

# OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL

Cuaderno de Campo N°9.

## ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL EN EL ÁMBITO ESTATAL



Con el apoyo de:



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN  
Y MEDIO AMBIENTE



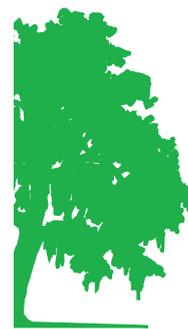
Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN  
DE FUNDACIONES  
PARA LA CONSERVACIÓN  
DE LA NATURALEZA

# ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL EN EL ÁMBITO ESTATAL



## Cuaderno de Campo N°9. Octubre 2016.

### Autores:

Dr. Carlos González-Antón Álvarez.

Catedrático EU de Derecho Administrativo. Universidad de León. Abogado y Consultor Ambiental.

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza

Las opiniones y documentación aportadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor o autores de los mismos, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las entidades que apoyan económicamente el proyecto.



Somos miembros de la AFN las siguientes fundaciones:



[www.afundacionesnaturaleza.org](http://www.afundacionesnaturaleza.org) - [info@afundacionesnaturaleza.org](mailto:info@afundacionesnaturaleza.org) - 902 34 02 02

@AFNaturaleza - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

# Índice

<b>1. La participación orgánica</b>	<b>6</b>
<b>2. El TSA en los órganos de participación ambiental estatales</b>	<b>7</b>
2.1. Órganos centrales	7
2.1.1. CAMA	7
2.1.2. Consejo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad	12
2.1.3. El Consejo de la Red de Parques Nacionales	15
2.1.4. Consejo del Agua	18
2.1.5. Consejo Forestal Nacional	20
2.1.6. Consejo Nacional del Clima	21
2.1.7. Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural y la Red Rural Nacional	22
2.1.8. Consejo Consultivo de la Energía: Consejo Consultivo de Electricidad y Consejo Consultivo de Hidrocarburos	23
2.2. Órganos periféricos	24
2.2.1. Patronatos de Parques Nacionales	25
2.2.2. Consejos de Agua de los Organismos de Cuenca	29
<b>3. Conclusiones sobre la participación del Tercer Sector Ambiental a nivel estatal</b>	<b>35</b>

# Saludo

El presente informe tiene por objeto hacer un repaso crítico a la **presencia del tercer sector ambiental en los órganos ambientales estatales de participación**. Dentro de las distintas herramientas o modalidades de participación, la denominada participación orgánica es en la que más se visibiliza la integración de las organizaciones privadas en el diseño de las políticas públicas.

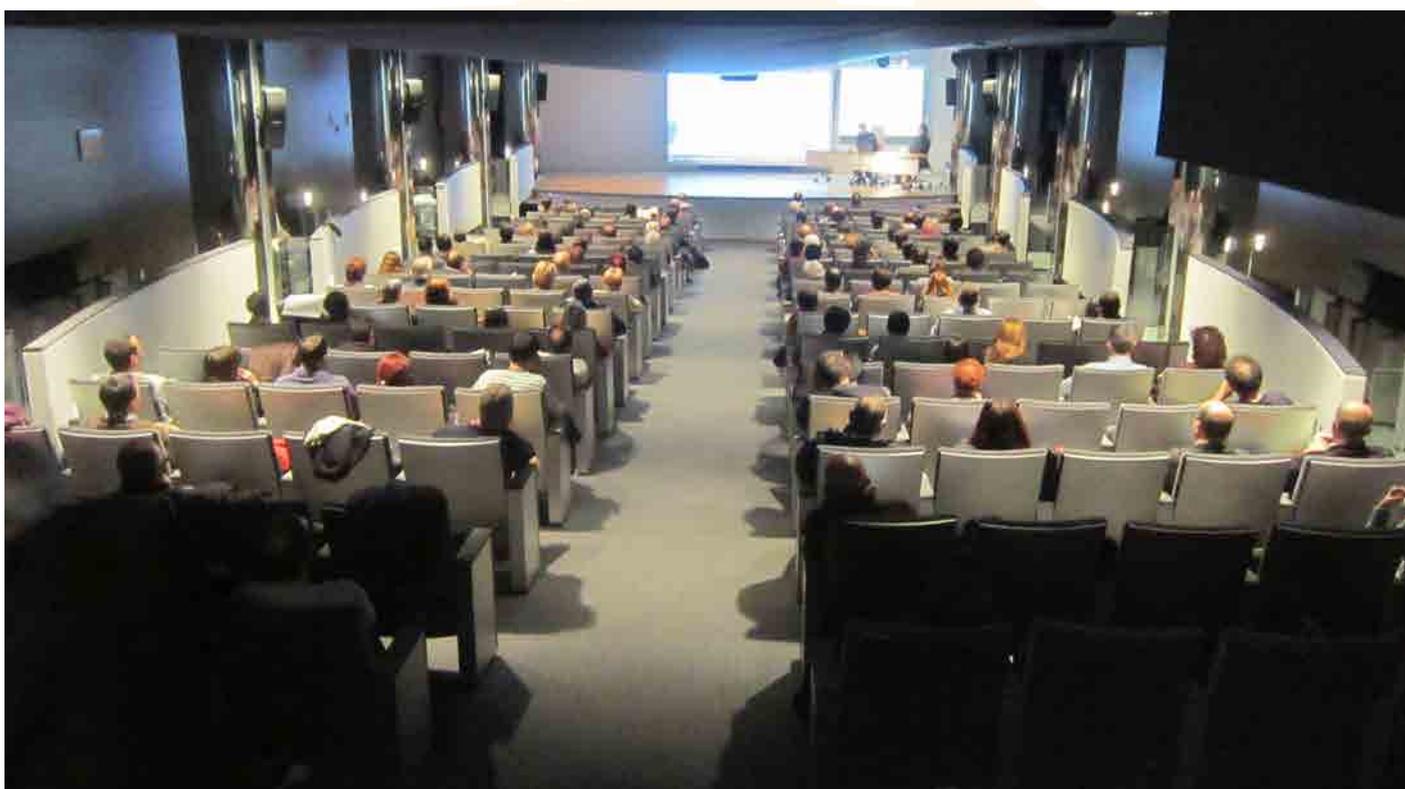
Conviene repasar los distintos órganos de participación ambiental que se han ido creando por leyes que afectan al medio ambiente, ver sus funciones y su composición, para tener una visión global de cómo las organizaciones del tercer sector ambiental se integran en la estructuras administrativas.

Por otro lado, dentro de la categoría "ambiental" se pueden englobar no sólo los órganos denominados expresamente ambientales o medioambientales, sino aquellos otros órganos de participación en materias como la forestal, agua, caza, pesca, o la energía, que tienen una componente ambiental esencial.

Resulta muy conveniente el análisis desde una perspectiva global del conjunto de órganos de participación para comprobar si existe una coherencia en el diseño de estos órganos. Más complicado es el estudio del funcionamiento de los mismos, pues el acceso a la información de los trabajos desarrollados es fragmentario o prácticamente no existe. Se podría afirmar que existe **muy poca transparencia hacia el público en general en el funcionamiento de estos órganos de participación**.

En este noveno cuaderno de campo reflexionamos y profundizamos en el funcionamiento y estructura de los órganos ambientales estatales de participación con el fin de aportar luz a su labor y funciones.

*Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza*





## 1. La participación orgánica

Una de las vías a través de la cuales pueden participar en la Administración pública es por medio de la integración de los representantes de las organizaciones ciudadanas en órganos administrativos.

La participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas se ha convertido en un derecho de los ciudadanos y en un principio de funcionamiento de las Administraciones públicas. Y las decisiones con relevancia ambiental no son ajenas a esta evolución, de hecho, es uno de los campos en los que más ha avanzado **la exigencia de participación ciudadana es en el medio ambiente.**

El **reconocimiento de este derecho en la Constitución es constante.** Se pueden citar los artículos 9, 20.3, 23, 27.5, 48, 51.2, 105, 129.1, 131.2, que la doctrina ha estudiado desde hace tiempo y a la que nos remitimos<sup>1</sup>. El impulso que han dado los Tratados internacionales a este derecho de participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la toma de decisiones ambientales es revelador del creciente papel que deben desarrollar las entidades del tercer sector ambiental. Una de las más claras manifestaciones de esta voluntad a nivel global es el **Convenio de Aarhus**, que ha sido incorporado al Derecho comunitario y también al Derecho español<sup>2</sup>. La legislación ambiental estatal básica en esta materia es 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que ya ha sido objeto de numerosos pronunciamientos judiciales. El artículo 16 de esta Ley se refiere al público como sujeto del

derecho a una participación real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente. Para ello los poderes públicos deben instaurar los procedimientos que hagan efectivo ese derecho, lo que se ha denominado tradicionalmente **participación funcional**: los sujetos con interés en ello, participan en los procedimientos administrativos (de aprobación de normas o de resoluciones) como interesados, aportando su opinión o manifestando su voluntad, por medio de solicitudes, alegaciones, recursos, etc.

Sin embargo, hay otra forma de participación del público —de los ciudadanos y sus organizaciones— **desde dentro de la propia Administración** que toma las decisiones ambientales. La participación orgánica supone la integración de representantes de los ciudadanos y sus organizaciones principalmente en órganos administrativos colegiados<sup>3</sup>. Tal y como ha señalado Ruiz de Apodaca, «hablamos de participación orgánica cuando la participación de los ciudadanos o de sus asociaciones representativas de intereses se articula en un órgano colegiado, del que forman parte personas designadas en representación de las organizaciones sociales más representativas de los intereses implicados»<sup>4</sup>. Lo normal de esta participación de los ciudadanos/público se haga a través de **organizaciones representativas**, aunque también se dan casos de designaciones **ad hominem**, a personas individuales, por su prestigio, experiencia o relevancia.

Analizando la tipología de los órganos administrativos de participación ambiental, se puede comprobar que en la mayoría de ellos son órganos **meramente consultivos y no decisorios**, lo que **limita mucho la eficacia** de dicha participación. Esto se agrava si se comprueba que algunos de estos órganos, la mayoría de los miembros son representantes de las Administraciones públicas<sup>5</sup>.

Podríamos hablar de órganos ambientales puros y mixtos, dependiendo si la única o principal materia o finalidad es la ambiental o, por el contrario, el ambiental es uno de los aspectos de las materias que tratan; aguas, energía, desarrollo rural, etc.

La participación orgánica del Tercer Sector Ambiental en el ámbito estatal se desarrolla en varios órganos que se han ido creando y regulando de forma un tanto errática, que quizás aconsejase un revisión.

Para ordenar la exposición, se podrían clasificar este repaso los órganos ambientales estatales en órganos centrales y órganos periféricos.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, 1979, «El principio de participación en la Constitución», Revista de Administración Pública, núm. 89.

ALONSO GARCÍA, Enrique, 1989, «La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 61.

<sup>2</sup> Este Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y las normas que han recogido sus principios y mandatos han sido analizadas en profundidad, entre otros, RAZQUIN LIZÁ-RRAGA, J.A., y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., 2007, Información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental. Estudio sistemático de la Ley 27/2006, de 18 de julio, Aranzadi.

<sup>3</sup> Aunque puede darse el caso de participación a través de estructuras que no pueden llegar a calificarse como verdaderos órganos administrativos, por ser organizaciones de difícil catalogación, como por ejemplo, la Red Rural Nacional, con una Asamblea que tiene difícil encaje como órgano administrativo, ni como persona jurídica.

<sup>4</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, 2006 «La participación orgánica en materia ambiental: el Consejo Asesor de medio ambiente y los consejos asesores de las Comunidades Autónomas», Revista jurídica de navarra, nº 42, págs.. 93-118.

## 2. El TSA en los órganos de participación ambiental estatales

### 2.1. Órganos centrales

#### CAMA. El Consejo Asesor de Medio Ambiente estatal

Es el Consejo Asesor de Medio Ambiente, también conocido como CAMA, uno de los primeros órganos de participación estrictamente ambientales<sup>6</sup>. Se crea por el Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero (BOE 9 de marzo de 1994) y se adscribe al entonces denominado Ministerio de Obras públicas, Transporte y Comunicaciones. Las sucesivas modificaciones orgánicas del ministerio han supuesto los correlativos cambios de adscripción de este órgano. Hay dos normas que deben destacarse<sup>7</sup>, el Real Decreto 2355/2004 y la Ley 27/2006. El Real Decreto 2355/2004 supuso, entre otras, dos importantes modificaciones a la situación preexistente. La primera es que el CAMA pasase a ser un órgano de asesoramiento en la materia, no sólo del Ministerio sino también del Gobierno, y, por otro lado, que la participación del Ministerio en el seno del Consejo se realizase con voz pero sin voto, con la única excepción de la Presidencia del Consejo que corresponde al Ministro. Ciertamente, es este órgano el que intenta cumplir con fidelidad un principio de participación orgánica efectiva, en el que la representación de los ciudadanos a través de sus organizaciones no sea meramente testimonial.

La definición que da este reglamento del CAMA es la siguiente: "El Consejo Asesor de Medio Ambiente es un órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible". Las funciones que otorgó este reglamento al CAMA han sido mantenidas prácticamente por la ley que reguló este órgano en 2006, que es 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, que dedica su artículo 19, al CAMA, elevando al rango de ley la normativa de este órgano.

En relación con el objeto de este informe, en un punto resulta **claramente cuestionable la organización del CAMA, y es que las organizaciones no gubernamentales que integran el Consejo Asesor de Medio Ambiente vengán identificadas directamente en un anexo de la ley, antes del reglamento**<sup>8</sup>. Esta identificación directa de las cinco organizaciones ambientales, ahora plasmada en una norma de rango legal, ha sido criticada pero también por el propio Consejo de Estado que su dictamen preceptivo de la Ley señala textualmente: «coincidiendo en este punto con una observación formulada por el Consejo Económico y Social, es de todo punto inadecuado que una Ley nombre a las personas jurídicas quien de formar parte de un órgano colegiado de la Administración. Una situación nueva, como la disolución de una de esas personas jurídicas o la aparición de otras distintas de singular importancia, sólo podría acordarse acudiendo a las cortes generales, con lo que obligaría a legislador asumir funciones característicamente administrativas»<sup>9</sup>. A esta crítica de que para realizar cualquier cambio en la representación del tercer sector ambiental en el CAMA, se exige una modificación legislativa, se han añadido otras de la **falta de criterios objetivos para la designación de las ONGs**, que no se prevea la revisión periódica de las organizaciones con derecho a participar o que no se prevea en esta norma apoyo o soporte financiero para su participación, ya que son entidades sin ánimo de lucro<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Es crítico con esta realidad PEÑALVER I CABRÉ, A., 2006, «Participación y acceso a la justicia en materia ambiental» en Diccionario de Derecho Ambiental (LOZANO CUTANDA, B. Y ALONSO GARCÍA, E., coordinadores, Iustel, Madrid).

<sup>6</sup> Quizás podría señalarse como unas de las primeras organizaciones de participación en un ámbito que con el paso de los años ha devenido en claramente ambiental a las Confederaciones Hidrográficas; aunque obviamente, en su creación si bien ya compartían tímidamente un elemento de participación, no puede calificarse de ambiental, pues ni siquiera existía en concepto en la perspectiva actual.

<sup>7</sup> La evolución normativa es expuesta en la propia página web del ministerio.

Si bien el hecho de que la composición del CAMA sea regulado por Ley puede tener un claro aspecto positivo en la protección frente a cambios gubernamentales, al ser una ley la norma que identifique las organizaciones que representen el denominado tercer sector ambiental, ello supone una clara protección para la permanencia de las cinco organizaciones que aparecen en el anexo de la Ley; por otro lado, no parece razonable que no se arbitre un sistema de designación de representantes que atienda a criterios objetivos o de representatividad del sector o que sea el propio sector el que decida sus representantes. Este asunto reviste especial importancia pues si bien no se puede negar una cierta legitimidad del legislador para determinar quién puede representar en un momento dado a los ciudadanos y sus organizaciones, dicha decisión puede resultar desacertada o arbitraria, no solo también inicialmente, sino con el paso del tiempo, pues la evolución de “las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible” puede que altere la representatividad de las elegidas inicialmente<sup>11</sup>. Debe tenerse en cuenta que el legislador de 2006 lo que vino a consagrar fue la decisión que ya se había tomado en el Real Decreto 2355/2004, que ya incorporó un anexo con las cinco organizaciones elegidas por el Ministerio de Medio Ambiente. Y debe llamarse la atención también que la regulación previa, que era la del Real Decreto 686/2002 había establecido una previsión más reducida en número y distinta para el tercer sector ambiental:

*«e) Dos representantes de organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible que serán designados por acuerdo entre las que tengan ámbito estatal de acuerdo con sus Estatutos».*

Es obvio que la negociación de algunas de las grandes organizaciones ecologistas con el entonces Ministerio de Medio Ambiente sirvió para **subir el número** de representantes, pero también para **blindar** la presencia de esas cinco organizaciones; designación que luego pasó al anexo de la Ley. La cuestión es si es el Ministerio/Gobierno o incluso el legislador quien debe tener la capacidad para decidir qué organizaciones son las que tienen que representar a todo el tercer sector ambiental, pues puede que existan otras organizaciones que también puedan tener derecho a representar al tercer sector, directa o indirectamente. Es cierto que la **designación directa aporta estabilidad a los representantes y quizás al sector**, que puede interesar haber cierto blindaje a ser removido por críticas a la Administración, pero quizás sea más objetivo acudir a otros procedimientos de selección en los que haya más participación del propio sector y pueda haber un escrutinio de la representatividad de los designados. Pudiera decirse que es una anomalía en los procesos de selección de vocales para los órganos de participación, pues tal y como está redactada la norma, el nombramiento de las cinco organizaciones es **vitalicio**, sin que haya un sistema de renovación de mandato, independientemente del devenir de la organización, que pudiera perder socios, o incluso cambiar su ámbito territorial, o perder capacidad de trabajo.

---

<sup>8</sup> Las cinco organizaciones que representan al tercer sector ambiental en el CAMA y que aparecen en el Anexo son Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace España, Sociedad Española de Ornitología SEO/Birdlife, WWF/Asociación de Defensa de la Naturaleza (ADENA).

<sup>9</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1883/2005, de 24 de noviembre, al anteproyecto de ley reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. También citado por RUIZ DE APODACA ESPINOSA.

<sup>10</sup> Estas críticas son realizadas por LOZANO CUTANDA, B. y SUAY RINCÓN, J., 2006, «Organización para la protección del medio ambiente» en Diccionario de Derecho Ambiental (LOZANO CUTANDA, B. Y ALONSO GARCÍA, E., coordinadores, Iustel, Madrid. No obstante, estas cinco organizaciones reciben financiación estatal por otras vías, para compensar esta actividad.

<sup>11</sup> En este sentido, la doctrina se ha hecho eco de una enmienda del grupo parlamentario popular, que fue desestimada, que propuso una disposición adicional permitiendo la modificación al gobierno de los representantes de las ONGs, sin aumentar su número. Enmienda núm. 84, BOCG núms. 68-4, de 3 de marzo de 2006. El Grupo popular cuestionaba, por tanto, el rango de la norma, no tanto que sea directamente el Gobierno el que decida quién debe representar al Tercer Sector Ambiental.

Por otro lado, se observa que las cinco organizaciones son cuatro asociaciones y una confederación de asociaciones, sin que haya representación de la otra categoría de organización no gubernamental de carácter ambiental, como son las fundaciones privadas ambientales. Todas estas anomalías permiten cuestionar si no debería el legislador replantearse el criterio de la atribución de la representatividad ad personam.

### ¿Cuál es el peso del Tercer Sector ambiental en el CAMA?

Para ello, es necesario repasar la composición actual del consejo:

Está presidido por el/la Ministra/o de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y lo integrarán los siguientes miembros (según la denominación de origen del Ministerio o en su caso):

1. Una persona en representación de cada una de las cinco **organizaciones no gubernamentales** cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que se enumeran a continuación: Amigos de la tierra, Ecologistas en acción, Greenpeace España, Adena. Asociación en defensa de la naturaleza, Sociedad española de ornitología **(5 vocales)**
2. Una persona en representación de cada una de las organizaciones **sindicales** más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical: Unión general de trabajadores y Comisiones obreras **(2 vocales)**
3. Dos personas en representación de las organizaciones **empresariales** más representativas, designados por ellas en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido de Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo: Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE) y Confederación española de pequeña y mediana empresa (CEPYME). **(2 vocales)**
4. Dos personas en representación de las organizaciones **de consumidores y usuarios**, designados a iniciativa del Consejo de Consumidores y Usuarios. **(2 vocales)**
5. Tres personas en representación de las **organizaciones profesionales agrarias** más representativas en el ámbito estatal: Asociación agraria jóvenes agricultores (ASAJA), Coordinadora de organizaciones de agricultores y ganaderos (COAG), Unión de pequeños agricultores y ganaderos (UPA) **(3 vocales)**
6. Una persona en representación de la Federación Nacional de Cofradías de **Pescadores (1 vocal)**
7. Además de los miembros titulares señalados pueden participar en los debates del Consejo, **con voz pero sin voto:**
  - a. Titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o de otros Ministerios que sean convocados por el Presidente del Consejo en función de los asuntos a tratar, para que expongan los proyectos e iniciativas correspondientes a su ámbito de competencias.

- b. Un representante de la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación
- c. Asimismo podrán asistir a las reuniones del Consejo Asesor, o a las de Comisiones o Grupos de Trabajo que lo integren los técnicos y expertos en las cuestiones que se traten

A la vista de que en el CAMA tienen **voto dieciséis personas y las organizaciones con fines ambientales son cinco**, se puede afirmar que sí hay un peso muy relevante, que alcanza casi el tercio del total. Se puede afirmar que este órgano estatal, al contrario que la mayoría de los consejos autonómicos sí se puede calificar de verdadero órgano de participación, pues los representantes no quedan reducidos a un mínimo testimonial perdido entre representantes de la Administración. Otra cosa es que las funciones que le otorga la ley al CAMA se ejecuten de forma debida.

### Funciones del CAMA

El CAMA tiene como funciones las que establece la ley:

- a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, sobre las cuestiones que han de ostentar la condición de normativa básica<sup>12</sup>.
- b) Asesorar sobre los planes y programas de ámbito estatal que la presidencia del Consejo le proponga en razón a la importancia de su incidencia sobre el medio ambiente.
- c) Emitir informes y efectuar propuestas en materia medioambiental, a iniciativa propia o a petición de los departamentos ministeriales que así lo soliciten a la presidencia del Consejo.
- d) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local podrán, igualmente, solicitar a la presidencia del Consejo que éste emita informes sobre materias de su competencia relativas al medio ambiente.
- e) Proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, así como la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales.
- f) Proponer medidas de educación ambiental que tengan como objetivo informar, orientar y sensibilizar a la sociedad de los valores ecológicos y medioambientales.
- g) Proponer las medidas que considere oportunas para el mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, valorando la efectividad de las normas y programas en vigor y proponiendo, en su caso, las oportunas modificaciones.

---

<sup>12</sup> La referencia a la normativa básica es una de las novedades de la Ley sobre el reglamento. El otro cambio en este apartado es la ampliación a todos los proyectos de reglamento —antes la redacción era “proyectos de real decreto”—, por lo que se amplía sustancialmente esta función de informe, pues es patente que el número de reglamentos con incidencia ambiental es mucho mayor que el de reales decretos.

- h) Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente.
- i) Fomentar la colaboración con órganos similares creados por las Comunidades Autónomas.

Debe tenerse en cuenta que se ha previsto que alguna de estas funciones sean asumidas por otros órganos especializados, como el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuando se refiera a materias de su específica competencia. Algo que realmente **complica la seguridad jurídica de la actuación**, pues la delimitación de competencias ambientales entre ambos órganos puede resultar muy complicada en algunos casos. Lo que además permite afirmar que convendría concentrar en único órgano de participación para evitar el confusionismo del reparto de asuntos.

Como se puede observar, hay funciones concretas que se integran en procedimientos reglados y otras, en cambio, son más genéricas. Unas funciones o actividades tienen carácter obligatorio —así las incluidas en los apartados a), c) y d)— y otras son potestativas. Sobre el carácter preceptivo o no de los informes del CAMA ha habido opiniones dispares o contradictorias<sup>13</sup>. Sin embargo, en mi opinión si la ley establece como función del CAMA el de emitir sobre proyectos de reglamento con incidencia ambiental, no tendría sentido que no fuera preceptiva su emisión, pues sería vaciar de contenido a la Ley. Tampoco hay una información actualizada y completa de cuáles han sido los informes evacuados por el CAMA para comprobar si ha informado sobre todos los proyectos normativos de incidencia ambiental, pero atendiendo a los efectos de no cumplir con el procedimiento reglamentario, **sería recomendable exigir el informe para evitar el riesgo de la nulidad de pleno derecho de la norma aprobada sin su informe**<sup>14</sup>.

### 2.1.2. Consejo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad

El artículo 8 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, “crea el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, que informará, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, y en el que se integrarán, 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. Su composición y funciones se determinarán reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades autónomas garantizándose, en todo caso, la participación de las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas”. La Ley es muy escueta en la regulación de este órgano, remitiéndose al reglamento, algo que sí se acomoda a una buena técnica normativa<sup>15</sup>. El reglamento ejecutivo de este precepto legal 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<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Así, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, 2006, opina que sus informes no tienen en principio carácter obligatorio ni mucho menos vinculante.

<sup>14</sup> La ausencia de informe de los Consejos Asesores de Medio Ambiente autonómicos ha provocado la anulación de actos y normas, por ese defecto formal. Las sentencias recaídas ya son abundantes.

El artículo 3 de este Real Decreto 948/2009 regula la composición del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que por lo que se refiere al objeto de este informe, que es la participación del **tercer sector ambiental**, establece que pertenecerán al mismo:

*9.º Cinco vocales representantes de las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal vinculadas a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.*

Y será el artículo siguiente el que nos diga cómo se eligen esos vocales, y al contrario que el resto de vocales que son propuestos por sus respectivos estamentos, y **de nuevo es el legislador el que impone la representación** de las organizaciones no gubernamentales:

*k) Los vocales de las organizaciones no gubernamentales serán los que figuran en el anexo 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.*

Sobre este punto hay que llamar la atención de que hay una **discrepancia entre los requisitos** exigidos en el artículo 2.9º de este Real Decreto y el artículo 19.3.a) de Ley 27/2006 que no exige que sean de ámbito estatal, pues se remite a un anexo en el que no consta si esas organizaciones son o no de ámbito estatal: *“a) Una persona en representación de cada una de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que se enumeran en el anexo.”* Es ésta una nueva anomalía de la normativa de la representación del tercer sector ambiental, que debería ser resuelta.

### ¿Cuál es el peso de las entidades del tercer sector ambiental en este órgano?

Repasando su composición se comprueba que el Consejo estará integrado por los siguientes **37 miembros**:

- a) Presidencia: Secretario de Estado de Cambio Climático.
- b) Vicepresidencia: Director General de Medio Natural y Política Forestal.
- c) Los vocales siguientes:
  - 1.º 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.
  - 2.º Dos vocales en representación de las organizaciones **empresariales** más representativas.
  - 3.º Dos vocales en representación de las organizaciones **sindicales** más representativas.

---

<sup>15</sup> Algo que no hizo precisamente el legislador que elevó el rango de la regulación del CAMA en una técnica absolutamente discutible, pues además de reproducir prácticamente un reglamento preexistente, no lo deroga, con lo que exista actualmente una duplicidad normativa bastante anómala.

<sup>16</sup> Reglamento que ha tenido una modificación.

- 4.º Tres vocales en representación de las organizaciones **agrarias** de carácter general más representativas.
- 5.º Un vocal en representación de las asociaciones de **consumidores y usuarios** de ámbito nacional.
- 6.º Cinco vocales en representación de los **Colegios Profesionales** cuya actividad tenga relación o incidencia en la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.
- 7.º Un vocal representante de la Agencia Estatal **Consejo Superior de Investigaciones Científicas**.
- 8.º Dos vocales en representación del sector **universitario**.
- 9.º Cinco vocales representantes de las **organizaciones no gubernamentales** de ámbito estatal vinculadas a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.
- 10.º Dos vocales representantes de federaciones españolas de **deportes** cuya práctica se lleve a cabo en el medio natural y que tengan incidencia sobre la conservación de las especies y los hábitats.
- 11.º Un representante de las cofradías de **pescadores**.
- 12.º Dos representantes de asociaciones de **propietarios de terrenos** incluidos en espacios protegidos.
- 13.º Un representante de las entidades de **custodia del territorio**.

Se integrarán en el Consejo, **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.

Se puede concluir que el peso del tercer sector ambiental en este órgano es muy inferior al que tiene en el CAMA, pues son 5 vocales de 37, lo que supone un 13,5% del total.

Según este reglamento el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad ejercerá las **siguientes funciones**:

- a) Informar 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.
- b) Conocer, antes de su publicación, el informe anual sobre el estado y evolución del patrimonio natural y la biodiversidad.
- c) Informar, antes de su aprobación, el Plan Estratégico Estatal del patrimonio natural y la biodiversidad.
- d) Informar, antes de su aprobación, 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.
- e) Informar, antes de su aprobación, las estrategias de restauración de los hábitats en peligro de desaparición.

- f) Informar, antes de su aprobación, la declaración de Espacios Naturales Protegidos de ámbito estatal.
- g) Informar, antes de su aprobación, las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad autónoma.
- h) Informar, antes de su aprobación, las estrategias de gestión, control y posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.
- i) Impulsar la realización de informes y estudios sobre el sector forestal y hacer el seguimiento de los planes y programas de ámbito estatal relativos a los montes, en los que se valore la incidencia social, económica y ambiental de las políticas públicas.
- j) Proponer a las Administraciones públicas las medidas que se estimen oportunas para mejorar la gestión sostenible del monte y la competitividad del sector
- k) Elaborar un informe anual sobre el sector forestal español, que recoja la situación, evolución y perspectivas del mismo.
- l) 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, de los temas que sean objeto de debate.
- m) Asesorar técnica y científicamente 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.

A la vista de este largo listado de funciones, se puede observar que hay un **solapamiento de funciones con el CAMA**, algo que intenta resolver el apartado 2 del artículo 2 de este Real Decreto al establecer que: «El Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad asumirá las funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en las materias sometidas a su consideración». Sin embargo, esta previsión reglamentaria **resulta contraria al principio de jerarquía normativa**, pues un reglamento está privando de unas funciones al CAMA que están previstas en una Ley. No parece que sea ésta la mejor técnica normativa y de organización. El hecho de que existan muchos órganos de participación ambiental no quiere decir que la misma sea mejor o más eficaz.

Sobre el carácter preceptivo o no de los informes de este Consejo, me remito a lo apuntado en relación con el CAMA. Si pueden servir de algo estos órganos es si efectivamente informan de todos los asuntos que exige la normativa y para ello tienen que reunirse con la periodicidad necesaria y contar con la información y medios suficientes para poder desempeñar su tarea.

### 2.1.3. El Consejo de la Red de Parques Nacionales

Los Parques Nacionales en España tienen una organización que **ha sufrido fuertemente las deficiencias del reparto competencial** en materia de medio ambiente que estableció la Constitución y los avatares de la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional. Tal y como señala el recientemente aprobado Real Decreto 598/2016, en su exposición de motivos: "El Consejo de la Red de Parques Nacionales fue creado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modificó la Ley 4/1989, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. La Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, completó las competencias que tenía atribuidas en la normativa anterior. La vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, consolida y refuerza sus funciones. La composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales se recogía en detalle en el Real Decreto 12/2008, de 11 de enero, modificado por el Real Decreto 649/2011, de 9 de mayo, que se deroga por este Real Decreto 598/2016.

Tenemos, por tanto, como referentes normativos para este órgano la Ley 30/2014 y el Real Decreto 598/2016, que desarrolla y completa las previsiones legales, contenidas en el artículo 27 de dicha ley, que configura el Consejo de la Red como un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente. El Presidente del Consejo de la Red de Parques Nacionales será el Ministro de Medio Ambiente.

La composición del consejo está regulada en el Decreto:

- a) El Ministro de Medio Ambiente, el **Vicepresidente** del Organismo Autónomo Parques Nacionales y el **Director** del Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- b) El **Director General** de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural de la Administración General del Estado.
- c) Un representante de cada una de las **comunidades autónomas** en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales.
- d) 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.
- e) Los presidentes de los **Patronatos** de los Parques Nacionales.
- f) 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.
- g) 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.
- h) Dos representantes de las asociaciones **profesionales agrarias, pesqueras y empresariales** de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.
- i) Dos representantes de las asociaciones **sindicales** de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.

- j) Dos representantes de las asociaciones de **propietarios de terrenos** incluidos en los Parques Nacionales, designados por ellas mismas.
- k) Dos representantes del **Comité Científico** de Parques Nacionales, designados por dicho Comité.

Se puede comprobar que en este órgano consultivo, la representación del tercer sector ambiental queda determinada por tres representantes de organizaciones que cumplan los requisitos de ser “asociaciones sin ánimo de lucro”, por lo que en una interpretación literal **quedarían excluidas las fundaciones**. Debe llamarse la atención sobre la expresión asociaciones sin ánimo de lucro, pues en principio, hoy en día es esencial a las asociaciones la ausencia de ánimo de lucro<sup>17</sup>. Otro de los requisitos es que sean de ámbito de actuación estatal, excluyéndose, por tanto las asociaciones que no tengan dicho ámbito, por ser de ámbito autonómico. Obviamente, tendrán que tener fines vinculados a la protección del medio ambiente. Y por último, y tiene importancia, **la designación de estos representantes se deberá hacer por las propias asociaciones**, algo que supone una novedad —en relación con los precedentes de los órganos de participación ambiental estatal, que habían optado por la designación directa por la norma— y un acierto, como ya se ha expuesto. No obstante, como crítica a esta regulación, se debe insistir en que **debería emplearse un concepto que claramente incluyera a las fundaciones** ambientales, pues no parece coherente que el Ministerio del ramo haya reconocido la existencia de las fundaciones ambientales de ámbito estatal, controladas por su protectorado<sup>18</sup> y el importante papel que desarrollan en todas las facetas de la conservación de la naturaleza y en concreto en los Parques Nacionales, y dicho reconocimiento no haya servido para corregir una deficiente redacción de los preceptos que regulan la representación de las organizaciones con fines vinculados a la protección del medio ambiente.

Debe tenerse en cuenta que uno de los deberes de los poderes públicos es fomentar “la colaboración y participación activa de la sociedad en el logro de los objetivos de los parques nacionales y del conjunto de la Red”<sup>19</sup> y uno de los instrumentos de participación de la sociedad es a través de las fundaciones creadas con ese fin.

Por tanto, este Real Decreto exigirá un sistema por el cual las **asociaciones de ámbito estatal designen a sus tres representantes**.

Las funciones del Consejo de la Red están reguladas tanto en la ley como el reglamento, pues éste se limita a añadir funciones a la lista del artículo 27.4 de la Ley 30/2014. Así, corresponde al Consejo de la Red, según la ley, informar sobre:

- a) La propuesta de declaración de nuevos parques nacionales o de modificación de los ya existentes.
- 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 que afecten de forma directa a los parques nacionales.

---

<sup>17</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación.

<sup>18</sup> Aunque ahora esté unificado en un único protectorado estatal.

- e) La normativa de carácter general aplicable a los parques nacionales.
- f) 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.
- g) La memoria anual de la Red de Parques Nacionales, antes de su elevación al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su aprobación.
- h) Los informes trienales de situación de la Red de Parques Nacionales que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente debe elevar al Senado.
- i) La propuesta de solicitud de distinciones internacionales para los parques de la Red de Parques Nacionales, así como la promoción internacional de los parques nacionales.
- j) Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los diferentes parques nacionales, antes de su aprobación.
- k) Cuantas otras cuestiones de interés general para la Red le sean requeridas.

Y según el Reglamento, además de los anteriores cometidos:

- 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 30/2014, de 3 de diciembre, 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 30.1 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre.
- e) Declarar hábitat y especies de interés especial para la Red.
- f) Acordar la imagen corporativa de la Red, la uniformidad del personal y el diseño común de la señalética.
- g) Informar del programa plurianual de actuaciones, para la difusión y promoción de la imagen, los valores y el modelo de conservación de la Red de Parques Nacionales en otros países.

---

<sup>19</sup> Artículo 2 de la Ley 30/2014.

Se puede comprobar que este órgano tiene unas funciones muy concretas y muchos de sus informes se insertan en procedimientos administrativos claramente determinados. **Por ello, la ausencia de sus informes cuando así lo requiere la norma supondrá la invalidez del acto o norma sujeta a informe.**

#### 2.1.4. Consejo del Agua

Nadie niega hoy la importante vertiente ambiental que tiene el agua y su gestión, por ello, merece comprobar cuál es la representación del tercer sector ambiental en el máximo órgano de participación de la Administración hídrica de España, como es el Consejo Nacional del Agua. De acuerdo con el artículo 19 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, el Consejo Nacional del Agua es el órgano superior de consulta y de participación en la materia.

Actualmente está regulado por el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, que derogó la regulación que hizo el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 927/1988, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 17 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. La composición del Consejo Nacional del Agua fue modificada posteriormente en sucesivas ocasiones.

De una **relativamente compleja composición** hay que señalar que la representación del **tercer sector ambiental** se concreta en: “**tres vocales** nombrados por el titular del Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta de las organizaciones ecologistas de mayor implantación”. Es decir, dejar un **criterio distinto a otros órganos de participación estatal**, pues se emplea el concepto de **organización** ecologista, que puede ser tanto **asociación** como **fundación**. El uso del **calificativo de ecologista**, de contornos debatidos, puede plantear dudas innecesarias, siendo preferible la mención a los fines vinculados a la conservación del medio ambiente. Por otro lado se añade la característica **tampoco muy precisa** de que las organizaciones que pueden proponer a esos tres vocales sean las de “**mayor implantación**”, pues independientemente de definir qué es implantación tenemos el problema cuantitativo, **pues se desconoce el umbral** que permite saber a partir de qué nivel de implantación se puede participar en la selección.

Las funciones del Consejo Nacional del Agua, De acuerdo con el artículo 20 del texto refundido de la Ley de Aguas, serán informar preceptivamente:

- a) El proyecto del Plan Hidrológico Nacional, antes de su aprobación por el Gobierno para su remisión a las Cortes Generales.
- b) Los planes hidrológicos de cuenca, antes de su aprobación por el Gobierno,
- c) Los proyectos de las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional relativas a la protección de las aguas y a la ordenación del dominio público hidráulico.
- d) Los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de **aprovechamientos energéticos** o de ordenación del territorio, antes de su aprobación por el Gobierno, en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua. A estos efectos, se entiende que existe afección sustancial de los mencionados planes y proyectos de interés general cuando afecten a dos o más de-



marcaciones hidrográficas o su ejecución exija la revisión de los planes hidrológicos.

- e) Las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del dominio público hidráulico.

Asimismo, también emitirá informe sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con el dominio público hidráulico que pudieran serle consultadas por el Gobierno o por los órganos ejecutivos superiores de las comunidades autónomas.

Por último, el Consejo de Agua también podrá proponer a las administraciones y organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desarrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a obtención, empleo, conservación, recuperación, tratamiento integral y economía del agua.

Por tanto, este órgano consultivo tiene que informar de forma preceptiva en todos los instrumentos de planificación y los proyectos normativos que afectan al agua, por ello, el **papel del Tercer Sector Ambiental, aunque muy reducido en número, es muy importante**, por el papel esencial que debe jugar el Consejo del Agua con sus informes.

### 2.1.5. Consejo Forestal Nacional

El órgano de participación en materia forestal o de bosques ha sufrido una **vida muy errática**, pues unos años tras ser constituido sus funciones fueron absorbidas por otro órgano de participación, para posteriormente volver ser restablecido sobre el papel del BOE, pero sin que aparentemente haya empezado a reunirse y trabajar.

Así, el Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero, creó el Consejo Nacional de Bosques, norma que estuvo vigente hasta el 21 de junio de 2009<sup>20</sup>. Se atribuyeron funciones de asesoramiento técnico y científico, emisión de informes y seguimiento de actuaciones en el ámbito forestal, y en el que estaban representadas todas las Administraciones públicas y los diversos sectores con interés directo en el ámbito forestal. Estaba adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y participó activamente en la elaboración del Plan Forestal Nacional. No obstante, el Consejo Forestal **fue sustituido por el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad en 2007**, aunque **vuelto a restablecer** posteriormente en 2015 con la reforma de la Ley de Montes operada por la Ley 21/0215, por la presión del sector forestal, dando una nueva redacción al artículo 10 de la Ley de Montes estatal:

*«Se crea el Consejo Forestal Nacional como órgano consultivo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de montes y política forestal, que informará, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al ámbito forestal. Presidido por el Ministro, su composición, organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente garantizándose, en todo caso, la participación de las organizaciones representativas de los intereses afectados, sin que puedan generar costes de personal ni aumento del gasto público».*

**No** se tiene conocimiento de que se haya **constituido aún el Consejo Forestal Nacional**, a pesar de las demandas de las organizaciones forestales, por lo que habrá que esperar a que el Gobierno decida aprobar un nuevo real decreto o mantener el originario, que necesitará de cambios y adaptaciones.

En todo caso, la composición originaria del Consejo Nacional de Bosques incluía a “dos vocales en representación de organizaciones no gubernamentales, de ámbito estatal, que tengan como objeto social los mismos fines que persigue la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Ley 21/2015 de modificación de la Ley de montes”. Y su selección y nombramiento era a propuesta del Director general de Conservación de la Naturaleza, a instancias de las que sean más representativas en el ámbito del Estado. **De nuevo tenemos un criterio distinto:** las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal que sean más representativas en el ámbito del Estado. Y **¿quién decide qué organizaciones son las más representativas en el ámbito del Estado?** Sería deseable definir un criterio objetivo y que se emplee el mismo en todos los órganos de participación ambiental, tanto los más especializados como los más generalistas; teniendo en cuenta que entre ambos surgen dificultades de atribución de “expedientes”.

#### 2.1.6. Consejo Nacional del Clima

El Consejo Nacional del Clima es un órgano colegiado interministerial, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Es su definición se comprueba que **es uno de los pocos en los que manifiesta una función que rebasa las competencias de un único ministerio. El Real Decreto 415/2014**, de 6 de junio, regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima. Su exposición de motivos repasa la historia de este órgano: El Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero, creó el Consejo Nacional del Clima y reguló sus funciones, composición y régimen de funcionamiento, asimismo estableció su adscripción orgánica al suprimido Ministerio de Medio Ambiente. Posteriormente, la regulación de dicho Consejo, contenida en el Real Decreto antes citado (el 177/98) se sustituyó por la establecida en el Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, que además modificó su composición y funcionamiento ya que el carácter transversal de las medidas a adoptar y la trascendencia de la estrategia española frente al cambio climático en las políticas sectoriales hicieron aconsejable modificar su régimen regulador.

Como señala el Reglamento, la lucha frente al cambio climático se ha convertido en un objetivo preferente en las agendas de los Gobiernos y de la propia Unión Europea, teniendo presente en todo momento el carácter transversal de las medidas que se han de adoptar y la trascendencia para las políticas sectoriales y agentes implicados en ella. Por ello, se hizo la reforma vigente que reordenó su estructura, composición y funciones, para intentar convertir este órgano en foro institucional de participación de todas las administraciones públicas, así como de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático promovidas por el Estado. Por tanto, **no es estrictamente un órgano de participación ciudadana** o del sector privado, **sino un órgano de discusión administrativa** en el que participan también los representantes del tercer sector ambiental.

---

<sup>20</sup> Cuando entra en vigor 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.

En la composición de este órgano se integran “**cinco vocales** designados por las organizaciones ecologistas de mayor implantación”, es decir, se sigue el modelo del Consejo Nacional del Agua. Por ello, se dan por reproducidos los comentarios realizados en ese apartado.

El Real Decreto señala que en el plazo de 2 meses desde la entrada en vigor de la norma, las diferentes administraciones públicas, instituciones y organizaciones deberán proponer a sus representantes en el Consejo Nacional del Clima. Nada dice de cómo se designan a esos cinco representantes, por lo que la falta de regulación o de transparencia es muy patente.

Las funciones de este consejo son:

- a) Informar y facilitar la participación de todos los agentes implicados en la elaboración y seguimiento de las políticas y medidas sobre cambio climático promovidas por el Estado.
- b) Conocer y formular recomendaciones en relación con planes, programas y líneas de actuación en materia de cambio climático.
- c) Promover el desarrollo de acciones de recopilación, análisis, elaboración y difusión de información.
- d) Conocer las políticas de la Unión Europea, y el estado de las negociaciones internacionales en materia de cambio climático.
- e) Cualquier otra función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya por alguna disposición legal o reglamentaria.

Como se puede observar son **muy genéricas**, sin que su intervención esté claramente integrada en procedimientos normativos o de planificación, al menos, de forma preceptiva.

### 2.1.7. Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural y la Red Rural Nacional

El artículo 40 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, crea la Mesa de Asoc. de Desarrollo Rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal. Establece que su composición se determinará reglamentariamente, **garantizándose**, en todo caso, **la participación de las organizaciones profesionales, empresariales, ecologistas y sindicales más representativas**, vinculadas con el medio rural con implantación en todo el territorio del Estado, así como de representantes de las Redes de Desarrollo Rural.

El artículo 11 del Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, regula la composición de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, que estará integrada por los siguientes miembros:

1. Presidente: El Secretario General de Medio Rural u órgano directivo en quien delegue.
2. Un vocal en representación de cada una de las Redes de Desarrollo Rural, de ámbito estatal más representativas.
3. Un vocal en representación de cada una de las tres organizaciones profesionales agrarias de ámbito estatal más representativas.

4. Un vocal en representación de cada una de las cuatro organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal.
5. Un vocal en representación de cada una de las tres asociaciones de mujeres agrarias de ámbito estatal más representativas.
6. Un vocal en representación del asociacionismo cooperativo de ámbito estatal más representativo.
7. Tres vocales en representación del asociacionismo empresarial de ámbito estatal más representativo, uno del ámbito de la alimentación, otro de la producción y otro de la exportación.
8. Un vocal en representación de cada una de las tres organizaciones ecologistas y de conservación de la naturaleza más representativas a nivel estatal.
9. Un vocal en representación de la entidad más representativa a nivel estatal dedicada a la protección y mejora de las personas con discapacidad.
10. Cuatro vocales nombrados por el Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, con amplia experiencia en materia de investigación, docencia o práctica, en materia de desarrollo rural sostenible.
11. El Director General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, o el Subdirector en quien delegue, desempeñará la Secretaría de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

Las funciones de la Mesa están reguladas en el artículo 12 del reglamento:

1. Informar sobre el contenido del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, así como sobre cualquier modificación posterior, que se proponga.
2. Informar y ser informado sobre aquellas disposiciones, planes y proyectos de interés general, con aplicación en el ámbito estatal, y relacionados con el desarrollo rural sostenible que se sometan a su consideración.
3. Responder, en su caso, a las posibles consultas efectuadas en materia de desarrollo rural sostenible, formuladas por parte del Gobierno y, en su caso, por parte de los órganos competentes de las comunidades autónomas.
4. Proponer a las Administraciones públicas líneas de estudio o investigación, así como posibles alternativas o buenas prácticas en materia de desarrollo rural sostenible.
5. Actuar como ámbito de colaboración y contraste, entre todas las partes implicadas, para la mejora y la puesta en valor del mundo rural y de su aportación al conjunto de la sociedad, así como del análisis y búsqueda de alternativas y soluciones a la problemática de un desarrollo rural económicamente viable, socialmente aceptable y ambientalmente sostenible.

Se comprueba que, al menos nominalmente, este órgano colegiado tiene una importante tarea de emisión de informes en procedimientos esenciales para el desarrollo rural. Sin embargo, como en el resto de órganos de participación, **su eficacia radica** no tanto en la periodicidad con la que se reúna sino **en que realmente emita todos sus informes** en el momento oportuno para ello, y que los miembros de consejo tengan el tiempo y los medios para poder ejercer su labor con suficiencia.

### **La Asamblea de la Red Rural Nacional**

La Red Rural Nacional se autodefine como una plataforma integrada por los principales actores implicados en el desarrollo del medio rural, destinada a fortalecer alianzas, divulgar experiencias y conformar un escenario común para mejorar la aplicación de la política de desarrollo rural, así como para difundir las oportunidades que ésta ofrece a las personas potencialmente beneficiarias y al público en general. La red se regula por primera vez en el artículo 68 del Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) durante el período 2007-2013, que impuso que cada Estado miembro establecerá una red rural nacional que integre a las organizaciones y administraciones participantes en el desarrollo rural.

Como señala la propia red, para la organización de la Red Rural Nacional se ha dispuesto de un modelo de gobernanza que permita establecer su estructura y funcionamiento, garantizando la participación abierta y activa de todos sus miembros. La denominada Unidad de Gestión de la RRN es el equipo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que se encarga de coordinar y gestionar las actuaciones propuestas por los miembros de la Red, así como garantizar que éstas sean acordes al cumplimiento de los objetivos de la misma y al plan de acción; es decir, que el soporte administrativo se lo da el ministerio. Para su organización se ha redactado un Reglamento Interno que establece la composición y el funcionamiento de la RRN. Entre sus órganos de gobernanza se incluyen la Asamblea, formada por todos los miembros de la RRN y el Comité Ejecutivo, compuesto por representantes de todas las organizaciones de la Asamblea de la RRN. Las organizaciones y entidades que formen parte de la RRN deberán tener ámbito nacional y acreditar su vinculación con el medio rural.

**Actualmente, dentro de los miembros de la sociedad civil están las siguientes organizaciones ecologistas: Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Fundación Félix Rodríguez de la Fuente, Fundación Global Nature, Greenpeace, Ocea, SEO/BirdLife y WWF/Adena.**

#### **2.1.8. Consejo Consultivo de la Energía: Consejo Consultivo de Electricidad y Consejo Consultivo de Hidrocarburos**

En materia de energía, también se han ido creando una serie de órganos consultivos que han tenido los habituales vaivenes organizativos, aunque quizás más de los habituales, pues tras la última reforma por la Ley 3/2013, de creación de la Comisión de los Mercados y de la Competencia<sup>21</sup>, se creó el Consejo Consultivo de Energía, como órgano de participación y consulta del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las materias competencia de la Secretaría de Estado de Energía, tendrá entre sus funciones el estudio, deliberación y propuesta en materia de política energética y minas. Asimismo, conocerá sobre los asuntos que el Gobierno o el Ministro de Industria, Energía y Turismo le sometan. Esta disposición avanza que podrán crearse igualmente consejos consultivos en los sectores de telecomunicaciones,

---

<sup>21</sup> Disposición adicional decimoquinta.

audiovisual, de transportes y postal. Se remite al reglamento para determinar las funciones, la composición, la organización y las reglas de funcionamiento de los consejos consultivos. La constitución y el funcionamiento de los consejos no supondrán incremento alguno del gasto público y serán atendidos con los medios materiales y de personal existentes en los departamentos respectivos. En todo caso, los consejos consultivos informarán en la elaboración de disposiciones de carácter general y de circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Este informe equivaldrá a la audiencia a los titulares de derechos e intereses legítimos.

La cuestión está en que **esta previsión de creación no se ha llevado cabo, pues no se ha constituido dicho Consejo Consultivo de la Energía** y mientras tanto, según el régimen transitorio establecido, los órganos de asesoramiento de la Comisión Nacional de Energía previstos en la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, seguirán ejerciendo sus funciones hasta que se constituya el Consejo Consultivo de Energía previsto en la Disposición adicional decimoquinta de esta Ley.

Por ello, **sigue vigente la composición del Consejo Consultivo de la Electricidad**, a pesar de la derogación del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, que incluye «**un miembro en representación de los agentes sociales de defensa de la preservación del medio ambiente**». Este representante será propuesto por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, entre los agentes sociales y de defensa de la preservación del medio ambiente que estén representados en el mismo. La información a la que se ha podido acceder es que este representante corresponde a la Asociación **Greenpeace**. En idénticos términos se regula la composición del Consejo Consultivo de Hidrocarburos<sup>22</sup>.

Así, tanto el Consejo Consultivo de Electricidad y el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, que dependen de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, actualmente están inmersos en un proceso de traslado de funciones de estos consejos al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Consultada la CNMC, no tiene conocimiento de la entrada en funcionamiento del Consejo Consultivo de la Energía.

## 2.2. Órganos periféricos

Dentro de la Administración General del Estado también hay órganos de participación cuyas facultades o competencias no alcanzan a todo el territorio de Estado, sino solo a una parte del mismo. De entre ellos destacan los Patronatos de los parques nacionales y los Consejos de Agua de las Demarcaciones o Cuencas Hidrográficas. En relación con los primeros, los Parques Nacionales, el discutible reparto competencial que se ha instaurado en España hace que puedan plantearse las dudas sobre si realmente es un órgano estatal o autonómico. En todo caso, se analizará brevemente la forma de intervenir el Tercer Sector Ambiental en sus patronatos, sin perjuicio de cuál sea su carácter. Menores problemas de atribución tienen, por ahora, los Organismo de Cuenca Intercomunitaria, cuyas competencias permanecen en el Estado. Las Confederaciones Hidrográficas han tenido desde sus orígenes una **muy relevante participación de los usuarios** en sus órganos, incluso los de gobierno o decisorios. La incorporación de los representantes de organizaciones conservacionistas ha sido más reciente.

---

<sup>22</sup> Artículo 40 del Real Decreto 1339/1999.

<sup>23</sup> Este artículo establece en concreto: «Para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales y como órgano de participación de la sociedad en los mismos,

### 2.2.1. Patronatos de Parques Nacionales

La regulación del órgano de participación de la sociedad en los parques está en el artículo 24 de la Ley 30/2014, de Parques Nacionales. En esta norma se configuran los patronatos como órgano de participación, pero no se excluye la existencia de otros órganos también de participación<sup>23</sup>. Cada parque nacional deberá contar con un Patronato, en el que estarán representadas las administraciones públicas implicadas, incluyendo los entes locales afectados, los agentes sociales de la zona, los agentes que desarrollen actividades económicas en el seno del parque nacional, los propietarios públicos y privados de terrenos incluidos en el parque y **aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley.** El número de los representantes designados por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas será paritario. Si un parque se extiende por dos o más comunidades autónomas se mantendrá la composición paritaria del número de representantes designados por la Administración General del Estado y el conjunto de las comunidades autónomas interesadas.

Desde el punto de vista organizativo, aunque quizás más desde el político, debe tenerse en cuenta cuál es la adscripción de este órgano de participación, o lo que es lo mismo, a qué Administración pertenece. La Ley, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, ha establecido que los patronatos de los parques nacionales estarán adscritos, a efectos administrativos, a la comunidad autónoma en donde esté situado el parque nacional. En el caso de parques nacionales situados en varias comunidades autónomas, estas establecerán de común acuerdo la adscripción del Patronato. En el caso de parques nacionales declarados sobre las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, los Patronatos estarán adscritos a la Administración General del Estado, que determinará su composición. Por tanto, dado el reparto competencial existente, la composición de cada Patronato, su régimen de funcionamiento y el nombramiento de su Presidente serán competencia de la administración a la que esté adscrito.

Por ello, en este capítulo de órganos de participación ambiental estatal **sólo podrían analizarse los patronatos de los parques nacionales sobre aguas marinas y, de alguna forma, el Parque Nacional de Picos de Europa**, que al tener el territorio en tres comunidades autónomas, sería un parque supraautonómico, lo que sorprendentemente no implica que sea de competencia estatal. Así, el patronato de este parque nacional se adscribirá a efectos administrativos a la Comunidad Autónoma que ejerza la presidencia de la Comisión de Gestión<sup>24</sup>.

La composición del Patronato del Parque Nacional de Picos de Europa ha tenido dificultades de aplicación y de interpretación precisamente en lo que se refiere a la participación del tercer sector ambiental. Por la relevancia que tiene este tema, conviene repasar la composición del Patronato del PN, que está regulada en unos Estatutos que han sido aprobados por Decretos de los tres gobiernos autonómicos<sup>25</sup>. El Patronato del Parque Nacional estará compuesto por:

---

<sup>23</sup> Este artículo establece en concreto: «Para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, se constituirá, de forma independiente a cualquier otro órgano de participación que pudiera existir...».

<sup>24</sup> Cláusula novena del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque nacional de los Picos de Europa. Convenio suscrito en León el 9 de marzo de 2009 y publicado en los boletines oficiales de las tres comunidades.

<sup>25</sup> Por citar el de Castilla y León: Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

a) El Presidente. b) Siete representantes de la Administración General del Estado, entre ellos un representante de cada uno de los siguientes organismos: Organismo Autónomo Parques Nacionales, Secretaría de Estado de Turismo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil y Confederación Hidrográfica del Cantábrico. c) Dos representantes de la Comunidad Autónoma de Asturias. d) Dos representantes de la Comunidad Autónoma de Cantabria. e) Dos representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. f) Un representante de la Diputación Provincial de León. g) Un representante de cada uno de los Ayuntamientos que tienen territorio en este Parque Nacional. h) Tres representantes de las Universidades Públicas, uno por cada Comunidad Autónoma. **j) Tres representantes de las asociaciones cuyos fines coincidan con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, uno por cada Comunidad Autónoma.** k) Tres representantes de las asociaciones agrarias, uno por cada Comunidad Autónoma. l) Tres representantes de los propietarios con terrenos ubicados dentro del Parque Nacional, uno por cada Comunidad Autónoma. m) Un representante de la Federación Española de Montañismo. n) Un representante de la Federación Española de Espeleología. ñ) Un representante de los trabajadores del Parque Nacional. o) El Director-Conservador del Parque Nacional y los otros dos Co-Directores.

Y sobre el mandato de los representantes, los estatutos establecen que la representación de las instituciones, *asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la Ley 42/2007*, así como la de sus representantes, tendrá una duración de cuatro años, siendo renovable la representación de aquéllas y de éstos, por otros cuatro años.

Se puede comprobar que en estos Estatutos se hace una mención en un punto a las asociaciones cuyos fines coincidan con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, aunque en otro punto se habla también de asociaciones y organizaciones. El hecho está en que se suscitaron dudas acerca de si las fundaciones cuyos fines concuerden *con los principios inspiradores de la Ley 42/2007* podían o no estar representadas y ser representantes en el Patronato, y dado que hay tres procesos diferentes de designación de representantes, uno por cada Comunidad autónoma, se llegaron a conclusiones diferentes; lo que demuestra la necesidad de cambiar la norma para dotar de seguridad jurídica y coherencia a la representación del tercer sector ambiental en este parque nacional y en todos. En mi opinión, dentro de las organizaciones cuyos fines coincidan con los principios inspiradores de la Ley 42/2007 están tanto las asociaciones como las fundaciones privadas, pues ambas son fruto de la iniciativa privada y ambas carecen de ánimo de lucro, y comparten fines. Una interpretación distinta de los Estatutos del parque iría en contra de la ley estatal de parques nacionales, pues se puede comprobar que la Ley básica del Estado exige que deban estar representadas **«aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley»**. Esta redacción no deja lugar a la duda de que las normas propias del parque nacional que deban regular la organización del Patronato, deben prever cómo elegir a representantes de instituciones, asociaciones y organizaciones que cumplan una de las dos condiciones siguientes: o estar relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la Ley de los Parques Nacionales. Teniendo en cuenta que las fundaciones son «las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general» (artículo 2 de la Ley 50/2002, de Fundaciones), **las fundaciones que cumplan alguno de los dos requisitos mencionados tienen derecho a participar en los procesos de selección de sus representantes en el Patronato. La no inclusión de las fundaciones que tengan fines que concuerden con los objetivos de la Ley de Parques Nacionales, iría claramente en contra de los postulados de esta Ley<sup>26</sup>**. Y esta interpretación se aplicaría a todos los Patronatos de los Parques Nacionales, aunque sean normas autonómicas las que regulen su composición, pues la Ley 30/2014 es una ley básica aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

Otro punto de duda interpretativa, cuando no de conflicto está en la definición de qué organizaciones pueden intervenir en el Patronato en atención al ámbito territorial; dicho de otra forma, qué asociaciones o fundaciones pueden participar en el proceso de selección de representantes en un Parque Nacional, pues se pueden emplear diversos criterios como el de la sede, o el del ámbito de funcionamiento y cualquier solución que se adopte da resultados diferentes. **¿Puede participar una asociación o fundación nacional que no tenga sede en el Parque Nacional pero trabaje en el territorio del parque? ¿Y una asociación que sí tenga ámbito provincial de una de las provincias en las que está en Parque pero nunca haya trabajado en el territorio del parque?** ¿Cuál debe ser el criterio para que puedan intervenir las organizaciones del tercer sector ambiental en los órganos de participación de un parque nacional: la sede, el ámbito de funcionamiento o que efectivamente haya desarrollado su labor en el territorio del parque nacional? Quizás **deba asentarse un criterio** que parezca más racional o razonable en atención a los fines de participación que los empleados hasta ahora, que **siguen inercias o falta de una visión** más completa de las organizaciones que componen el tercer sector ambiental.

Como se había apuntado, un Patronato de un Parque Nacional sí depende del Ministerio, en este caso es el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, declarado por Ley 15/2002, de 1 de julio. En su artículo 7, se regula la composición del Patronato: «1. Como órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, se crea un patronato adscrito, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente». La composición del patronato es la siguiente:

- a) Cinco representantes de la Administración General del Estado, designados por el Gobierno, cuatro a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, y uno a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- b) Cinco representantes de la Comunidad Autónoma de Galicia, designados por la Xunta de Galicia.
- c) Un representante por cada uno de los ayuntamientos en cuyo término municipal esté ubicado el Parque Nacional.
- d) Un representante de cada una de las universidades públicas de Galicia.
- e) Un representante por cada una de las diputaciones de Pontevedra y A Coruña.
- f) Dos representantes de los propietarios de los terrenos sitos en el interior del Parque Nacional elegidos por ellos mismos.
- g) **Dos representantes de las asociaciones ecologistas cuya finalidad primordial sea la defensa de la conservación de la naturaleza<sup>27</sup>.**
- h) Dos representantes de las cofradías de pescadores relacionadas con las aguas del entorno del Parque Nacional.
- i) Un representante de los concesionarios existentes en el parque.

---

<sup>26</sup> Por ello, estos Estatutos aprobados con anterioridad a la aprobación de la Ley 30/2014 o se interpretan conforme a la ley o deberían entenderse desplazados o derogados por la normativa estatal básica.

- j) El Director-Conservador del Parque Nacional.
- k) Un representante de la guardería del Parque Nacional elegido entre sus miembros.

Llama la atención que el presidente del patronato sea nombrado por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, previo acuerdo de la comisión mixta de gestión. Lo que refuerza la parte estatal del patronato.

Por otro lado, en relación con las funciones del patronato de los Parques Nacionales, según la Ley de Parques Nacionales, independientemente de otras funciones que le puedan ser atribuidas por las administraciones de que dependan, son funciones de los Patronatos:

- a) Conocer las normas que afecten al parque nacional y velar activamente por su cumplimiento<sup>28</sup>.
- b) Promover, impulsar y realizar cuantas actuaciones considere oportunas a favor del espacio protegido.
- c) Informar el Plan Rector de Uso y Gestión y sus modificaciones, así como los planes de trabajo e inversiones, o cualquier desarrollo sectorial derivados del mismo.
- d) Informar la programación anual de actividades a presentar por las administraciones competentes en la ejecución de la misma.
- e) Informar antes del ejercicio correspondiente el presupuesto anual del parque nacional en donde se detallarán las actuaciones a realizar, la institución que las ejecuta y la administración que la financia.
- f) Aprobar la memoria anual de actividades y resultados, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión.
- g) Informar los proyectos y propuestas de obras y trabajos que se pretenda realizar en el parque nacional y no estén contenidos en los planes de trabajo e inversiones.
- h) Informar las solicitudes presentadas a las convocatorias de subvenciones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a realizar en el área de influencia socioeconómica.
- i) Informar aquellos proyectos que desarrollados en el entorno del parque nacional se prevea que puedan tener impacto significativo o afectar a los valores naturales del mismo.
- j) Informar posibles modificaciones del parque nacional.
- k) Proponer normas y actuaciones para la más eficaz defensa de los valores del parque nacional.

---

<sup>27</sup> En este punto habría que realizar las mismas observaciones relativas a la interpretación de esta ley conforme a la nueva regulación de la Ley 30/2014, de Parques Nacionales, para incluir a todas las organizaciones, entre ellas a las fundaciones.

<sup>28</sup> Obsérvese que se emplea el término conocer, no el de informar. Es obvio que el mero conocimiento es una actividad mucho menos intensa, aunque el patronato tiene que informar sobre otros muchos procedimientos, y de nuevo la cuestión radica en que se le permita tener conocimiento de los mismos con tiempo suficiente para poder estudiarlos y medios para poder hacerlo, algo que en la práctica habitual no sucede en algunos parques nacionales.



- l) Establecer su propio reglamento de régimen interior.

**Los Patronatos pueden y deben realizar una función que vaya más a allá de ser meros testigos de las decisiones de los órganos de gestión controlados por los políticos. Los informes deben ser tenidos en cuenta y para ello, es necesario que se tengan los medios para que los mismos sean útiles.**

### 2.2.2. Consejos de Agua de los Organismos de Cuenca

La Administración hídrica en España siempre ha contado con los usuarios, y solo más recientemente con las organizaciones ambientales. Estas peculiaridades de participación se manifiestan en la Ley de Aguas, actualmente denominada Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Así, en su artículo 26 regula los órganos de gobierno, administración y cooperación:

1. *Son órganos de gobierno de los organismos de cuenca la Junta de Gobierno y el Presidente.*
2. *Son órganos de gestión, en régimen de participación, para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la presente Ley, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de obras.*
3. *Es órgano de participación y planificación el Consejo del Agua de la demarcación.*

*Es órgano para la cooperación, en relación con las obligaciones derivadas de esta ley para la protección de las aguas, el Comité de Autoridades Competentes.*

Por tanto, se observa que la participación alcanza a órganos de gestión y órganos propios de participación y planificación. Como se apunta, **la participación en la gestión corresponde a los usuarios**, mientras que la sociedad participa a través del Consejo de Agua de la demarcación o de la cuenca, regulado en el artículo 35 de la ley. **Nos encontramos con un órgano que tiene unas funciones muy importantes, que exceden lo habitual en otros órganos de participación.** Basta repasar su regulación, en la que destacan las funciones de planificación, tarea en la que toma un papel muy activo el Consejo:

1. *Para fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica se crea, en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el Consejo del Agua de la demarcación.*
2. *Corresponde al Consejo del Agua de la demarcación promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador, y elevar al Gobier-*

*no, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.*

*A tales efectos, reglamentariamente se determinará la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública.*

Las comunidades autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica, se incorporarán en los términos previstos en esta ley al Consejo del Agua correspondiente para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo.

La composición de los Consejos del Agua está regulada en el artículo 36 de la Ley de Aguas, que se remite a los reales decretos específicos, aunque deben respetar los siguientes criterios:

- a) Cada departamento ministerial relacionado con la gestión de las aguas y el uso de los recursos hidráulicos estará representado por un número de vocales no superior a tres.
- b) Los servicios técnicos del organismo de cuenca estarán representados por un máximo de tres vocales ; cada servicio periférico de costas del Ministerio de Medio Ambiente cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica estará representado por un vocal; cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica estarán representadas por un vocal.
- c) La representación de las comunidades autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, se determinará y distribuirá en función del número de comunidades autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las comunidades autónomas participantes, al menos, por un vocal.
- d) La representación de las comunidades autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1.a).
- e) Las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca estarán representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica, en los términos que reglamentariamente se determine. El número máximo de vocales no será superior a tres.
- f) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de vocales y estará integrada por representantes de los distintos sectores con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.
- g) La representación de **asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales** relacionados con el agua. El número de vocales no será superior a seis.

Para las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, es decir, las que son de competencia autonómica, también marca unos principios similares<sup>29</sup>.

A modo de ejemplo, en el Consejo del Agua de la Cuenca del Duero, en representación de las asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionadas con el agua (designados por el Ministro de medio ambiente, y medio rural y marino a propuesta de las asociaciones y organizaciones con mayor implantación en la demarcación hidrográfica, por un período de 3 años) están las siguientes representaciones: 1) asociaciones agrarias: 2 vocales: Alianza por la Unidad de Campo – UPA COAG y Asaja Castilla y León; 2) Organizaciones ecologistas: 2 vocales: Federación regional de Castilla y León de Ecologistas en acción y AEMS-Ríos con vida; 3) asociaciones empresariales: 1 vocal: CECAL; 4) organizaciones sindicales: 1 vocal: Comisiones Obreras (CC.OO.). El principal peso del Consejo de Agua lo llevan las Administraciones y los usuarios, pero, al menos, hay una presencia de las organizaciones ambientales, que permite hacer las observaciones y alegaciones oportunas, y sobre todo estar al tanto de los procedimientos que se siguen, especialmente los planificadores.

### 3. Conclusiones sobre la participación del Tercer Sector Ambiental a nivel estatal

---

A la vista del repaso a los principales órganos de participación ambiental de la Administración estatal, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- El principio de participación orgánica se intenta cumplir en el ámbito estatal por medio de la creación de varios órganos de asesoramiento y participación de la sociedad civil, no obstante, la tensión entre el carácter generalista y la especialización de las funciones de dichos órganos, hace que en muchos casos las competencias no estén del todo claras. La cuestión radica en si tiene ventajas el mantenimiento de órganos de participación especializados si los mismos **no tienen capacidad de influir** en las decisiones ambientales, ya se por lo errático de su funcionamiento o por el **carácter testimonial** de los representantes de la sociedad.
- ¿Es posible mantener órganos de participación en los que la presencia de la sociedad civil sea residual? Exceptuando el CAMA, el resto de los órganos llamados de participación están **llenos a rebosar de políticos y funcionarios, que arrinconan a los representantes de la sociedad y entre ellos a las organizaciones ambientales**. La voluntad de que todas las Administraciones competentes tengan su representante en los órganos de participación realmente desvirtúa los mismos, pues pasan a ser órganos de coordinación o de colaboración administrativa, en órganos que realmente no tienen funciones ejecutivas o decisorias. Es decir, **se está confundiendo lo que es una "Comisión" interadministrativa con un Consejo de participación**. Es obvio que los informes que se elaboran por órganos en los que la gran mayoría de los vocales son representantes administrativos no van a reflejar la opinión de la sociedad civil y sus representantes, entre los que están las organizaciones ambientales.

---

<sup>29</sup> En concreto, establece: «En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la comunidad autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante».

- ¿Cuáles son las funciones reales de los órganos de participación? ¿Asesoramiento, participación o coordinación? En mi opinión, habría que **reforzar la función de participación en los órganos reales de participación** y dejar que las tareas de colaboración, cooperación y coordinación administrativas se lleven a otros órganos. En otro caso, se está cometiendo un fraude pues hay órgano de participación que ni sirven ni para que la sociedad participe en la toma de decisiones ambientales ni para coordinar a las Administraciones y órganos ambientales.
- Es **urgente reordenar las funciones de los órganos ambientales de participación**, pues hay confusión entre las materias a abordar entre unos u otros. Hay solapamientos, sustituciones, reenvíos de funciones que merecen una visión global de la participación y que no sea cada Ley la que cree sus propios órganos de participación sin encaje con el resto.
- Resulta **imprescindible establecer unos criterios objetivos que definan cómo se designan los representantes de las organizaciones ambientales**, pues se ha podido comprobar en este repaso que el legislador emplea múltiples variables, para cada órgano. Hay que clarificar cómo se lleva la voz del tercer sector ambiental a las Administraciones públicas, en este caso a la estatal, de forma que sea realmente representativa de todos los sectores y de las distintas formas organizativas. En este punto, la falta de representación de las fundaciones ambientales es llamativo, pues para hablar de representatividad no se puede emplear solo el número de socios, o la implantación territorial, hay otros criterios como el volumen y relevancia de proyectos desarrollados, los beneficiarios, etc. Quizás proceda arbitrar un sistema por el cual sean las organizaciones ambientales las que puedan decidir sobre sus representantes, algo que ciertamente se antoja muy complicado, pero quizás sea necesario para poder hablar de una verdadera participación del tercer sector ambiental.
- También, y aunque parezca paradójico, hay un importante tarea para **mejorar la transparencia en el funcionamiento de los consejos de participación**, pues la sociedad tiene derecho a conocer el funcionamiento de dichos órganos, aunque sus teóricos representantes estén allí incluidos. **La falta de información actualizada** de los trabajos desarrollados por estos órganos **es flagrante y en nada beneficia a la credibilidad y utilidad de dichos órganos**.
- **Las organizaciones ambientales del tercer sector** necesitan contar con **medios suficientes** para poder desarrollar su labor dentro de estos órganos y para ello, no solo es necesaria la **financiación**, sino que se **tome en serio su actividad**, informando con la anticipación suficiente de los proyectos normativos, de planificación o de ejecución, para que se puedan estudiar. Y, por supuesto, atendiendo a las alegaciones, sugerencias, peticiones realizadas.
- Se puede concluir que la **participación de las organizaciones ambientales en los órganos estatales necesita una importante reforma y reconversión, potenciando modelos de éxito y replanteándose las funciones de participación y de colaboración**.



A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.





# ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL EN EL ÁMBITO ESTATAL



*Cuaderno de Campo N°9.*

[www.afundacionesnaturaleza.org](http://www.afundacionesnaturaleza.org) - [info@afundacionesnaturaleza.org](mailto:info@afundacionesnaturaleza.org) - 902 34 02 02  
[@AFNaturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza) - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

Con el apoyo de:



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN  
Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN  
DE FUNDACIONES  
PARA LA CONSERVACIÓN  
DE LA NATURALEZA

**OBSERVATORIO  
DEL TERCER SECTOR  
AMBIENTAL**