (essencialment associacions). Llavors, és necessari que l'ordenament jurídic doni cabuda a aquestes entitats perquè actuïn en defensa d'aquests interessos, i que, per tant, la seva titularitat es reconegui no només als individus aïlladament considerats, sinó també quant a que són inserits en aquestes organitzacions la finalitat de les quals és específicament la de preservar el medi ambient.<sup>5</sup> En aquest sentit ja s'han pronunciat tant la jurisprudència<sup>6</sup> com la doctrina.<sup>7</sup>

A part de configurar-se el medi com un interès difús dels ciutadans, aquest és també un mandat als poders públics perquè vetllin per a la seva protecció ja que segons l'art 45.2 de la Constitució espanyola:

«Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva».

I, evidentment, entre les mesures que poden arbitrar els poders públics s'han de preveure mecanismes de participació ciutadana en l'activitat de l'administració pública,<sup>8</sup> la qual deriva de l'actual configuració de l'Estat social i democràtic de dret (art. 1.1 CE).<sup>9</sup> A més, la participació ciutadana és prevista expressament en diferents arti-

4. Sobre interessos col·lectius i difusos es poden indicar els següents autors: Almagro Nosete, José, «La protección procesal de los intereses difusos en el Estado español», *Justicia*, núm. 1, 1983, pàg. 69 i ss.; Lozano Higuero, Manuel, *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983, pàg. 129 i ss.; Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pàg. 111.

5. No totes les entitats estan legitimades, sinó només aquelles que tinguin una «representativitat qualificada». En aquest sentit, Almagro, *op. cit.* pàg. 77; en el camp dels consumidors, Cuchillo Foix, Montserrat, «La concreción de los derechos de consulta y participación de los consumidores y usuarios», en l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios*, dirigida per Bercovitz i Salas, Civitas, Madrid 1992, pàg. 631 i ss.; i en el medi ambient, Lozano, *op. cit.* pàg. 226-227.

6. STC 64/1988, de 12 d'abril, que diu: «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. Per exemple, Almagro, *op. cit.* pàg. 76 i ss.

8. Aspecte profundament tractat per la doctrina. Per exemple, Cuchillo, *op. cit.* pàg. 629, nota quarta.

9. Entre altres autors Garrorena 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*, núm. 5, 1987, pàg. 231.

cles de la norma fonamental. Així, l'art. 9.2 estableix que «correspon als poders públics (...) facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida política, econòmica, cultural». <sup>10</sup> També l'art. 23.1 CE configura com a dret fonamental «participar en els afers públics, directament o mitjançant representants», tot entenent que engloba tant la participació política com l'administrativa. <sup>11</sup> Altres articles expressen manifestacions concretes de la participació ciutadana (per exemple, en tots els organismes públics que afectin directament la qualitat de vida, art. 129 CE).

Les modalitats de participació es poden classificar, segons la majoria de la doctrina, <sup>12</sup> en funcional i orgànica. La primera consisteix en la intervenció dels ciutadans (ja sigui com a individus o com a representants de col·lectius) en funcions administratives sense incorporar-se en l'estructura de l'Administració. A la segona, en canvi, el ciutadà (segons les condicions abans dites) forma part d'organismes adscrits a l'Administració. A efectes d'aquest estudi només ens fixarem en aquesta darrera forma de participació.

De tot el que s'ha comentat es desprèn que la Constitució té una potencialitat suficient per respondre a les circumstàncies objectives que reclamen la participació ciutadana directa en els afers públics (i concretament en l'organització administrativa en medi ambient), però la seva plasmació legislativa i, sobretot, en l'actuació administrativa és deficitària en la majoria dels casos. <sup>13</sup> Caldrà estudiar si aquesta manca de desenvolupament de la Constitució és a causa d'una manca de praxis sòcio-política o d'una manca de desenvolupament tècnico-jurídic o bé per altres motius.

De fet aquest estudi sobre la participació dels ciutadans en l'Administració de la Generalitat sobre temes de medi ambient, cal englobar-lo dins del context general del que s'ha anomenat la «crisi de la legitimació democràtica de l'Administració moderna». <sup>14</sup> Com a possibles alternatives s'han establert la de garantir la participació ciutadana en les funcions administratives per tal d'oferir un mitjà d'expressió de les demandes socials que sigui útil per controlar les decisions que les autoritats administratives adoptin, i també per assegurar la seva efectivitat.

No es tracta de suplantar la mecànica de la representació política i la primacia de la Llei com a expressió de la voluntat sobirana, sinó que el ciutadà, que en definitiva

---

10. Òbviament en aquest article resta inclosa la participació administrativa tal i com manifesta Sánchez Blanco, Àngel, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho», *Revista de la Administración Pública*, núm. 119, 1989, pàg. 142.

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

12. Vegeu García de Enterría, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa» al *Libro homenaje al profesor J.L. Villar Pallast*, Civitas, Madrid, 1989, pàg. 443; i Sánchez Morón, *op. cit.*, pàg. 167 i ss. Segons García de Enterría existeix un altre tipus de participació (no acceptada per la majoria de la doctrina), que anomena participació cooperativa, en què el ciutadà no intervé en l'exercici de funcions administratives ni s'insereix en l'organització administrativa, sinó que duu a terme una activitat privada que beneficia determinats interessos col·lectius o determinats interessos generals segons valoració de l'administració.

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

14. Muñoz Machado, Santiago, «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de la Administración Pública*, núm. 84, 1977, pàg. 530; Pérez Moreno, *op. cit.*, pàg. 113 i ss., entre altres autors.

és el dipositari del dret originari de la sobirania, ja no estigui disposat a deixar en les exclusives mans de l'Administració la definició de què s'entén com a interès general i, així, intentar que les decisions puguin ser més encertades. Només d'aquesta forma es configura una «Administració autènticament dialogant i la transformació dels seus interlocutors en ciutadans, abans súbdits o «administrats», amb una contemplació objectiva, desapassionada i contraposada dels problemes»<sup>15</sup> (al cap i a la fi, el mecanisme previst a l'art. 9.2 de la Constitució).

La idea que rau en tot aquest plantejament no és la de crear una «Administració participada» —que podria originar un nou corporativisme disfuncional— sinó introduir un canvi profund al dret públic intern per a adequar-lo a les exigències de l'Estat social. Aquest preveu una interrelació Estat-societat i, per tant, no permet que l'Estat prescindixi de la societat per a la presa de decisions.<sup>16</sup> En definitiva, és una mostra de la tensió amb l'Estat de Dret, les categories i tècniques del qual són insuficients per encarrilar el contingut de l'Estat social. No obstant això, no s'ha d'oblidar la primacia de la funció administrativa com a un servei objectiu i eficaç als interessos generals com el de la tutela del medi ambient sense que es creï una «Administració paral·lela» controlada per aquells grups dominants.

En aquest article s'intenta analitzar quines escales de participació s'han establert en matèria ambiental, les quals haurien d'obeir no a vies rígides i uniformes, sinó a una modulació d'intensitats i a una diversitat de tècniques.

### 1.2. *Administració de la Generalitat de Catalunya*

Si bé les competències que ostenta la Generalitat en matèria de protecció de l'entorn són en funció de diferents títols competencials (tot tenint el medi ambient<sup>17</sup> un caràcter residual —art. 149.1.23 Constitució espanyola i art. 10.1.6 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya—), podem establir que la majoria de competències de desenvolupament legislatiu i d'execució sobre el medi ambient (en sentit ampli) resideixen en la Generalitat.<sup>18</sup> Aquest és el motiu principal pel qual l'objecte d'estudi se centra només en aquesta Administració. Si bé els ens locals tenen competències prou significatives en matèria ambiental i seria interessant una anàlisi de l'aspecte participatiu en aquest àmbit, això defuig de l'objecte d'aquesta recerca ja que entenem que es tracta d'una administració amb trets prou diferents de l'Administració de la Generalitat. El mateix caldria dir respecte a l'Administració de l'Estat, amb l'excepció que dicta normativa bàsica ambiental, on, de més a més, les matèries en què és plenament competent solen ser matèries amb pocs òrgans participats (determinats aspectes d'aigües, costes, energia nuclear, etc.). Per tant, per realitzar un millor estudi del qual es

15. STS de 4 de juliol de 1987, i de 19 de maig de 1988.

16. STC 18/1984, de 7 de febrer, on es recull que «La configuració de l'Estat com a social i de dret (...) culmina una evolució en la que la consecució dels fins generals no és absorbida per l'Estat, sinó que s'organitza en una acció mútua Estat-societat»; Font i Llovet, Tomàs, «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, Madrid, 1985, pàg. 46 i ss.

17. El títol competencial de medi ambient ha estat molt controvertit en la doctrina, en aquest sentit cal remarcar la STC 180/91, de 29 de juliol, sobre la Llei 22/88, de 28 de juliol, de costes, que intenta aportar solucions al respecte.

18. Cuchillo Foix, «Medi ambient», a l'obra col·lectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, pàg. 341 i ss.

puguin obtenir conclusions útils i significatives, és preferible cenyir-se només a l'Administració de la Generalitat, que tal com s'ha dit és qui, en definitiva, i atenent a la legislació aplicable i a l'actual repartiment de competències, té la major part de responsabilitats.

### 1.3. *Concepte de medi ambient*

El Dret ambiental s'està configurant com una de les branques jurídiques en formació que necessiten d'un major estudi i desenvolupament. Una mostra d'això són, per exemple, els diferents posicionaments doctrinals sobre el concepte jurídic de medi ambient. Segons Martín Mateo,<sup>19</sup> trobem quatre concepcions: «la primera restringeix el seu àmbit a l'entorn natural: aire, aigua, soroll i vegetació; la segona inclou altres elements físics i biològics, monuments històrics, sòl, fauna; una tercera afegeix infraestructures, tipus de vivenda, transport, equips sanitaris; la més àmplia integra factors culturals com benestar, qualitat de vida, educació i desenvolupament,...». Aquest mateix autor ho restringeix només a dos elements com són l'aire i l'aigua, mentre altres autors com Jaquenod<sup>20</sup> contemplen una noció més àmplia que inclou tant l'ambient natural com l'humà.

Fruit d'aquests conceptes més amplis sobre medi ambient és la relació de matèries que s'han analitzat i que s'enuncien tot seguit: ordenació del territori i urbanisme, espais naturals, costes, protecció i gestió d'espècies vegetals i animals, aigües, aire, residus, activitats extractives, impacte ambiental, activitats classificades, energia nuclear, patrimoni històric i tecnologies netes.

Veiem, doncs, que amb aquest estudi es vol posar en relació dos dels aspectes més importants en el debat jurídic i social com és el medi ambient i la participació dels ciutadans, per tal d'extreure'n conclusions d'interès en el sentit de veure quin és el paper dels ciutadans en la gestió d'un afer públic com és el medi ambient, i observar quins són els diferents mecanismes de participació orgànica que s'han establert i a quins condicionants han obeït (matèria en concret, pressió pública,...).

## II. Estudis realitzats

Aquest article és el resultat d'un treball sobre els organismes ambientals de l'Administració de la Generalitat. En total s'han examinat seixanta-dos òrgans, la qual cosa ha permès extreure conclusions vàlides sobre el fenomen participatiu en aquesta temàtica. Tot i que s'ha realitzat una feina descriptiva de cada organisme, s'ha intentat no caure en un casuisme que impedisís comparar les diferents dades que s'anaven obtenint, ja que d'altra forma no s'haguessin pogut deduir cap mena de conclusions generals ni fer unes valoracions globals sobre la participació ciutadana en matèria de medi ambient.

A continuació es fa un breu comentari sobre els diferents apartats que s'han utilitzat per a l'anàlisi de cada organisme.

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

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

Els òrgans s'han estudiat per blocs de *matèries* (ja esmentades anteriorment), atès que, com és previsible, les tipologies d'òrgans i la seva composició varien substancialment segons es tractin d'unes o d'altres. Tot seguit s'han reflectit els aspectes descriptius de l'òrgan: el *nom*, el *Departament* a què està adscrit, i la *normativa bàsica* que la regula.

Després s'ha entrat en una de les parts més rellevants d'aquesta anàlisi sobre el terreny, que fonamentalment ha estat detallar la *composició* de cada òrgan en funció de les variables que més interès presenten als efectes del present estudi: nombre de *representants de les diferents administracions i dels diversos sectors socials representants*, tot esmentant qui els *nomena* i *designa* i quina és la *durada* del càrrec. Hem classificat els sectors socials en tres blocs: administració corporativa, experts i interlocutors socials. Pel que fa a la primera, si bé té la consideració d'ens públic, hem cregut oportú incloure-la dins d'aquest apartat degut a les seves peculiars característiques, ja que la seva base és associativa i la funció que ostenten es concreta en la defensa i la satisfacció dels interessos comuns dels associats. Respecte als experts hem de dir, almenys formalment, que són ciutadans qualificats pels seus coneixements i que no representen cap sector social en concret. Sobre els darrers, els interlocutors socials, entenem aquells ciutadans que representen determinats interessos col·lectius que la majoria de vegades es cristal·litzen en grups i associacions.<sup>21</sup>

Posteriorment s'esmenten *aspectes organitzatius* com la *periodicitat de les reunions* (tant les reunions ordinàries com les extraordinàries) i el *règim de votacions*.

En l'estudi de la composició i el joc que es pugui donar als interlocutors socials és molt interessant de posar en relació amb les *funcions* de l'òrgan i amb el caire de les *competències* que la normativa li confereix:

*Consultives*: L'òrgan emet un dictamen o informe ja sigui preceptiu o no preceptiu, vinculant o no vinculant (tot diferenciant en aquest cas si pot tenir algun efecte jurídic o no, com per exemple elevar la resolució de l'assumpte a un òrgan superior en cas de discordància amb l'òrgan substantiu).

*Propositives*: L'òrgan fa propostes a un altre òrgan tot prenent un paper d'impulsor d'iniciatives concretes, o simplement de propostes de caràcter general.

*Resolutòries*: L'òrgan resol un determinat assumpte mitjançant un acte definitiu, susceptible de ser revisat per les vies procedimentals adients.

*Executòries*: L'òrgan realitza l'execució de determinades resolucions com per exemple la construcció d'instal·lacions, l'execució d'un planejament, etc.

A cadascun dels apartats anteriors (composició, organització i funcions i competències) s'han fet les observacions oportunes (camps regulats per Llei o reglament, situació real, etc.). Una vegada completada la relació detallada dels òrgans i les seves característiques, restava la ineludible tasca de comparar les dades recollides i comentar-les de manera concloent, tal i com es reproduïx en l'apartat següent. En definitiva, es pretén donar una visió clara del munt de dades que es recullen, tot donant sentit al treball, i fer una valoració jurídica i extrajurídica del paper, des del punt de vista orgànic, dels ciutadans en l'Administració ambiental catalana.

21. García de Enterría, «Principios y modalidades...» *op. cit.*, pàg. 444.



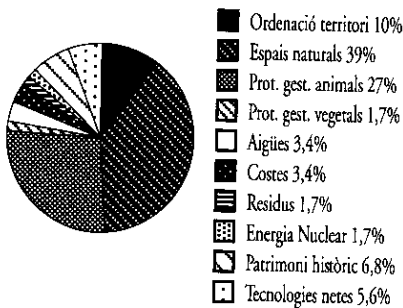
### III. Situació actual de la participació ciutadana en l'Administració del medi ambient de la Generalitat de Catalunya

#### 3.1. Matèries amb participació i sense participació

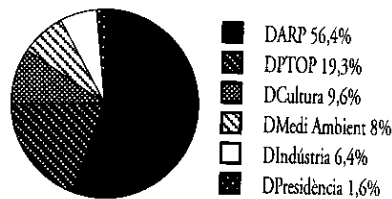
A la majoria de matèries ambientals examinades trobem organismes amb participació social, però també altres sense. No deixa de sobtar que temes com l'aire, les activitats extractives, l'impacte ambiental o les activitats classificades no tinguin cap tipus de mecanisme participatiu com els que són objecte d'aquest treball. Aquestes temàtiques són importants, han estat repetidament d'actualitat, i tant depenen de normativa antiga com recent, per la qual cosa no es troba cap motiu que expliqui aquesta manca de participació. Per exemple, val a dir que en activitats classificades és on se centren la majoria de sentències del Tribunal Suprem en matèria ambiental, i en el cas de l'aire va significar el primer supòsit de sentència per delictes ecològic (central tèrmica de Cercs).

Les matèries amb organismes participats són les següents: ordenació del territori i urbanisme, espais naturals, protecció i gestió d'espècies vegetals i animals, aigua, residus, energia nuclear, patrimoni històric i tecnologies netes. Però la participació varia substancialment segons la matèria que es tracti. Una primera aproximació per analitzar aquesta diversitat pot ser examinar el nombre d'organismes participats per matèria i, per tant, és il·lustratiu veure el gràfic circular A. Llavors, veiem com la temàtica d'espais naturals és la que ostenta el major nombre d'òrgans participats (39%), seguida per la de protecció i gestió d'animals (27%) mentre a la resta hi ha

Gràfic A  
Quantitat total d'òrgans participats en funció de les matèries



Gràfic B  
Adscripció del total d'òrgans participats als diferents departaments de la Generalitat



molt pocs organismes. La causa inicial és evident ja que són matèries que no tenen només un o diversos organismes d'àmbit territorial nacional, provincial o comarcal, sinó que cada espai natural o reserva nacional de caça disposa del seu propi òrgan. En el cas dels espais protegits, prové del fet que la llei-marc (Llei 12/85, de 13 de juny, d'espais naturals) preveu directament l'existència dels òrgans en cada indret declarat protegit, i àdhuc dóna unes pinzellades al respecte. Però també com a raons de fons trobem que és una de les matèries on els moviments socials (excursionisme, defensa de la natura, sector científic, etc.) han estat més insistents en la reivindicació de la protecció dels valors naturals del territori. Aquesta va ser una vella aspiració del

moviment en les primeries de la democràcia, èpoques en les quals no existien espais protegits a Catalunya (només el Parc Nacional d'Aiguestortes i el Parc Natural del Montseny), que s'enfrontava directament amb certs plantejaments de la política local (ens locals i poblament en zones poc desenvolupades, d'humanització lligada a economies de caire tradicional) dels llocs a protegir. Com a matèria polèmica, s'optà per la via participativa, igual que en caça i pesca, mostra d'una forta dialèctica entre conservació dels recursos i explotació.

L'adscripció de la totalitat dels òrgans és majoritàriament en mans del Departament d'Agricultura, atès que sumats els temes d'espais naturals i de protecció i gestió de les espècies animals —dels quals és dipositari (quasi plenament) d'aquests títols, que són els que tenen més òrgans— ja donen aproximadament el 56% de domini que es reflecteix en el gràfic B. És molt simptomàtic observar els pocs òrgans participats (només el 8%) que té el Departament de l'entorn per excel·lència: el de Medi Ambient. Sens dubte, les lluites polítiques internes i entre els diferents grups de pressió, unida a la seva recent creació, han propiciat que a hores d'ara tingui més òrgans participats ambientals el Departament de Cultura i el de Política Territorial que el que per definició hauria d'assumir-ne la majoria.

Algunes claus per a fer una anàlisi dels diferents graus de participació (quantitativa i qualitativa) seran examinar, entre d'altres aspectes, la representativitat del sector social i la seva importància dins el còmput de membres de l'organisme, el funcionament més o menys periòdic de l'òrgan, o els tipus de competències que ostenten. A continuació s'aprofundirà més en aquests aspectes: primer, es farà al·lusió a la composició, i després a l'organització, les funcions i competències, finalitzant amb una interrelació de tots aquests elements.

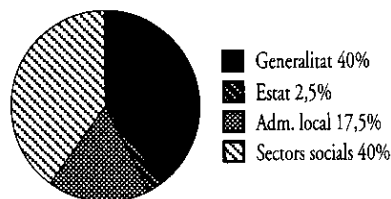
### 3.2. Comentaris sectorials

#### A) Composició

##### a) Administracions i sectors socials representats

- Mitjana de participació total (vegeu gràfic C):
  - Administració de la Generalitat: 40%
  - Estat: 2,5%
  - Administració local: 17,5%
  - Sectors socials: 40%

Gràfic C  
Mitjana total de composició als òrgans participats



## b) Distribució de la representació dels sectors socials (nombre d'organismes)

- Només experts: 12
- Només interlocutors socials: 10
- Administració corporativa i interlocutors socials: 2
- Administració corporativa, experts i interlocutors socials: 11
- Administració corporativa i experts: 1
- Experts i interlocutors socials: 2
- Administració corporativa (nombre d'organismes)
  - Col·legis professionals: 1
  - Cambres oficials: 7
  - Federacions esportives: 7
  - Altres: 2
- Experts (nombre d'organismes)
  - Administració corporativa: 5
  - Interlocutors socials: 4
  - Administració: 30
  - Generalitat: 4
  - Universitat: 12
  - Museus: 3
  - Institut d'Estudis Catalans (IEC): 11
  - Lliures: 3
  - Interlocutors socials (nombre d'organismes)
    - Interessos professionals o econòmics: 24
    - Interessos genèrics ambientals: 17
    - Altres (església): 2

## c) Nomenament i designació

Si bé cal entendre el nomenament com a element de forma, la designació consisteix en l'elecció de la persona concreta que posteriorment serà nomenada formalment. En general ambdós conceptes solen estar desvinculats. Els nomenaments corresponen normalment al conseller al qual està adscrit l'òrgan, i excepcionalment al president de la Generalitat (per exemple, el Consell de Protecció de la Natura, pel gran prestigi que ha de definir aquest òrgan, així com el Consell Assessor d'Energia i el Consell de Seguiment Nuclear, sense aparent explicació). De vegades també es reserva aquesta especialitat per a determinats càrrecs dels òrgans (el president del Patronat del Parc Nacional d'Aiguestortes el nomena també el president). En alguns casos, el nomenament correspon a determinades autoritats, com el director general del Patrimoni Cultural (DGPC) en la temàtica de patrimoni històric.

En relació amb la designació, les administracions corporatives designen llurs propis membres. Els experts, en canvi, són designats per diferents autoritats segons la matèria: urbanisme (conseller PTO), residus (conseller de Medi Ambient a proposta del Consell Interuniversitari i l'IEC), energies nuclears i tecnologies netes (president de la Generalitat a proposta de diferents consellers) i el Patrimoni Cultural (DGPC). Els interlocutors socials són designats pel mateix sector social al qual pertanyen (sin-

dicats, indústries, entitats ambientals...) mitjançant llurs entitats més representatives, en la majoria dels casos.

Pel que fa a la publicitat dels nomenaments, només en dos casos concrets es preveu, legalment, la publicació al DOGC (tot i que en altres es publiquen igualment).

#### d) Durada

En la majoria dels casos estudiats no es determina la durada i la renovació dels membres es realitza segons les eleccions efectuades dins de les formacions socials a les quals pertanyen. Només es fixa la durada a determinats organismes de gestió dels animals i a la Junta Rectora del Parc Natural dels Aiguamolls (tots ells 4 anys) i els relacionats amb el patrimoni cultural (2 anys).

#### e) Observacions

Habitualment, els òrgans no superen el nombre de 15-20 membres, el qual s'ha d'entendre com a òptim perquè puguin ser realment operatius.<sup>22</sup> No obstant, ens trobem amb òrgans de 44 membres (Junta Rectora del Parc Natural del Delta de l'Ebre), o d'altres de 7 membres (Consell Directiu del Parc Natural dels Aiguamolls). El cas del Parc del Delta de l'Ebre mereix un comentari a part, ateses les seves peculiars especialitats. El fet de ser tan nombrós respon a la necessitat de ser un indret on l'articulació dels diferents interlocutors i agents socials és molt ajustada, motiu pel qual qualsevol actuació necessita les corresponents correccions. S'ha de tenir en compte que la seva creació es va produir l'any 1983 a instància dels ens locals pel perill de dessecació (per les actuacions dels propietaris) d'una de les llacunes més grans del Delta, i que aquesta declaració fou anul·lada pels Tribunals per ser formalment incorrecta, amb la qual cosa el Parc va ser reinstaurat el 1986, integrant tots els elements que en un primer moment van impedir la consolidació del mateix. D'aquesta manera els òrgans d'aquest espai esdevenen els més plurals i potser els que més importància tenen en la temàtica, tal com s'explicarà més endavant.

A diferència de l'àmbit del consum, on la participació orgànica se circumscriu només a determinades associacions d'usuaris i consumidors, com també d'empresaris,<sup>23</sup> en la temàtica ambiental la situació és radicalment una altra. Aquí hi són representats segons la matèria en concret, un ampli ventall d'interessos molt variats (federacions esportives, col·legis professionals, cambres oficials, experts, associacions industrials, sindicats, entitats ambientals...).

Els experts tenen la principal representació, però la majoria d'aquests són vinculats a l'Administració (d'entre ells, la major part de la Universitat i l'IEC). La causa d'aquesta desviació dels experts vers l'Administració prové del fet que és la pròpia Generalitat qui, en la majoria dels casos, els designa i, quasi sempre, lliurement. És important destacar, també, que els experts que provenen dels sectors socials representen, normalment, interessos industrials, atès que aquests tenen un major pes específic i poder dins la societat.<sup>24</sup>

22. Sagastume, Coro, i García, M. Jesús, «Órganos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas», *Documentación Administrativa*, núm. 226, 1991, epígraf 1.5.

23. Cuchillo, *op. cit.*, pàg. 631 i ss.

24. Veiem, doncs, que la seva elecció no obeeix només a criteris tècnics.

Pel que fa als interlocutors socials, els interessos econòmics o professionals (indústria, sindicats, confraries de pescadors, sector hotelier...) són representats en 24 òrgans de gairebé totes les matèries contemplades. Constrastant amb això, els interessos genèrics ambientals els podem trobar en 17 òrgans, de les següents matèries: espais naturals (13) gestió d'espècies animals (3) i aigua (1). Aquest punt caldria relacionar-lo amb el que s'ha dit en els primers paràgrafs d'aquestes conclusions sobre l'evolució històrica recent del moviment social tinguda en aquestes temàtiques.

Tot i que la composició concreta ja ve determinada, de vegades es preveu que es puguin designar nous membres. Aquests poden assistir amb veu i vot o bé sense vot, i poden ser permanents o només per a determinats assumptes. La regla general és que tinguin veu però no vot i que no siguin permanents. Aquest mecanisme podria ser molt útil per corregir situacions on s'atorga molt poca participació social. Només en un cas ha estat utilitzat en aquest sentit, es tracta de la Comissió de Govern de la Junta d'Aigües, on es preveu que es puguin designar altres membres (sense especificar el nombre total) en representació d'interessos professionals, econòmics i recreatius. Fóra bo que aquesta previsió s'estengués a altres organismes, sense que anés en contra de la seguretat de determinar els interessos que han de ser representats, i entre ells no caldria oblidar els interessos de les entitats ambientals. Sobre la designació, s'ha de dir que segons el sector social representat s'especificarà més o menys qui participa. Així, quan es tracta d'administracions corporatives ja es detalla quins col·legis professionals, cambres oficials, etc., en formen part. En canvi, com ja s'ha dit abans, quasi mai s'especifica d'on provenen els experts, i resta a la lliure elecció per part d'algun alt càrrec de la Generalitat. Respecte els interlocutors socials, el principi general és que no es determini la persona jurídica concreta, sinó l'àmbit o l'interès que representen (sindicats, indústries, societats de caçadors, entitats ambientals...) i, normalment en formaran part aquelles més representatives.<sup>25</sup> El problema és com s'escullen representants genèrics difícils de concretar on el criteri de la representativitat no juga plenament (propietaris —excepte en el cas del Centre de la Propietat Forestal, on es defineixen unes condicions taxatives per ser-ne membre—, associacions d'estudi i defensa de la natura, etc.) que normalment solen triar-se a partir de l'oportunitat i moment de creació de l'òrgan, i des de figures de *lobby* a gran i petita escala. Hi ha casos atípics de designació com en la Junta Rectora del Parc Natural del Cadí, on el representant dels grups de defensa de la natura és proposat pels membres de la Junta, que a la vegada són lliurement designants per les seves associacions i/o organismes públics. Això s'explica per ser un òrgan antic, anterior a la llei-marc de la matèria (Llei 12/85) i quasi pioner en la constitució d'aquests òrgans. Alguns d'aquests trets diferenciats es donen també al Parc Natural de la Garrotxa i al dels Aiguamolls.

Com ja s'ha dit abans no es determina en la majoria dels casos estudiats la durada dels membres en el càrrec. Aquests seran sempre els que pertanyin al grup social en qüestió i més representatiu en cada moment. Seria positiu que es fixés una durada ja que això permetria una major permeabilitat i dinamisme dels òrgans. Val a dir que

---

25. Hi ha una reiterada jurisprudència de Tribunal Constitucional que estableix que el criteri d'entitats més representatives no vulnera el principi d'igualtat sempre que es respectin els de raonabilitat i proporcionalitat en relació amb la finalitat perseguida (així, es pot fer esment de: STC 23/83, de 25 de març i STC 20/85, de 14 de febrer, bàsicament sobre sindicats).

aquest darrer criteri ha estat seguit per alguns organismes recentment modificats, com són els de patrimoni històric.

Tot i la disbauxa normativa que després comentarem referent a la creació dels organismes, s'ha de dir que quan un òrgan és regulat per una Llei o un decret, alguna d'aquestes disposicions ja determinen la seva composició, tot especificant quants representants hi haurà per cada sector social. No obstant, quan la regulació prové d'una llei i d'un decret, la llei acostuma a delimitar només els interessos a representar, tot deixant al camp del reglament la delimitació concreta de la distribució de la representació (exceptuant el cas del Parc Natural de la Muntanya de Montserrat, on el Parc es crea per decret i el Patronat mitjançant una llei, per raons que s'explicitaran posteriorment). Però hi ha un ampli espai no regulat ni per la Llei ni pel reglament com poden ser la determinació de qui designa els experts i la durada. La legislació hauria de ser més concreta quan es preveu la participació d'experts i no deixar la seva designació de forma lliure, sinó que hauria de delimitar de quins àmbits socials haurien de provenir (universitat, indústria, etc.). Només d'aquesta forma estaria garantit el que disposa l'art. 9.2 i l'art. 14 de la Constitució.

## B) Organització

### a) Periodicitat de les reunions

Normalment no s'estableix una periodicitat determinada i, llavors, aquesta ve donada per la importància de l'òrgan. Així ens trobem amb organismes com el ple de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, que es reuneix aproximadament cada mes, mentre altres, com el Consell Assessor d'Energia, ho fan molt esporàdicament (ni un cop l'any). Si la periodicitat de les reunions ordinàries no es fixa quasi mai, encara menys es diu sobre qui i com pot sol·licitar una reunió extraordinària.

### b) Règim de votacions

Tots els organismes es regeixen per la majoria simple establerta per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, a la qual es remet la regulació de cada organisme, ja sigui de forma expressa (en el cas dels més recents) o tàcita.

### c) Observacions

Com ja s'ha comentat més amunt, la periodicitat de les reunions ordinàries és regulada en molt poques ocasions, i quan ho és, sovint s'incompleix. També hi ha altres òrgans que no s'han arribat a reunir mai (Consell Assessor de Política Industrial, Consell Assessor d'Indústria i de Promoció Exterior i la Junta Consultiva de Collserola). Com que no es determina qui pot sol·licitar una reunió extraordinària, aquest aspecte resta a la lliure disposició de cada òrgan, i, generalment, es faculta el president i/o un quòrum molt llunyà de la representació dels sectors socials. Freqüentment, aquests aspectes són contemplats per la norma que regula els organismes (no necessàriament per la norma que els crea), llevat d'alguns casos en què la regulació és feta per la pròpia Llei (Patronat i Comissió Permanent del Parc Nacional d'Aiguestortes, atès que un Parc Nacional s'ha de crear per llei, i el ple de la Comissió de Ponts de Catalunya, etc.). Caldria que es fixessin legalment unes reunions mínimes a celebrar (variables segons la importància de l'organisme) i les persones que poden sol·licitar

una reunió extraordinària, tot deixant oberta la possibilitat que la poguessin demanar els sectors socials representats. Només d'aquesta forma s'evitaria la discrecionalitat de l'Administració i milloraria l'operativitat dels òrgans.

### C) Funcions i competències

#### a) Repartiment de les diferents competències (nombre d'organismes)

- Consultives: 44
  - No preceptives no vinculants: 8
  - Preceptives: 36
    - No vinculants: 26
    - No vinculants amb efectes: 4
    - Vinculants: 6
- Propositives: 25
- Resolutòries: 10
- Executives: 6

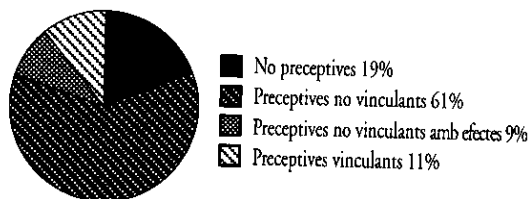
Gràfic D

Tipus de competències dels òrgans participats



Gràfic E

Proporcions totals entre competències consultives



#### b) Observacions

La delimitació de les funcions i de les competències és un dels aspectes que són reservats al camp de la llei, la qual fa una regulació força completa. D'aquesta manera el paper del reglament és més aviat de fer determinats aclariments. Una excepció prové dels casos d'òrgans creats per normes inferiors a la Llei i que fa referència a les temàtiques d'energia nuclear, patrimoni històric, tecnologies netes i la majoria d'espais naturals.

Les competències *consultives* són les més freqüents<sup>26</sup> (vegeu gràfic E) i, per tant, podríem dir que la participació social en temes de medi ambient es cristal·litza en organismes que tenen una funció accessòria a aquells que ostenten facultats decisòries. Així veiem que la funció de la participació social es resumeix principalment en legitimar l'actuació administrativa, atès que és un tema conflictiu. Els informes o dictàmens que emeten aquests organismes acostumen a ser *preceptius i no vinculants* (no obstant això, en alguns supòsits, com en els consells de caça o en el Consell Directiu del

26. En el mateix sentit es pronuncia la Recomanació R(87) 16 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als estats membres, relativa als procediments administratius que afecten un gran nombre de persones, ja que remet la representació de les persones interessades només en el si d'un òrgan consultiu (art. 4, secció I).

Delta de l'Ebre, els informes són tinguts en compte per l'Administració, com si fossin vinculants). Només en sis casos els informes són vinculants (com a exemples es pot citar el Consell Assessor de la Junta de Residus respecte de les instal·lacions promogudes per la mateixa Junta, i la Comissió del Patrimoni Cultural de Catalunya respecte de l'aprovació de plans especials de béns d'interès cultural). També hi ha altres supòsits on tot i no ser vinculants, tenen determinats efectes jurídics com són els d'elevat la decisió a l'òrgan superior del que tenia la competència resolutòria (Comissió d'Urbanisme de Catalunya), o com exercir una mena de dret de vet (Patronat d'Aigüestortes, que pot vetar una proposta del Departament gestor per majoria de 2/3 dels seus membres). Quan parlem d'activitat consultiva no preceptiva ens hem de remetre als òrgans de les matèries de tecnologies netes, patrimoni històric (no plenament) i alguns pocs espais protegits.

Cal destacar que quan tenen *competències propositives* aquestes són molt genèriques i sense gran importància, això, però, no succeeix en les ponències tècniques de les comissions d'urbanisme ni en la ponència tècnica de la Comissió de Ports de Catalunya. Aquestes preparen els temes a tractar en els plens i, per tant, s'acaba aprovant el que aquest organismes eleven, atès l'elevat nombre d'afers a solucionar pels plens en cada sessió.

Si s'observen les conclusions es veurà que hi ha deu organismes amb competències resolutòries, però que normalment no apleguen aquelles més importants que posseeix l'organisme. Així, per exemple en el cas de la Junta d'Aigües, l'autorització d'usos i aprofitaments és competència del president. Una excepció és el Consell Rector de la Junta de Residus, ja que és l'únic òrgan que té les facultats d'autorització en matèria de residus industrials. En el cas d'espais naturals els pocs òrgans que tenen competències resolutòries aquestes acostumen a ser de poca importància, llevat del Parc Natural de Montserrat (pot adquirir terrenys, repoblar boscos, fixar preus dels serveis, etc.). Aquest supòsit té la seva explicació en la natura mixta d'un espai natural que és també un important centre de pelegrinatge que fou protegit de manera accessòria després dels greus incendis del 1986. Així tenim un Patronat creat per llei, on el president és el president de la Generalitat, i l'únic espai amb competències executives, degut a aquesta natura mixta i no exclusivament centrada en la llei d'espais naturals.

S'ha d'esmentar que de forma equívoca les normes que creen les juntes de protecció dels parcs naturals de la Garrotxa i dels Aiguamolls diuen que són els «òrgans de gestió», quan en realitat és una declaració buida de contingut atesa la normativa que els regula i la realitat al respecte, ja que no resolen ni executen res, sinó que tenen una funció consultiva. Aquest punt s'explica per la condició de ser espais de creació prèvia a la llei del 1985, d'espais naturals, a part que foren els primers indrets protegits per la normativa catalana. Un altre cas, si més no pintoresc, és la possibilitat que té el Consell Directiu del Parc Natural del Cadí de prohibir la introducció d'espècies al·lòctones i també les proves motociclistes. Aquest punt és degut a la forta polèmica que hi hagué l'any 1985 amb la celebració d'una prova de trial a l'interior del Parc, cosa que va motivar que els decrets de desplegament recollissin aquesta possibilitat (a més, s'ha d'afegir que alguns aspectes no coincidents amb la resta d'espais es deuen a la seva condició de ser anterior a la llei-marc, llei 12/85, d'espais naturals, i en el mateix cas es troben els parcs naturals de la Garrotxa i dels Aiguamolls de l'Empordà).



Les competències executives estan localitzades, sobretot, en matèries com residus (execució d'instal·lacions de tractament de residus), urbanisme (execució del planejament, tot i que no és l'habitual), costes (manteniment i conservació de les instal·lacions). En el cas de la legislació nuclear, el Consell de Seguiment té una tasca de mera supervisió de l'execució de les competències que han estat transferides a la Generalitat. Pel que fa als espais protegits cal destacar que el Patronat de Montserrat és l'únic que té competències executives i que, respecte de la gestió d'espècies vegetals, el Centre de la Propietat Forestal no té competències executives, però la forma que el regula li atorga competències per a «vetllar per la correcta execució dels plans tècnics de millora i gestió forestal».

#### IV. Comentaris finals

Un primer aspecte important a observar és la manca de criteris comuns a l'hora de determinar quina norma ha de crear un organisme, ja que en alguns casos ho realitza un decret (patrimoni cultural, energies renovables, i la majoria d'espais naturals i de protecció i gestió d'espècies animals) i en tots els altres casos una llei. Això mostra de forma evident que els òrgans més importants són creats per una llei mentre la resta ho són per un decret (excepte el Consell Assessor de les Reserves del Delta del Llobregat, de molt poca importància i que encara no s'ha reunit mai, que és creat per una ordre). Ara bé, si la llei i el reglament no regulen tots els aspectes que hem estudiat, menys encara succeirà quan només existeixi una llei. Caldria, doncs, que s'intentessin evitar buits legals i que s'aprovessin reglaments desenvolupadors per tal de solucionar aquest problema.

La no delimitació de la periodicitat de les reunions afecta l'exercici de competències que, fins i tot, poden ser resolutòries. Aquest és el cas, per exemple, de la Comissió de Govern de la Junta d'Aigües, que no s'ha reunit des de 1990 fins a mitjan 1992. Per tant, seria positiu que es regulés la periodicitat de les reunions, tal i com ja s'ha dit en apartats anteriors, per evitar una pèrdua de funcionalitat dels organismes.

La relació entre la participació dels sectors socials i el tipus de competències que ostenten els òrgans és evident. D'aquesta manera, als organismes que tenen competències resolutòries la participació dels sectors socials baixa del 40% (mitjana total) al 20%. El mateix succeeix en aquells òrgans amb competències propositives importants com són la ponència tècnica de la Comissió de Ports de Catalunya i les comissions territorials del Patrimoni Cultural (la participació també és al voltant del 20%). Una excepció prové de les ponències tècniques de les comissions d'urbanisme, on els sectors socials representen el 45%, si bé només està formada per experts que provenen tots ells de diferents col·legis professionals. Indubtablement, òrgans purament consultius de 100% de participació social (per exemple, el Consell de Cooperació del Parc Natural de la Garrotxa), sense cap competència vinculant en la matèria, són els que equilibren i a la vegada distorsionen les proporcions, perquè, si no, el lògic predomini de l'Administració es faria més evident. En aquest punt s'hauria d'articular el comentari sobre el cas únic dels òrgans del Parc del Delta de l'Ebre, on estranya la minoria de la Generalitat (només el 20%) a mans dels sectors socials (33% mínim) i l'Administració local (36% mínim). Les característiques especials socials d'aquesta zona expliquen aquesta atípica situació de minoria reiterada única en aquesta matèria (en general,

s'observa com creix el predomini de l'Administració de la Generalitat en funció de la importància de cada òrgan dels diferents espais).

De tot el que s'ha anat comentant en aquest treball, es pot deduir que la participació reservada als sectors socials és d'una relativa importància i amb una funció principalment de legitimar l'actuació de l'Administració. Cal pensar que l'Administració sol cercar enfrontaments i/o diàleg entre les diferents forces i interlocutors, per justificar una determinada actuació en temes que són força polèmics. El fet de reunir en un sol marc els diferents elements crea una dinàmica participativa que en essència hauria de ser positiva, però que en general tendeix cap a un ús indegut per part de qui té el domini de la situació.<sup>27</sup> S'hauria de donar més pes específic a la societat, sense que això vulgui dir que s'hagi d'anul·lar la representació política, sinó que cal arbitrar també aquells mitjans necessaris per tal de fer possible la participació dels ciutadans en l'Administració i encara més d'acord amb el paper fonamental que juga aquesta en l'Estat social. Aquest punt resulta més escaient en la temàtica de medi ambient atès que ens trobem en casos on el ciutadà no actua per a la defensa d'interessos personals o individuals, sinó d'interessos que afecten tota la col·lectivitat, i, per tant, és normal que s'hagi de tenir en compte a l'hora de prendre les decisions que han de decidir el futur del nostre entorn.

---

27. Parejo, *op. cit.*, pàg. 236.