

#### IV. CONCLUSIONES

El ENSN emerge como una figura nominalmente aglutinadora tanto del Parque Nacional como del Parque Natural, sin que suponga la eliminación material de ambas figuras, sino que precisamente conlleva la coexistencia de las mismas bajo la denominación de Espacio Natural. La articulación práctica de dicha figura va a ser la que definitivamente marque el éxito de su pervivencia, siendo necesario dotar del correspondiente PORN al ENSN, todavía en fase de información pública. En cuanto a la participación social, la conexión entre órgano de dirección, Consejo de Participación y Grupos de Desarrollo Rural se antoja vital para que la figura del Espacio Natural no sólo sea aceptada, sino vista realmente como dinamizadora de una comarca necesitada de una nueva visión socioeconómica, que vaya abandonando progresivamente aquellos sectores no respetuosos con el medio y en la que se vayan priorizando aquellas actividades sostenibles sin que ello suponga una renuncia a los principios y valores que encierra este enclave singular.

## CAPÍTULO

# 8

## RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA

## I. INTRODUCCION

La problemática de la participación pública en los espacios naturales protegidos de Andalucía deriva de una serie de factores que la condicionan, la determinan e incluso la limitan en su desarrollo, a saber:

1º. La discusión del principio de participación de los ciudadanos en la gestión de la res pública es bien conocida por la doctrina tradicional (por todos *Sánchez Morón*) que ha tratado siempre de lograr implicar a los ciudadanos, como administrados, en los centros directivos o en los núcleos de decisión administrativa con objetivos muy distintos. En unos casos, con la intención de tratar de perfilar una Administración más transparente, más democrática, en la que el ciudadano, además de ser el destinatario o el sujeto pasivo del servicio público pudiera también incidir de alguna forma, junto con el dirigente político y el técnico funcionario, en la determinación de los desigñios de la acción pública. En otras ocasiones, la participación pública de los ciudadanos en la gestión administrativa pretendía lograr, de forma aparentemente paradójica, obtener un mayor control y dirección en la actuación pública. Los ciudadanos, como garantes, conocían y aprobaban las decisiones de la Administración y por otra parte, los dirigentes de la Administración, adquirían certeza de que los proyectos o las ideas que surgieran de una administración con participación pública, obtendrían un mayor respaldo y legitimidad en la sociedad civil.

Pero esos no han sido los únicos fines que han perseguido los partidarios de la participación de los ciudadanos en la Administración Pública del siglo XXI. Fundamental, sin duda, ha sido la opinión de quienes mantenían que en todo centro de gestión debían coexistir visiones técnicas, científicas y de distintos sectores de la sociedad para, de esa forma, lograr un resultado más adecuado, más idóneo para la consecución del interés general.

Este es uno de los condicionantes de la problemática de la participación pública en Andalucía; el modelo *inacabado* de la participación pública en la Administración. Inacabado en cuanto a que ha evolucionado de una actividad relacionada con la información, el acceso a los registros y a los documentos administrativos hasta llegar a una actividad con una naturaleza diametralmente opuesta. Una participación activa, que desea trascender de la esfera consultiva y llegar hasta el órgano de decisión, pasar del simple asesoramiento a la resolución del problema. Un modelo de participación que llega, incluso, a exigir el acceso a la tutela jurisdiccional como elemento para facilitar la participación.

Esta circunstancia implica que en nuestra normativa andaluza se refleje cómo la participación ciudadana en las entidades públicas va experimentando fases o etapas, estadios y evolución. La legislación andaluza recoge desde los orígenes de los modelos de órganos de participación ciudadana en los espacios públicos, hasta los órganos multidisciplinares regulados en la normativa medioambiental moderna.

En consecuencia la primera conclusión de la temática que abordamos debe ser que la participación pública en los espacios naturales se encuentra sometida a la evolución de un modelo inacabado, en constante revisión.

2º. El segundo factor es, sin duda, Europa. El todopoderoso derecho comunitario ha alcanzado, y en muchas ocasiones, impulsado, el régimen de participación de los ciudadanos en la vida pública. En un primer momento con la voluntad de hacer más transparente la administración comunitaria, con el derecho de acceso como señala CERRILLO I MARTINEZ, pero más tarde consciente de que crearía un efecto reflejo sobre el resto de Administraciones en Europa. Consciente también de que el derecho interno de los países sufre un efecto mimético, en ocasiones indeseado, pero de gran eficacia entre los vecinos del euro.

Este impulso en el régimen de participación que en principio tenía carácter limitado, posteriormente, fue ampliándose y dando lugar a distintos actos normativos.

Europa marcaba el régimen de participación pública a las Administraciones de sus estados miembros. Eso sí, un régimen de participación con diferente intensidad, según la materia (de gran intensidad en el ámbito medioambiental, dialogo social, y más limitado en la administración económica, en la administración de justicia etc..) y también según el nivel sobre el que incidiera.

Un régimen que ha alcanzado a Andalucía. La administración autonómica ha tratado de no quedar rezagada en su normativa. Las distintas normas han logrado facilitar al ciudadano la esfera de actuación que el derecho comunitario le había reconocido. El párrafo tercero artículo 28 del nuevo Estatuto recoge expresamente que:

*“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.*

Este artículo supone un reconocimiento expreso de carácter estatutario del Derecho a la información medio ambiental. Su trascendencia e importancia supera cualquier mención programática. Además la norma estatutaria recoge el artículo 37 en cuanto al respeto al medio ambiente y el artículo 57 en cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente.

Llegamos así al tercer pilar que condiciona la participación ciudadana en los espacios públicos; la transformación del medio ambiente.

3º. La concepción del medio ambiente como un patrimonio común ha ido desarrollándose y a medida que crecía era más indispensable la participación ciudadana. Así se consideraba desde instituciones comunitarias y así se ha desarrollado también desde el resto de poderes públicos que buscaban un lugar de la sociedad civil, del administrado, entre los técnicos y los políticos, un espacio del administrado en la administración para proteger el medio ambiente, como patrimonio común de ambos.

Hoy es pacífico que el medio ambiente es una referencia indispensable en las políticas públicas y en la penetración de ámbitos materiales administrativos. Así lo recogió expresamente el VI PROGRAMA DE ACCIÓN, MEDIO AMBIENTE 2010 *“el futuro está en nuestras manos”* cuando situó como uno de sus grandes ejes la integración de la política medio ambiental en el resto de las políticas y como uno de los valores a integrar en la contratación pública, hasta llegar a la denominación acuñada por algún autor, *“el estado ambiental de derecho”*

Esta es la razón de la virulencia y el contenido que tiene en el medio ambiente la participación pública. Hasta tal extremo de reconocer, en un sector con unos límites amplios y un efecto transversal en la realidad, la denominada gobernanza ambiental: la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente. Una norma que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE e incorpora tres ámbitos de gobernanza; la libertad de información, activa y pasiva; la participación administrativa y el acceso a la justicia.

Si bien la Comunidad Autónoma de Andalucía había adoptado medidas en materia de información y educación ambiental en el marco de la *Estrategia Andaluza de Educación Ambiental* además de las normas relativas a la evaluación ambiental, lo cierto es que la primera referencia a la Directiva 2003/4/CE de 28 de enero del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Acceso a la Información Ambiental se produjo con el Título II de la Ley 7/2007, de 9 de junio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Son los artículos 5 a 14 de la norma los que se encargarán de recoger el régimen de participación ciudadana en el medio ambiente dentro del ordenamiento andaluz.

4º. El régimen competencial en materia del medio ambiente. La participación pública en los espacios naturales protegidos queda condicionada en gran medida por el reparto competencial que corresponde al Estado y a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tras las STC 194/2004, de 10 de noviembre, 81/2005, de 6 de abril y 100/2005, de 20 de abril es indudable que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, la adopción de medidas adicionales de protección y la gestión de las Parques Nacionales que se encuentren en su territorio junto con la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 del mismo Estatuto.

Esta distribución competencial reforzada con el artículo 57 del reformado Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, conlleva que el régimen de participación pública en materia medioambiental con carácter general, y respecto a los espacios naturales protegidos con carácter particular, dependa en gran medida de la intervención de la Administración Autonómica.

Esta sinergia en la actuación de los poderes públicos, como lo ha calificado el máximo interprete de la CE (SSTC 64/1982 Y 170/1989), y el movimiento concéntrico de la actuación administrativa van a modular los cauces de participación en los espacios naturales protegidos.

Estas son las premisas con las que debe presentarse la problemática de la participación pública en los espacios naturales. La suma del modelo de participación pública, más la incidencia del derecho comunitario, la actuación de los poderes públicos implicados y la transformación del concepto medio ambiente es el resultado del régimen actual de participación ciudadana.

Además, esta fórmula revela las claves del futuro en este ámbito: el modelo de participación ciudadana, el desarrollo competencial autonómico, la dimensión medio ambiental de la realidad y Europa.

Según evolucionen estas claves, el resultado de la fórmula será de una u otra manera. No obstante, y a diferencia de lo que suele suceder en otros ámbitos dónde surgen variables inciertas, es indudable que el futuro régimen de participación depende exclusivamente de estos cuatro factores.

## II. PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA

### 1. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 de la Constitución Española configura el medio ambiente como un bien jurídico cuyo disfrute corresponde a los ciudadanos y cuya conservación es una obligación compartida por los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado. Correlativamente el precepto constitucional impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente.

Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas.

De esta forma la participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución en relación con el artículo 23 del mismo cuerpo normativo, y para el ámbito administrativo el artículo 105 de la CE, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La configuración de este derecho de participación pública medioambiental implica en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo modelo de actuación administrativa. Supone una modulación del tradicional procedimiento administrativo para permitir la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones. Su trascendencia es formidable ya que supone abrir el procedimiento administrativo a todas las actuaciones que incidan sobre el medio ambiente; actuaciones sobre la atmósfera, sobre las playas o sobre determinados valores medio ambientales.

En el caso de la RENPA, el derecho de participación pública encuentra aún más relevancia, ya que se trata de espacios naturales de un gran valor medioambiental donde confluyen distintos colectivos interesados y generalmente también coinciden varias Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea.

En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus:

- 1º. El pilar de acceso a la información medioambiental con dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.
- 2º. El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.
- 3º. El tercer pilar está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio.

España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005.

La propia Unión Europea impulsó el Reglamento 2006/1367/CE, de 6 septiembre, sobre aplicación, a las instituciones y organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por el que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

Por su parte el TJCE también ha intervenido como garante de la transposición de las Directivas en distintas ocasiones, pudiendo citar STJCE de 16 julio 2009 (Sala Segunda) caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda.

En consecuencia, el objetivo de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente era definir un marco jurídico que a la vez respondiese a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno.

El Título III de la Ley se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general.

La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la legislación de aguas) difieren de la legislación sectorial correspondiente.

Debemos distinguir:

- a. Al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no determinaba procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público; conminando a las Administraciones públicas a que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, que velen por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la

forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación.

En ambos casos, se prevé que corresponde a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos.

La Ley otorga este reconocimiento a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan los demás requisitos previstos por la Ley en su artículo 23. Estas garantías en materia de participación serán de aplicación, según dispone el artículo 17, en relación con aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE.

- b. En cuanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, el artículo 18 incorpora una lista abierta en la que se enumeran las materias en cuya regulación deberán observarse los principios y garantías que en materia de participación establece la Ley. Se excluyen, no obstante, las normas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil, las que persiguen exclusivamente la aprobación de planes y programas y las que supongan modificaciones no sustanciales de normas ya existentes.

Finalmente la, Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente introdujo como novedad el denominado Consejo Asesor del Medio Ambiente previsto en el artículo 19 de esta disposición que como veremos queda sustituido por el Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad según el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009.

## 2. LA PARTICIPACION PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA

La primera conclusión en esta materia que debe extraerse del examen de la normativa andaluza es que en el ordenamiento andaluz el derecho de información medioambiental se encuentra en un nivel privilegiado en relación con el régimen de participación pública y el derecho a la justicia.

Como hemos expuesto, su reconocimiento en el artículo 28 del reformado Estatuto de Autonomía implica otorgarle un carácter cualificado dentro del ordenamiento jurídico andaluz.

Esta distinción, que se constata además con su regulación pormenorizada en la LGICA en los artículos 5 a 9, contrasta con la regulación estéril que ostenta el derecho de participación en la normativa andaluza, previsto con carácter general en el artículo 5 de la citada Ley.

Para examinar cuál es la dimensión del derecho de participación pública en la RENPA es conveniente analizar la normativa medioambiental andaluza donde puede distinguirse un régimen general del derecho de participación pública y algunas figuras administrativas que constituyen un cauce *ad hoc* creado por la normativa administrativa para la participación ciudadana y de los poderes públicos en la gestión administrativa. Siguiendo el esquema clásico de la Teoría General del Derecho, podemos examinar el derecho de participación en los espacios públicos de la siguiente manera:

#### 1º Titulares del derecho de participación pública en la RENPA

En principio ostentan la condición de titulares de este derecho de participación todos los ciudadanos, sin distinción alguna, sea persona física o jurídica. En consecuencia y tal y como recoge el artículo 10 de la LGICA se puede ejercitar este derecho por cualquier ciudadano con los límites previstos en el artículo 7 del Código Civil.

Cabe plantearse si puede ejercitar este derecho una Administración que intervenga en el ejercicio de sus competencias. En principio no alberga duda que debe reconocerse, al igual que a cualquier ciudadano, si actúa en el ejercicio de su esfera jurídica privada.

Cuestión distinta es si puede ejercitar el derecho de participación cuando intervenga en su esfera jurídica pública, en el ejercicio de sus competencias. Piénsese el supuesto de intervención de una entidad local integrada dentro del espacio natural protegido que pretende participar en la elaboración de un plan.

Pues bien, sin perjuicio del cauce propio que además le pueda corresponder, a nuestro juicio, y dado el tenor del artículo 10 de la LGICA en relación con los postulados comunitarios, debiera admitirse su participación.

La legitimación que, como hemos expuesto, no está limitada en principio sí queda condicionada cuanto se trata de participación en procedimientos administrativos conforme al artículo 10.2 de la LGICA. En estos casos, la norma exige ostentar la condición de interesado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 31 de la LRJPAC. Es preciso que el ciudadano que pretenda participar acredite un interés en el procedimiento concreto.

Debe considerarse que se trata de supuestos donde se encuadran la concesión de autorizaciones, licencias o permisos en los que pueden concurrir varios intereses y el derecho de participación debe quedar modulado.

#### 2º Contenido del derecho de participación pública en los espacios naturales

Respecto al conjunto de facultades que otorga este derecho subjetivo respecto a la gestión de los espacios naturales protegidos debemos diferenciar tres aspectos fundamentales; la intervención en planes, programas y disposiciones generales que incidan sobre espacios naturales, la participación pública en procedimientos administrativos de concesión de autorizaciones que incidan en estos ámbitos de protección y la participación a través de órganos consultivos o de asesoramiento.

#### 2.1. PARTICIPACIÓN EN PLANES, PROGRAMAS Y DISPOSICIONES GENERALES QUE INCIDAN EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

El artículo 10.1 de la LGICA se refiere a este aspecto de la siguiente manera:

1º.- El primer párrafo señala que:

*Para promover una participación real y efectiva de la ciudadanía en la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas medioambientales, así como de disposiciones de carácter general en la materia, la Administración de la Junta de Andalucía velará:*

- a) *La ciudadanía tenga acceso a la Red de Información Ambiental de Andalucía.*
- b) *Se informe a la ciudadanía, a través de los medios apropiados, sobre cualquier iniciativa de elaboración de propuestas de planes y programas medioambientales, así como de disposiciones de carácter general en la materia, o, en su caso, de su modificación o de su revisión y se ponga a disposición de la misma la información pertinente sobre tales iniciativas.*
- c) *Que la ciudadanía pueda formular observaciones y alegaciones antes de que se adopte la decisión sobre el plan, programa o disposición de carácter general, la forma en que lo pueden hacer y que éstas sean debidamente tenidas en cuenta por la Administración pública.*
- d) *Se informe a la ciudadanía del resultado definitivo de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basan las mismas.*

Este primer párrafo garantiza, aparentemente, la participación ambiental a través de estas cuatro vías;

1º. El acceso a la Red de Información Ambiental de Andalucía. En un sentido estricto éste no es un medio para garantizar el derecho de participación, sino el derecho de información.

Como señala el artículo 9 de la LGICA la Red de Información Ambiental de Andalucía tiene como objeto la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el medio ambiente en Andalucía, generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisiones.

Pues bien, su acceso o su divulgación es una obligación que debe entenderse comprendida dentro del derecho a la información y no dentro del derecho de participación en un sentido estricto.

Si bien es cierto que ambos derechos pueden estar conectados, no es deseable establecer una interrelación necesaria entre el derecho de información y participación ya que, de ser así, se desnaturalizaría el verdadero contenido que le corresponde a cada uno. Información y participación deben mantener su espacio propio y no es conveniente relacionarlos en preceptos que definen el contenido de cada uno de los derechos.

Cabría plantearse si puede articularse un recurso contencioso administrativo acumulando tanto la vulneración del derecho a la información como el derecho de participación, entendiéndose que en ocasiones no se tiene acceso a la información ambiental, como requisito básico para poder ejercitar el derecho de participación.

En este caso, en torno a la acumulación de los motivos y la posible concurrencia de desviación procesal resulta ilustrativa la Sentencia núm. 1960/2008 de 22 diciembre Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

2º. De igual forma, los apartados b) y d) del artículo 10 tampoco recogen, en términos exactos, un instrumento que garantice la participación pública. Recogen un elemento interesante para que los ciudadanos conozcan las iniciativas en materia de disposiciones que afecten al medio ambiente. Es decir una herramienta para garantizar el derecho de información pero no el de participación.

3º. Solamente el párrafo c) recoge en un sentido estricto un instrumento de participación pública en el medio ambiente. Este precepto permite que los ciudadanos puedan realizar observaciones o alegaciones sobre planes, programas y disposiciones generales en materia medio ambiental. Este derecho debe caracterizarse de la siguiente manera:

A. Se trata de una participación que permite realizar alegaciones u observaciones sobre planes, programas y disposiciones generales en materia medio ambiental. En consecuencia sería aplicable a los supuestos de espacios naturales.

Dos conclusiones deben extraerse. De un lado, la participación se ciñe exclusivamente a planes, programas y disposiciones generales.

Por otro lado, y como un problema constante en esta esfera, la delimitación de la “*materia medio ambiental*”, produce que puedan surgir conflictos sobre que ámbitos deben quedar abiertos a la participación ciudadana y qué otra esfera debe quedar excluida la intervención de la ciudadanía. En este sentido puede tomarse como referencia lo dispuesto en el artículo 2.2.3 de la Ley 26/2007 cuando define los contenidos de la información ambiental.

En este sentido también resulta ilustrativa la Sentencia núm. 1859/2008 de 9 diciembre Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

Estos contenidos pueden considerarse como criterios para delimitar la materia ambiental a efectos del derecho de participación pública

Resaltar también que el precepto permite observaciones y alegaciones, es decir, manifestaciones sobre aspectos técnicos que perfilen el contenido (observaciones) y también auténticas pretensiones sobre el fondo de la cuestión que puedan variar el diseño de la propuesta presentada (alegaciones).

B. En la configuración legal del derecho de participación destaca igualmente que la norma fija un plazo para formular las observaciones o alegaciones. Es preciso que se realicen antes de adoptar la decisión.

Destacar, igualmente, que el precepto siguiendo la redacción de la normativa comunitaria, exige a la Administración que tenga especial consideración a las propuestas u observaciones formuladas que, en todo caso, deberán ser contestadas de forma razonada.

A nuestro juicio, esta obligación que impone la norma a la Administración autonómica resulta poco efectiva en la práctica.

Es evidente que el legislador quiere otorgar una cualificación especial a la participación pública en este ámbito. No obstante, la especial consideración que exige la norma, se reduce en la práctica a extremar la diligencia en recibir, examinar y, en su caso, considerar las propuestas del público

Por ello, si la redacción del precepto no puede entenderse como una vía automática que implique la asunción de las observaciones formuladas, y por otro lado, la Administración, como obligación general, debe atender a las consultas planteadas, es difícil determinar cuál es realmente el verdadero alcance de la “especial consideración” que menciona el precepto.

Por ello y para facilitar el estatuto cualificado que corresponde a la ciudadanía en materia medio ambiental, la redacción del precepto debiera haber introducido fórmulas distintas a este especial deber de diligencia que parece recoger la norma.

## 2.2. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA ADOPCIÓN DE DETERMINADOS ACTOS EN PARTICULAR

El artículo 10.2 de la LGICA reconoce la participación pública en el procedimiento administrativo para la adopción de determinados actos en particular. Señala el precepto que:

*Las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizarán, a través de la información pública y la audiencia a las personas interesadas, la participación en los procedimientos administrativos de autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, evaluación ambiental de planes y programas y calificación ambiental.*

La primera cuestión que debe destacarse es su carácter limitado respecto a la legitimación. Exclusivamente pueden participar los que ostenten la condición de interesados en el procedimiento administrativo.

En consecuencia cuando se vayan a adoptar actuaciones que sean susceptibles de autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, evaluación ambiental o calificación ambiental en un espacio protegido será preciso garantizar la participación pública a través de conceder la información, así como un plazo de audiencia a los interesados.

A este respecto, respecto a la legitimación en las declaraciones de impacto ambiental resulta interesante la STS de 17 de noviembre de 1998 o la STS de 4 de febrero de 1991.

### 2.3. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO: LAS JUNTAS RECTORAS DE LOS ESPACIOS NATURALES, LOS PATRONATOS DE LOS PARQUES NACIONALES Y LOS DEMÁS CAUCES DE PARTICIPACIÓN

El tercer ámbito dónde se refleja el derecho de participación medioambiental es en la posibilidad de formar parte de órganos consultivos y de asesoramiento creados al efecto.

En los espacios naturales, esta posibilidad se plasma tradicionalmente en participar en la estructura administrativa de los Patronatos de los Parques Nacionales, las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales y en la intervención en otros cauces de participación. Por ello debemos distinguir:

1. Patronatos de los Parques Nacionales. Siendo objeto de examen en otro capítulo de la obra las cuestiones competenciales, solamente es necesario apuntar que tras las STC 194/2004, 81/2005 y 331/2005, la configuración de los patronatos de los parques naturales se ha configurado de tal forma que permita respetar el modelo de gestión administrativa constitucionalmente previsto. De esta forma el artículo 18 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales lo califica como órgano de participación de la sociedad en los Parques Nacionales, disponiendo que estarán adscritos, a efectos administrativos, a la Comunidad Autónoma en donde esté situado el Parque Nacional y añadiendo que en el caso de Parques Nacionales situados en varias Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo la adscripción del Patronato. En el caso de Parques Nacionales de competencia estatal estarán adscritos a la Administración General del Estado.

2. Las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales. Previstas en el artículo 20 de la Ley 2/1989 de 18 de julio y desarrolladas en el Decreto 11/1990 de Creación de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales. Estas Juntas Rectoras surgen como órgano colegiado de participación con la Consejería de Medio Ambiente.

Las Juntas Rectoras se integran, a efectos administrativos, en la Consejería de Medio Ambiente gozando de autonomía funcional y de organización en el ejercicio de las funciones consultivas y de control que le son propias.

Son funciones específicas de la Junta Rectora, en el ámbito territorial del correspondiente Parque Natural:

- a. Aprobar provisionalmente el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque y velar por su cumplimiento.
- b. Velar por la conservación de los valores del espacio y de defender sus bellezas y particularidades.
- c. Informar sobre toda clase de planes y sus modificaciones cuando afecten al ámbito territorial del Parque.
- d. Impulsar la concesión de los medios económicos precisos para que el Parque cumpla sus fines específicos.
- e. Emitir informe sobre los planes que afecten a los recursos naturales del Parque y a la conservación de sus valores singulares, así como en relación a los supuestos a los que se refiere el artículo 15 bis.2 de la ley 2/1989 de 18 de julio, por la

que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección.

- f. Proponer las medidas de coordinación entre órganos administrativos que suscite la aplicación en el Parque de la legislación vigente.
- g. Interesar de los órganos administrativos competentes la adopción de medidas adecuadas para la mejor protección del Parque Natural.
- h. Proponer posibles modificaciones del Parque Natural.
- i. Proponer la ejecución y mejora de las vías de acceso.
- j. Realizar cuantas gestiones se estimen beneficiosas para el Parque Natural.
- k. Aprobar su Reglamento de Régimen Interior y las modificaciones del mismo.
- l. Designar un Secretario que, si no fuese miembro de la Junta Rectora, actuará en la misma con voz y sin voto.

De esta forma, entre sus funciones destaca la facultad para aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, lo que supone intervenir decisivamente en la definición del marco jurídico de uso y disfrute en el espacio natural.

También resulta de interés, la facultad para aprobar su reglamento de funcionamiento así como sus modificaciones. A este respecto, suele ser frecuente que las Juntas Rectoras establezcan dentro de su funcionamiento una comisión destinada a la concesión de autorizaciones para actuaciones que se van a desarrollar en el Espacio Natural. Con ello se logra una mayor participación de sus integrantes y transparencia en este tipo de actuaciones.

Apuntar igualmente las funciones de fomento de los valores naturales, así como su intervención en las posibles mejoras para la protección del espacio.

Más problemas plantean en la práctica las funciones de control o vigilancia que se atribuyen a las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales. La cuestión es si, como demandan determinados colectivos sociales, pueden las Juntas Rectoras, al amparo de este título competencial genérico intervenir en asuntos que exceden de la competencia propia de la Consejería de Medio Ambiente, como Administración a la que se adscriben. Se plantea, en concreto, si las Juntas Rectoras son competentes para examinar el desarrollo de los planes que previamente informan, si pueden pedir información sobre autorizaciones dentro del espacio físico a otras entidades e incluso si pueden conminar a otras Administraciones a llevar a cabo determinadas actuaciones de cara a preservar los valores ambientales.

En definitiva, la polémica refleja la controversia del carácter transversal del las potestades de vigilancia y control de los valores ambientales que atribuye la normativa.

Se trata de una problemática compleja que debemos dejar apuntada. Solamente advertir que la opción que se adopte debe ir ligada inexorablemente a la concepción del derecho de participación que se asuma.

Una concepción activa y eficaz que reconozca a la Junta Rectora competencia para intervenir en las actuaciones enumeradas anteriormente o, por el contrario, una acepción del derecho de participación diluida, formal, que estime que la información y la protección de los valores ambientales debe realizarse exclusivamente bajo el paraguas del título competencial de la Consejería de Medio Ambiente.

3. Como cauces específicos de participación en los espacios naturales debemos citar, en primer lugar, las reuniones periódicas con los miembros de las Juntas Rectoras así como con los representantes de los Patronatos de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 95/2003 que crea la RENPA.

Además es preciso citar, sin perjuicio de su análisis detallado posterior, el Consejo de Participación como órgano de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas, donde se ha de hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente y además servir a la necesaria intervención de los ciudadanos en la gestión del Espacio Natural protegido.

También pueden citarse las reuniones que tienen como marco el Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar, aprobado mediante Orden de 18 de abril del año 2000, o los Consejos de Participación Provincial, donde intervienen representantes de RENPA y distintos colectivos.

También citar el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, como órgano colegiado de carácter asesor, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente con dependencia directa de la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales y creado en virtud del Decreto 27/2003, de 11 de febrero.

Como notas características de estos órganos podemos señalar:

1. Se enmarcan dentro de la Consejería de Medio Ambiente. Esta ubicación debe tenerse en cuenta respecto a cuestiones que puedan suscitarse. En consecuencia, su intervención no puede abarcar ámbitos materiales que no son competencia de la Consejería de Medio Ambiente.
2. Se van a regir supletoriamente por lo dispuesto en la LRJPAC respecto a su composición y funcionamiento. Este extremo es de gran utilidad respecto a las reglas que deben aplicarse en caso de abstención, recusación, suplencia y votación.

### III. EL CONSEJO ESTATAL DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

#### 1. NATURALEZA

El Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad es un órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad creado en el artículo 8 de la Ley 42/2007 de 14 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

En su configuración legal destaca la asunción de las competencias del exiguo Consejo Nacional de Bosques. En efecto, la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala que:

*"El Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, creado en el artículo 8 de esta Ley, asume las funciones del Consejo Nacional de Bosques"*

Esta cuestión ocasionó críticas de sectores, sobre todo del Colegio de Ingenieros de Montes.

Señalaba el referido Colegio que bosques y recursos naturales no son exactamente lo mismo, quedando entonces diluida y sin protagonismo la función en materia de bosques. En particular, se indicaba que en la composición del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad resultaba inaceptable la desaparición de parte de los representantes del sector forestal que actualmente existen en el Consejo Nacional de Bosques.

Pese a ello, otro sector de la doctrina y el propio Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009 sobre la elaboración de la norma, estimaba que dada la nueva naturaleza del Consejo, que tiene funciones mucho más amplias que las que tenía el Consejo Nacional de Bosques, no resultaba lógica la alegación del Colegio de Ingenieros de Montes, siendo perfectamente ajustado a la ley 42/2007 que éste quedase suprimido y sus funciones integradas en las del nuevo Consejo Estatal, ya que así lo recogía expresamente la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/2007.

Además el Consejo Estatal sustituye en sus funciones al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA). Aunque formalmente las funciones de éste estaban recogidas en una norma con rango de ley (el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) también el Consejo Estatal ha sido ya creado con las mismas funciones en otra norma con rango de ley (la Ley 42/2007) para asegurar la participación pública en el ámbito más específico de las políticas públicas de conservación del patrimonio natural y de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

También en relación a su naturaleza, debemos precisar que se trata de un órgano consultivo encargado de informar, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, y en el que se integran, con voz pero sin voto, las Comunidades Autónomas y una representación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa.

La Ley remite su evolución al desarrollo reglamentario dónde se establecerían su composición y funciones previa consulta con las Comunidades Autónomas garantizándose, en todo caso, la participación de las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas.

Es el Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, (RDCEPB) la norma que desarrolla esta cuestión.

## 2. COMPOSICIÓN

Se trata de un órgano de composición amplia, por no decir excesiva, con Presidente, que es el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, el Vicepresidente que es el Secretario General de Medio Rural, y una serie de vocales que conforman hasta cincuenta y cuatro miembros.

Esta cuestión ya fue denunciada por distintos colectivos en el proceso de elaboración de la norma.

En concreto, en las alegaciones al Proyecto de Real Decreto, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Amigos de la Tierra, WWF/Adena y SEO/BirdLife señalaron que el tamaño del Consejo era desmesurado resultando por tanto potencialmente inoperante: 64 personas.

Por esta razón, consideraban que la composición del Consejo Estatal debía aligerarse mucho respecto de la propuesta, especialmente en lo que se refiere a miembros de la Administración General del Estado.

Pese a ello el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009 no realizó objeción alguna a este respecto. Concretamente la consideración tercera concluye señalando que:

*Aunque se ha reducido, en el artículo 3, el número de miembros, sigue éste siendo muy numeroso: 31 con derecho a voto y 20 -todos los representantes de las Comunidades Autónomas incluidos- sin derecho a voto (la propia Ley 42/2007 señala esta inexistencia de derecho de voto de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales).*

*Sin embargo, la posibilidad es lícita y probablemente no existe otra manera de crear un Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad realmente representativo, especialmente cuando la propia ley señala que como mínimo estarán representadas "las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas".*

De esta forma el artículo 3 del Real Decreto desarrolla la composición del Consejo Estatal.

Ocho vocales en representación de la Administración General del Estado, con categoría, al menos, de Director General, de los cuales tres corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, uno al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, uno al Ministerio de Sanidad y Política Social, uno al Ministerio de Vivienda, uno al Ministerio de Ciencia e Innovación y uno al Ministerio de Cultura; dos vocales en representación de las organizaciones empresariales y otros dos sindicatos más representativos.

También son miembros en calidad de vocales del Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad; tres vocales en representación de las organizaciones agrarias de carácter general más representativas; un vocal en representación de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional; cinco vocales en representación de los Colegios Profesionales cuya actividad tenga relación con el patrimonio natural y la biodiversidad.; un vocal representante de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas; dos vocales en representación del sector universitario; cinco vocales representantes de las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal vinculadas a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad; dos vocales representantes de federaciones españolas de deportes cuya práctica se lleve a cabo en el medio natural; un representante de las cofradías de pescadores; dos representantes de asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en espacios protegidos; un representante de las entidades de custodia del y, finalmente, con voz pero sin voto, un representante de cada Comunidad Autónoma, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y un representante de la administración local.

Esta composición tan extensa exige necesariamente que se articulen comisiones o grupos de trabajo para la consecución de sus objetivos tal y como prevé el artículo 6 de la norma.

También la composición refleja el cariz de este órgano de participación. Es un órgano donde existe demasiada representación de los poderes públicos en detrimento de la sociedad civil. Esta conclusión se extrae fácilmente.

Intervienen al menos treinta y un miembros por parte de las Administraciones Públicas, once de la A.G.E, diecisiete de las CCAA, uno de las entidades locales y además representación de Ceuta y Melilla, junto con el representante de la entidad a la que le corresponda la custodia.

En contra, la sociedad civil tiene una representación desequilibrada, donde resulta llamativa la intervención de un sólo representante de las cofradías de pescadores y, por ejemplo, dos representantes de federaciones españolas de deportes que incidan en el medio natural y los omnipresentes sindicatos, que parecen ser un elemento indispensable en los órganos de participación medioambiental.

De esta forma, a nuestro juicio, la ponderación de la representatividad no es la adecuada. La participación en un órgano de esta naturaleza no puede articularse con una representatividad sensiblemente menor de los ciudadanos y la sociedad civil a favor de la participación de los poderes públicos. Es más, tampoco es admisible que exista un solo representante de las cofradías de pescadores, como sector directamente vinculado y afectado por el desarrollo del medio ambiente y la biodiversidad, y existan otros segmentos sociales representados con dos miembros que en principio resultan afectados tangencialmente como son, como hemos comentado, los relativos a deportes que se desarrollan en este ámbito.

Estas deficiencias formales de representatividad y equilibrio de los distintos colectivos son factores que pueden ocasionar que el órgano quede desnaturalizado en el ejercicio de sus funciones.

Es, una configuración que, si bien se ajusta perfectamente al esquema legal, en la práctica, *de facto*, ocasiona una limitación en la actividad de estos órganos de participación amenazando el objetivo deseado. Fundamentalmente porque es difícil que la sociedad pueda tener una participación y ámbito adecuado para pronunciarse en materia medio ambiental si el formato del Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad prevé exclusivamente que correspondan a las Administraciones la designación de las personas que desempeñen los órganos directivos, como una superioridad manifiesta de miembros en detrimento de la sociedad civil.

### 3. FUNCIONES

De acuerdo con el artículo 2 de RDCEPB, las tareas que corresponden a este órgano pueden agruparse sistemáticamente de la forma siguiente:

#### A) Función informadora.

El CEPNB debe informar preceptivamente antes de su aprobación sobre las siguientes cuestiones: las normas y planes de ámbito estatal, relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, haciendo un seguimiento de los mismos y valorando la incidencia social, económica y ambiental de las políticas públicas. También debe informar sobre el Plan Estratégico Estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, las directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las comunidades autónomas, las estrategias de restauración de los hábitats en peligro de desaparición, la declaración de Espacios Naturales Protegidos de ámbito estatal, las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad, las estrategias de gestión, control y posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

Es preciso destacar que su informe en todos estos supuestos es preceptivo pero no vinculante de acuerdo con el artículo 82 de la LRJ-PAC. No obstante, es cierto que en algunos supuestos se atribuye expresamente al Consejo Estatal la función de realizar un seguimiento y control respecto a su incidencia social económica y ambiental.

Esta labor de seguimiento, tiene un carácter polémico y peculiar. En principio se trata de una atribución expresa que realiza el legislador con la intención de atribuir una potestad de policía o de control al Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

En cambio, debe entenderse que la verdadera *ratio* es facultar a este órgano para que requiera cuanta información considere necesaria a todas las instituciones para determinar, en primer término, cuál es la incidencia de la norma o los planes de ámbito estatal sobre los bienes del patrimonio natural y de la biodiversidad y, por otra parte, realizar cuantas consideraciones estime oportunas al respecto.

#### B) Función de fomento de los valores ambientales.

Le corresponden también las siguientes funciones de impulso sobre medidas de protección: conocer, antes de su publicación, el informe anual sobre el estado y evolución del patrimonio natural y la biodiversidad. Proponer a las Administraciones públicas las medidas que se estimen oportunas para mejorar la gestión sostenible del monte y la competitividad del sector y elaborar un informe anual sobre el sector forestal español, que recoja la situación, evolución y perspectivas del mismo.

Junto con estas funciones de fomento de los valores ambientales, destacar, que corresponde al Consejo Estatal de Participación, impulsar el diálogo, participación y colaboración de todas las Administraciones, instituciones y agentes sociales y económicos implicados en el uso sostenible de los recursos naturales, propiciando el intercambio de información entre todos los integrantes del Consejo.

Esta última facultad implica considerar el Consejo Estatal como un ámbito técnico de participación y debate con una temática abierta, siempre que esté referida a los valores medioambientales y a la biodiversidad.

De esta forma, esta previsión facilita que pueda intervenir en asuntos de distinta naturaleza sin que se agote la casuística prevista en la norma.

#### C) Funciones de carácter residual.

Junto con las actuaciones anteriores, la norma establece la intervención del CEPNB en funciones inicialmente atribuidas a otros órganos. Así se establece que asumiría las funciones del Consejo Nacional de Bosques con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Asimismo, el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad asume las funciones del Consejo Nacional de Bosques reconocidas en la normativa vigente, especialmente en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En esta categoría adquiere gran relevancia la función del Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad de asesoramiento técnico y científico a las delegaciones españolas, cuando sea requerido para ello a través de su Presidente, por quien ostente la presidencia o jefatura de la delegación española, en organismos, conferencias y reuniones internacionales relacionadas con la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad y contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.

Esta encomienda fue duramente criticada por el Consejo de Estado el Dictamen relativo a la elaboración de la norma, que concluía señalando que no parecía que se pudiera cumplir en la realidad esta función si no se precisaba quién o qué órgano pudiera requerir de la colaboración del Consejo para el desarrollo de esta tarea, como finalmente no se llevó a cabo en el Real Decreto.

Señalaba el Consejo de Estado que, si bien era loable el objetivo que perseguía esta atribución, la falta de previsión de la fórmula necesaria para articular el asesoramiento técnico y científico podría hacer que tuviera poca virtualidad práctica en las actuaciones internacionales.

#### 4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO

Se prevé que sea el propio Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad el que establezca sus propias normas de funcionamiento, en las que se determinará el régimen de acuerdos si bien deberá reunirse al menos, una vez al año.

Al igual que denunciaron determinados colectivos, la previsión de una sesión mínima anual, resulta, a todas luces insuficiente dada la naturaleza y trascendencia de las funciones encomendadas. Este aspecto fue duramente criticado durante la elaboración de la norma ya que se advirtió por distintos colectivos que mantenían que la previsión legal mínima era insuficiente y en vez de fomentar el foro de participación parecía lastrarlo con previsiones de esta naturaleza.

Pese a ello, y la crítica del Dictamen del Consejo de Estado en este mismo sentido, el legislador mantuvo la previsión de, como mínimo, una sesión anual.

Respecto a su funcionamiento, se prevé que el Presidente convocará las reuniones del Consejo y fijará el orden del día, a iniciativa propia o a solicitud de, al menos, la mitad más uno de los miembros. La convocatoria de las reuniones se efectuará con, al menos, quince días de antelación a su fecha de celebración. En supuestos excepcionales podrá convocarse por motivos de urgencia.

Finalmente resulta de interés la participación de expertos que le asistan en materias de su competencia y la constitución de comisiones o grupos de trabajo para el análisis, seguimiento y estudio de temas concretos.

Dada la naturaleza de los asuntos que van a ser objeto de debate, esta previsión resulta de gran interés ya que permite la participación de expertos o especialistas cuando se considere necesario a tenor de los asuntos que se van a someter a su consideración.

Además el Consejo ajustará su funcionamiento a lo dispuesto en el capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La valoración de la configuración legal de este órgano merece destacar una serie de conclusiones:

1º. La representación de los distintos colectivos no es adecuada según la naturaleza de este órgano.

Como expusimos, la norma de referencia prevé una participación mayoritaria de las distintas Administraciones Públicas en detrimento de la representatividad de los ciudadanos. Este diseño produce que la influencia de los poderes públicos sea mayor que cualquier otro segmento, en un ámbito especialmente diseñado para la participación de los distintos colectivos directamente relacionados con el medio ambiente y la diversidad.

Implica, además, que el régimen de decisión y de poder de los distintos colectivos sea inferior y queden diluidos ante la presencia institucional en temas como las votaciones, la configuración de los grupos de trabajo y cuestiones similares.

Riesgos que pueden desnaturalizar la acción del CEPNB privándola del alcance y la visión crítica y constructiva con la que originariamente fue ideada.

2º. Hubiera sido preciso perfilar determinados aspectos. En primer término hubiese sido aconsejable que el número mínimo de sesiones del Consejo fuera superior a una, la única prevista.

Por otra parte, también hubiese sido aconsejable que la norma atribuyera el carácter vinculante de su actuación en alguna de sus actuaciones. Hubiera sido recomendable que el papel del Consejo contemplara junto con los informes y el asesoramiento facultativo algunas atribuciones con un efecto decisorio.

3º. Los instrumentos de seguimiento del CEPNB no están suficientemente definidos. Dada la composición del órgano y los fines que pretende era preciso que el legislador hubiera configurado las herramientas precisas para la consecución de sus objetivos.

Tanto la mención expresa de las facultades para recabar información, como la incorporación de un mandato general de los poderes públicos para cooperar con este órgano, facilitando información y toda clase de actuaciones, habrían constituido unos elementos de gran interés para poder garantizar la actuación de este órgano.

## IV. EL CONSEJO DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

### 1. NATURALEZA

El Consejo de la Red de Parques Nacionales fue creado por el artículo 22 ter de la Ley 4/1989, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, como un órgano colegiado de carácter consultivo integrado por representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubicaran los Parques Nacionales.

Del Consejo formaban parte, además, un representante designado por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación de la totalidad de los municipios en cuyo territorio se ubicaran los Parques Nacionales, los presidentes de los Patronatos y un representante de las asociaciones cuyos fines concordaran con los principios inspiradores de la Ley.

Dicho artículo se desarrolló mediante el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos, que vino a detallar su organización y funcionamiento. Real Decreto que, posteriormente, resultaría afectado por las STC 32/2006 de 1 febrero 2006.

Posteriormente la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, no sólo mantuvo la existencia de este órgano, como órgano colegiado y consultivo, sino que, al mismo tiempo, reforzó su papel en el marco de la Red de Parques Nacionales, completando las funciones que tenía atribuidas en la normativa anterior.

Fue el Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, la norma que con el fin de favorecer al máximo la participación pública y la representación de aquellos sectores más directamente interesados en su composición, además de las administraciones públicas territoriales y los patronatos, trató de precisar el tipo de asociaciones que podrían formar parte del Consejo, tales como las vinculadas a la protección del medio ambiente, organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales.

En cuanto a su naturaleza se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Resulta conveniente realizar una serie de precisiones:

1º. Se trata de un órgano que ha experimentado una evolución respecto a su composición y naturaleza en materia de participación ambiental.

Con independencia de los efectos que produjo la STC 32/2006 respecto a cuestiones competenciales y que son objeto de análisis en otro capítulo de la obra, es indiscutible que se trata de un órgano que ha experimentado una evolución en su configuración legal al objeto de favorecer la participación y la información de los ciudadanos en la Red de Parques Nacionales.

De esta manera, mientras que la previsión inicial prevista en el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio contemplaba exclusivamente la presencia de tres representantes de asociaciones cuyos fines concordase con los principios inspiradores de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la actualidad, por el contrario, se prevé la participación de tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente, designados por ellas mismas; dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados también por ellas mismas y también de dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional.

En consecuencia, con la composición actual se favorece las directrices del convenio Aarhus sobre la información y la participación en la política ambiental y se dota a este órgano de una proyección diferente con la participación de otros colectivos.

2º. El Consejo de la Red ha ampliado sus funciones notablemente. Así, con la configuración actual destaca su participación en los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales y la previsión genérica que se recoge en la norma al

señalar que intervendrán en cuantas cuestiones de interés general para la Red que le sean requeridos. Esta disposición implica que pueda intervenir no sólo en aquellas cuestiones en las que su intervención es preceptiva sino también en aquellos asuntos en los que se considere que su intervención puede resultar interesante.

3º. Como la adscripción del Consejo al Ministerio de Medio Ambiente se hace a través de un organismo que está llamado a desaparecer en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2007 (Organismo Autónomo Parques Nacionales) el preámbulo del Real Decreto 12/2008 de 11 de enero, de forma conveniente, para no dar sensación de que se pretendía la continuidad del citado organismo autónomo, incluyó un párrafo señalando que, ya que todavía no se había procedido a crear la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, se adscribía el Consejo al Ministerio de Medio Ambiente, provisionalmente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales al amparo del apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 5/2007.

Esta modificación operada a instancia del Consejo de Estado en su Dictamen 13 de diciembre de 2007, imprime coherencia al texto en relación con las demás normas y esclarece la naturaleza de este órgano.

## 2. COMPOSICIÓN

Respecto a su composición se caracteriza por la presencia mayoritaria de representantes de la Administración General del Estado, en detrimento de la participación del resto de Administraciones Públicas y de los propios ciudadanos. Destaca igualmente la poca participación que prevé la norma en cuanto a la participación ciudadana y de los distintos colectivos que pudieran resultar afectados.

El Consejo de la Red de Parques Nacionales tiene la siguiente composición:

- a. El Ministro de Medio Ambiente, el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Director General para la Biodiversidad, y el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- b. Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales.
- c. Los representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, en un número igual al de los representantes de las Comunidades Autónomas referidos en el apartado anterior.
- d. Los presidentes de los Patronatos de los Parques Nacionales.
- e. Tres representantes de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, designados entre ellos por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación.
- f. Tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente, designados por ellas mismas.
- g. Dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.

- h. Dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.
- i. Dos representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales, designados por ellas mismas.
- j. Dos representantes del Comité Científico de la Red de Parques Nacionales, designados por dicho Comité.

La Presidencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales corresponde al Ministro de Medio Ambiente y la Vicepresidencia al Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Como Secretario del Consejo de la Red actúa el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Destacar además dos aspectos: la presencia de la asociación de propietarios de terrenos incluidos en parques nacionales y el comité científico de la red

Ninguna objeción existe a que se incluyan los representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques aunque éstas todavía no existan. Simplemente resulta una cuestión llamativa.

La Ley, sorprendentemente ya que aun no existen, obliga a incluirlas en la composición del Consejo expresamente, por lo que no se puede soslayar esta cuestión siendo probable que precisamente la constitución del Consejo estimule el proceso asociativo.

Por otra parte, pese a que los representantes del Comité Científico de la Red no están expresamente enumerados en el artículo 6.3 de la Ley, nada obsta su añadido, ya que el apartado 3 del artículo 6 interpretado en correlación con el 2 del Real Decreto, que habilita la potestad reglamentaria del Gobierno para regular la "composición" del Consejo, deja suficiente margen al respecto.

En cualquier caso se trata de una previsión interesante.

De todas maneras, resulta positivo, además, que en el Real Decreto se establezca que los representantes del Comité deberán ser elegidos por el propio Comité, ya que la razonabilidad de su inclusión radica en el apartado 1.k) del artículo 3, es decir, procede de su independencia de criterio (en caso contrario en realidad serían representantes de la Administración del Estado).

### 3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA RED

Respecto a las funciones del Consejo de la Red, según el artículo 6.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, le corresponde las siguientes funciones:

Corresponde al Consejo informar sobre:

- a. La propuesta de declaración de nuevos Parques Nacionales o de modificación de los ya existentes. Dicho informe deberá ser previo a la tramitación legislativa de la propuesta.
- b. La propuesta de revocación de la declaración de un Parque Nacional.
- c. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales así como sus revisiones.
- d. Los proyectos de disposiciones estatales que afecten de forma directa a los Parques Nacionales.
- e. Los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales.
- f. La memoria anual de la Red de Parques Nacionales, antes de su elevación al Ministerio de Medio Ambiente para su aprobación.
- g. Los informes trienales de situación de la Red de Parques Nacionales que el Ministerio de Medio Ambiente debe elevar al Senado.
- h. La propuesta de solicitud de distinciones internacionales para los Parques de la Red de Parques Nacionales.
- i. Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los diferentes Parques Nacionales, antes de su aprobación.
- j. Cuantas otras cuestiones de interés general para la Red le sean requeridas.

Además de las funciones atribuidas por el artículo 6.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, según el artículo 2 del Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, corresponde al Consejo, en el marco de las funciones atribuidas a la Administración General del Estado en los artículos 5.1 y 20 de la citada Ley:

- a. Determinar el procedimiento para el seguimiento y evaluación general de la Red y, en particular, para el cumplimiento y grado de alcance de sus objetivos.
- b. Conformar el marco para que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado puedan acordar instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 5/2007, de 3 de abril, y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director.
- c. Informar la propuesta de prioridades para la puesta en marcha del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en el Plan Director.
- d. Establecer los criterios de prioridad de los programas multilaterales de actuación en los que la Administración General del Estado asume la financiación de aquellas actuaciones singulares y extraordinarias que de común acuerdo se identifiquen, conforme al artículo 20.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril.

Son varias las cuestiones que se plantean en torno la intervención del Consejo de la Red en estos ámbitos y que es conveniente examinar:

1º. Una de las cuestiones que se plantea es si el Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales se extralimitaba al añadir tres competencias o funciones del Consejo de la Red adicionales a las listadas expresamente en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques.

A este respecto realmente lo que sucede es que una de las tres funciones corresponde al propio Ministerio de Medio Ambiente aunque éste opta por atribuir las al Consejo de la Red y las otras dos constan en la ley aunque con distinta terminología.

2º. Otro elemento esencial en la configuración técnica de este órgano deriva de la relación o el vínculo entre el Ministerio y el Consejo de la Red. Las funciones adicionales que añade el Real Decreto que fija la composición y las funciones del Consejo plantean dudas sobre si es el Consejo el que fija las prioridades para la puesta en marcha de planes específicos o es el órgano competente para establecer el marco para instrumentos de cooperación financiera.

En este sentido, resulta bastante ilustrativa la consideración quinta del Consejo de Estado en el Dictamen de 13 de diciembre de 2007 cuando, al analizar la redacción del Proyecto de Real Decreto, aprecia una discordancia con lo dispuesto en la Ley. Una disonancia que generaba dudas sobre a quién correspondía decidir algunos aspectos y cuál era la relación subyacente entre el Consejo y el Ministerio.

*“Esta “ampliación” de las funciones del Consejo al “establecimiento de criterios de prioridad para la puesta en marcha” de ese programa específico resulta extraña ya que, al estar incluido este programa específico en el Plan Director, lo lógico es que la fijación de prioridades en su desarrollo se incluyan como parte de su propio contenido, pudiendo el Consejo manifestarse al respecto a través del informe del Plan. Si el Plan Director no se pronuncia al respecto, es decir, no fija las prioridades del programa específico al describir el contenido de éste, y haya después que fijarlas, no parece que la ley haya querido dejar la decisión al Consejo ya que sería “desarrollo del programa específico”, que muy claramente en la ley está atribuido a la Administración General del Estado. Por ello, tiene razón el Ministerio de Administraciones Públicas cuando objeta al artículo 2.c). No tiene sentido que si el Plan Director, del que forma parte el programa específico, sólo está sometido a informe del Consejo (artículo 7.3 de la ley), lo mismo que “los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales” (artículo 6.4.e), y su desarrollo y financiación íntegra está atribuida a la Administración General del Estado (artículos 5.1.c) y 20.2 de la ley), se atribuya al Consejo el establecimiento de las prioridades de la puesta en marcha de dicho programa”.*

Por ello consideró el máximo órgano consultivo, como finalmente se plasmó en el Real Decreto, que resultaba más conveniente que le correspondiese “informar la propuesta de prioridades...” o incluso de “elaborar, para su remisión a la Administración General del Estado, la propuesta de prioridades...”.

Dejando además constancia de que, en cualquier caso, la potestad decisoria según la Ley no corresponde al Consejo, sino al Ministerio.

#### 4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO

A diferencia del Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad, el Consejo de la Red de Parques Nacionales se reunirá en sesiones ordinarias con carácter, al menos, semestral durante el transcurso del segundo y el cuarto trimestre de cada año. Independientemente de ello se reunirá en sesiones extraordinarias siempre que las circunstancias así lo aconsejen, tanto por iniciativa de su Presidente o Vicepresidente, como a petición de, al menos, un tercio de sus integrantes.

Las reuniones ordinarias serán formalmente convocadas por el Secretario con, al menos, quince días de antelación, indicando el lugar, fecha y hora de la reunión así como el orden del día detallado de la misma acompañado de la documentación correspondiente. La misma regla será de aplicación para las sesiones extraordinarias salvo cuando, circunstancias de extrema urgencia y necesidad impidan cumplir dicho plazo, en cuyo caso se dejará constancia de ello en el acta.

Señalar además que podrán asistir a las reuniones del Consejo, con voz pero sin voto, representantes de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio no esté declarado ningún Parque Nacional en la medida que hubieran iniciado formalmente un proceso declarativo o hubieran manifestado expresamente su interés en que se declare un Parque Nacional en su territorio, expertos o personas invitadas por la Presidencia, con voz pero sin voto y que se podrán constituir grupos de trabajo de carácter no permanente para el tratamiento y elevación al Pleno de temas específicos.

Se aplicara, como era lógico además, supletoriamente la LRJPAC.

### V. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA

#### 1. INTRODUCCIÓN

Señala la Exposición de motivos del Decreto 24/2007, de 30 enero, que declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada, que teniendo en cuenta la importancia de la actividad humana en la configuración de estos espacios, se desarrollan las previsiones de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, sobre el Consejo de Participación como órgano de participación de la sociedad y de colaboración de las Administraciones públicas implicadas en la gestión del Espacio Natural de Doñana creando además, un órgano de las mismas características para el Espacio Natural de Sierra Nevada.

Concluye además señalando que dichos Consejos asumirían las funciones que corresponden a los Patronatos de los Parques Nacionales y a las Juntas Rectoras de los Parques Naturales afectados.

Esta escueta introducción en el Decreto que regula, en el ordenamiento andaluz, los órganos de participación ambiental más importantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto por las características cualitativas como cuantitativas de los espacios a los que afectan, merece ser completada con una serie de consideraciones adicionales.

1º. La primera observación trae causa del modelo constitucionalmente delimitado del que derivan los Consejos de Participación de Doñana y Sierra Nevada. Como recoge el Dictamen 1/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, 81/2005 de 6 de abril y 331/2005 de 15 de diciembre, la que ha eliminado la gestión conjunta entre el Estado y las CAA de espacios naturales protegidos de carácter intracomunitario.

Consecuencia de ello, es obvio que la configuración legal Consejo de Participación, como órgano de administración de los espacios naturales de Sierra Nevada y Doñana, debe acoger aquellas particularidades que el legislador autonómico considera transcendentales a la hora de establecer el órgano de participación de estos espacios naturales.

Esta reflexión aparentemente superficial justifica y legitima las particularidades de los Consejos de Participación existentes en Andalucía, ya sea entre ellos o bien en relación a otros espacios naturales extracomunitarios; justifica también las especialidades en sus funciones o en determinados aspectos de su régimen de funcionamiento.

2º. Los Consejos de Participación en el ordenamiento andaluz se caracterizan como señala el artículo 7 del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por su carácter consultivo, de participación pública y por ser órganos de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas donde debe hacerse efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente.

Esta calificación como cauces de coparticipación entre las Administraciones implicadas aparece, como veremos, demasiado acentuada en el Decreto 24/2007 en detrimento de la participación ciudadana. Lo que supondrá en la práctica que la representación de la sociedad civil en estos órganos sea menor de la deseada. Supondrá además que la función de participación que inicialmente le corresponde a este órgano quede diluida y las intervenciones del Consejo de Participación se desarrollen en una clave más política o de colaboración administrativa en vez en términos cercanos a la participación ciudadana.

Se trata, además, de órganos que quedan adscritos a la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente en su naturaleza destaca las facultades decisorias en algunas cuestiones limitadas pero que permiten que el órgano trascienda de la simple función de asesoramiento; así al Consejo de Participación le corresponde la aprobación de la memoria de actividades y actuaciones del espacio natural correspondiente; la aprobación de su reglamento de régimen interior y la determinación sobre los acuerdos sobre grupos de trabajo y comisiones.

## 2. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DE DOÑANA Y SIERRA NEVADA

Materia regulada en el artículo 9 y siguientes del Decreto 24/2007, con una remisión expresa a su anexo donde se especifica la composición específica de cada Consejo de Participación.

Una de las novedades de la composición de estos órganos estriba en el mandato en torno a la presencia equilibrada de mujeres y hombres prevista en su articulado. En efecto, la norma exige que el Consejo de Participación de cada Espacio Natural tenga la composición que respete la paridad entre mujeres y hombres, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban determinadas medidas fiscales y administrativas.

El nombramiento de la persona que deberá ejercer la presidencia del Consejo de Participación corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente que, así mismo, será la competente para nombrar a la persona que asumirá la vicepresidencia del órgano.

Este nombramiento refleja el carácter y el nivel que desde la Comunidad Autónoma de Andalucía se quiere conferir a estos órganos.

En el caso del espacio natural de Doñana esta consideración recayó recientemente en el ex Presidente del Gobierno Don Felipe González Márquez nombrado mediante el Decreto 399/2009, de 29 de diciembre por el que se dispone como Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana.

En el caso de Sierra Nevada fue el Decreto 30/2007, de 6 de febrero, el que nombró al científico Don José María Quintana González como Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada.

La Secretaría del Consejo de Participación, según el Decreto, será desempeñada por la persona funcionaria de la Consejería de Medio Ambiente, con rango al menos de Jefatura de Servicio, que designe la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.

Además el articulado dispone que las personas titulares de las áreas de gerencia y de conservación del equipo de gestión reguladas en los artículos 3 y 5 puedan asistir con voz pero sin voto, a las reuniones del Consejo de Participación.

Otro aspecto de interés deriva de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto.

Los nombramientos de las personas designadas como miembros del Consejo de Participación, así como sus suplentes, se realizarán mediante Orden, y no Decreto, de la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente.

Además las Administraciones, instituciones y entidades representadas en el Consejo de Participación podrán, en cualquier momento, decidir la sustitución de sus miembros y suplentes, comunicándolo a la Secretaría del órgano. La Secretaría, por su parte, elevará la propuesta al titular de la Consejería de Medio Ambiente para su nombramiento.

La condición de miembro del Consejo de Participación se perderá, como señala artículo 10, por alguno de los motivos siguientes:

- a) Renuncia formalizada ante el mismo.
- b) Cese en el cargo que determinó su nombramiento.
- c) En los casos en que incurran en cualquier causa determinante de inhabilitación para el ejercicio de funciones o cargos públicos y así se declare por sentencia firme.
- d) Cualquier otra causa legal.

#### 2.1. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

El Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana estará integrado por:

- a) Las personas que ejerzan la Presidencia y la Vicepresidencia.
- b) Diez personas en representación de la Administración General del Estado, designadas por la misma.
- c) Siete personas en representación de la Administración de la Junta de Andalucía, designadas por: la Consejería de Medio Ambiente (dos), (una) por la Agencia Andaluza del Agua, (una) por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, (una) por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (una) por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (una) por la Consejería de Agricultura y Pesca.
- d) Las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente en Cádiz, Huelva y Sevilla.
- e) Una persona en representación de cada una de las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Huelva y Sevilla, designada por ellas mismas.
- f) Una persona en representación de cada uno de los Ayuntamientos cuyos términos municipales estén comprendidos, total o parcialmente, en el ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por ellos mismos.
- g) Dos personas en representación de las Universidades públicas andaluzas, designadas por el Consejo Andaluz de Universidades y otras dos de reconocido prestigio del ámbito científico-técnico, con experiencia y acreditados conocimientos del Espacio Natural, designadas por la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.
- i) El Director del Equipo de Gestión y el Director de la Estación Biológica de Doñana.

- k) Como representantes la sociedad civil: tres personas en representación de las organizaciones no gubernamentales más representativas y con implantación en el ámbito geográfico del Espacio Natural que, estatutariamente, tengan como finalidad primordial la defensa y conservación de la naturaleza, designadas por ellas mismas; una persona en representación de los consumidores del ámbito geográfico designada por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas en Andalucía, designadas por las mismas; dos personas en representación de las organizaciones sindicales más representativas; una persona en representación de las que sean titulares de los aprovechamientos tradicionales recogidos en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional, designada entre ellas; tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias de mayor representatividad en Andalucía, designadas por ellas mismas; dos personas en representación de las que sean propietarias de terrenos ubicados en el ámbito geográfico del Espacio Natural, una de las cuales debe representar a las asociaciones conservacionistas propietarias de terrenos en el Parque Nacional, designadas por ellas mismas; una persona en representación de la Fundación Doñana 21, designada por la misma; una persona en representación de la Hermandad Matriz del Rocío, designada por la misma y una persona en representación de la Federación Andaluza de Caza, designada por la misma.

La lectura de este gran listado de miembros del Consejo, que obligó al legislador a incluirlo como Anexo al Decreto, nos avoca a realizar una serie de consideraciones:

- a) Es cierto que la potestad de autoorganización que corresponde a las Administraciones Públicas junto con la discrecionalidad técnica para conformar estos órganos permite casi cualquier decisión en aras a determinar estos órganos consultivos y de participación. No obstante, también es verdad que órganos como el Consejo de Participación de Doñana con un número mínimo de 53 miembros resultan poco operativos en la práctica.
- b) Además, al igual que reflejamos respecto al Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en este órgano existe una presencia excesiva de representantes de las Administraciones Públicas, (al menos 26) en detrimento de la representación ciudadana (17); incluso resulta llamativo la representación tan grande de la Junta de Andalucía (12) en relación al resto de Administraciones.
- c) En la composición del Consejo de Participación de Doñana destaca la presencia de la Fundación Doñana 21, Fundación Pública Andaluza que dinamiza Planes de Desarrollo Sostenible en la Comarca de Doñana y la representación de la Hermandad Matriz del Rocío lo que también supone incorporar a este órgano de participación la sensibilidades de mayor trascendencia en la zona.
- d) Siendo tan extensa la composición del órgano, se echa en falta un mayor perfil técnico en los representantes de la sociedad civil, que hubiera reconocido participación a determinados Colegios Profesionales perfectamente capacitados para enriquecer este órgano en detrimento de los cuatro representantes de la Patronal y los Sindicatos, que, a nuestro juicio, resultan excesivos.

## 2.2. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA

El Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada estará integrado por:

- a) Las personas que ejerzan la Presidencia y la Vicepresidencia.
- b) Nueve personas en representación de la Administración General del Estado, designadas por la misma.
- c) Siete personas en representación de la Administración de la Junta de Andalucía, designadas por: (dos) por la Consejería de Medio Ambiente, (una) por la Agencia Andaluza del Agua (una) por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (una) por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. (una) por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (una) por la Consejería de Agricultura y Pesca.
- d) Las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente en Almería y Granada.
- e) Una persona en representación de cada una de las Diputaciones Provinciales de Almería y Granada, designada por ellas mismas.
- f) Quince en representación de los Ayuntamientos cuyos términos municipales estén comprendidos, total o parcialmente, en el ámbito geográfico del Espacio Natural, designados por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- g) Dos personas en representación de las Universidades públicas andaluzas, designadas por el Consejo Andaluz de Universidades.
- h) Dos personas de reconocido prestigio del ámbito científico-técnico, con experiencia y acreditados conocimientos del Espacio Natural, designadas por la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.
- i) El Director del Equipo de Gestión.
- j) En relación con la representación de la sociedad civil: Tres personas en representación de las organizaciones no gubernamentales más representativas y con mayor implantación en el ámbito geográfico del Espacio Natural, dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas en Andalucía, dos personas en representación de las organizaciones sindicales más representativas, una persona en representación de las que sean titulares de los aprovechamientos tradicionales recogidos en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional, designada entre ellas; dos personas en representación de las que sean propietarias de terrenos ubicados en el ámbito geográfico del Espacio Natural, una persona en representación de las comunidades de regantes del ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por las mismas, tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias de mayor representatividad en Andalucía, designadas por ellas mismas, una persona en representación de la Federación Andaluza de Caza, designada por la misma, una persona en representación de la Federación Andaluza de Pesca, designada por la misma, una persona en representación de la Federación Andaluza de Montaña, designada por la misma, una persona en representación de los consumidores del ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Las conclusiones anteriores respecto a la composición del Consejo de Participación de Doñana pueden trasladarse *mutatis mutandi* a la composición de este Consejo de Participación. No obstante, debemos añadir las siguientes reflexiones:

- A) La composición del Consejo de Participación de Sierra Nevada es sustancialmente menor. Aun así refleja una representación similar, con gran presencia de representantes de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones en detrimento de la sociedad civil.
- B) Resulta relevante, igualmente, que en la composición del Consejo de Participación de Sierra Nevada no se integren entidades vinculadas o sensibles al espacio natural.
- C) Llamativa resulta la presencia de representantes de las federaciones de caza y pesca que no se incluyeron en el otro espacio natural.

## 3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN

El carácter de los Consejos de Participación de estos espacios naturales como órganos, de las mismas características entre sí, consultivos y de coparticipación en la actuación de las Administraciones Públicas se refleja en las tareas encomendadas.

No obstante sería conveniente recordar que se trata también de órganos de participación de los ciudadanos en la gestión de estos espacios naturales, y que esta naturaleza debe impregnar la actuación y las tareas que le corresponden a este órgano.

Precisamente este carácter consultivo fue uno de los elementos que resaltó el Dictamen 1/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía al enjuiciar el Decreto 24/2007.

El máximo órgano consultivo criticó la discordancia entre el apartado uno y dos del artículo 7, cuando califica de forma diferente al Consejo de Participación del Espacio de Doñana y el de Sierra Nevada, recordando el carácter consultivo del órgano y sus similares características por lo que requería coherencia en el texto y reclamaba los mismos adjetivos para determinar su naturaleza.

De acuerdo con el Decreto corresponde al Consejo de Participación:

- a) Colaborar en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la declaración del Espacio Natural y promover el conocimiento y la difusión sus los valores
- c) Fomentar, facilitar y canalizar en lo posible la participación y las iniciativas de los ciudadanos en la promoción y conservación del Espacio Natural, velando por el cumplimiento de las normas y proponiendo todas aquellas actuaciones o disposiciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del mismo.
- e) Informar los planes que afecten a la ordenación y gestión de los recursos naturales del Espacio Natural y a la conservación de la flora, la fauna y sus hábitat así como cualquier instrumento de planificación que afecte al ámbito del mismo, particularmente el plan de desarrollo sostenible, así como cualquier propuesta de revisión de los planes.

- f) Informar el plan anual de trabajo e inversiones del Espacio Natural, los planes sectoriales específicos y los programas de investigación científica.
- g) Informar todas aquellas actuaciones que puedan modificar la cantidad o calidad de las aguas subterráneas o superficiales aportadas al Espacio Natural.
- h) Proponer las posibles modificaciones de los límites de las figuras de protección que integran el Espacio Natural.
- i) Recabar y recibir información sobre las actuaciones y actividades que se desarrollen en el Espacio Natural relacionadas con su conservación y uso público.
- j) Aprobar la memoria anual de actividades y resultados elaborada por el equipo de gestión del Espacio Natural, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones y mejorar la gestión.
- k) Informar los proyectos de obras y trabajos que se consideren necesarios realizar y no figuren en el plan rector de uso y gestión o en el plan anual de trabajos e inversiones.
- l) Informar el régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural, propuesto por el equipo de gestión.
- m) Informar sobre la propuesta de distribución de ayudas y subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Espacio Natural.
- n) Informar las propuestas de autorizaciones de actuaciones no contempladas en el plan de ordenación de recursos naturales o el plan rector de uso y gestión del Espacio Natural.
- ñ) Informar los convenios de colaboración que el equipo de gestión vaya a proponer a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- o) Aprobar su reglamento de régimen interno y acordar la creación de comisiones o grupos de trabajo.
- q) Aquellas otras atribuidas legal o reglamentariamente al Patronato de los Parques Nacionales y a la Junta Rectora de los Parques Naturales.

El núcleo fundamental de su intervención se centra en su función informadora. Va a intervenir preceptivamente en los planes y todo tipo de actuaciones que se vayan a llevar a efecto dentro del espacio natural, además informará en las subvenciones y ayudas que se vayan a conceder y las propuestas de autorizaciones no contempladas en el plan de ordenación de recursos naturales.

Dentro de la función de fomento, destaca la realización de tareas de cara a la consecución de los objetivos de la declaración, el fomento de los valores que conlleva y la proposición de regímenes de protección alternativos.

Finalmente destaca dentro de sus atribuciones, por una parte, la labor de velar por el cumplimiento de las normas y proponer todas aquellas actuaciones o disposiciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos de la declaración, y por otra las facultades de decisión en torno al régimen interno y la memoria anual.

Cuestión discutida en este ámbito es la relativa a la determinación del órgano competente para la aprobación de los planes sectoriales que desarrollen el plan rector de uso y gestión. Mientras que la Ley 8/1999, de 27 de octubre, que establecía el régimen del Espacio Natural de Doñana establecía la competencia del Consejo de Participación para aprobar dichos planes sectoriales ex artículo 13.3 y 16.7 de la Ley, en el, el artículo 4 atribuye la competencia al titular de la Consejería de Medioambiente, previo informe del Consejo de Participación.

Esto supuso a juicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía una conculcación del principio de legalidad, mientras que el Consejo Consultivo en su dictamen 1/2007, no comparte este razonamiento.

A su juicio, si bien el artículo 16.7 en cuanto a las funciones del Consejo de Participación es el único declarado inconstitucional, también debe considerarse como tal el artículo 13.3 en cuanto prevé la aprobación por parte del Consejo de Participación. En consecuencia el Dictamen concluye señalando que el artículo 4 no conculca la Ley, y la competencia corresponde, de acuerdo con el Decreto, al Consejero.

#### 4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN

El Consejo de Participación funcionará en Pleno y en Comisión Permanente.

El Pleno del Consejo de Participación puede acordar la constitución de una Comisión Permanente a la que corresponderán las funciones que le sean delegadas por el mismo, salvo las previstas en los párrafos o) y p) del artículo 8 del presente Decreto.

La previsión del Decreto no recoge la posibilidad de que puedan asistir personas ajenas cuando, por razones técnicas o científicas fuera necesario, en lo que supone una deficiencia de la norma.

También, para finalizar, decir que hubiese sido deseable que se hubiese establecido un número mínimo de sesiones. En cualquier caso se recoge remisión genérica a lo dispuesto en el Capítulo II, del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común