

Mediación en conflictos ambientales

Xavier Carbonell (ARC Mediación Ambiental – ICTA / UAB - IDT)

Milena Prokopljevic (UB – ICTA / UAB)

Marina Di Masso (ICTA / UAB)

Conxa Puebla (Jefa del Servicio de Asistencia Jurídica Local – Diputación Barcelona – ICTA)

Louis Lemkow (Director del Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales – UAB)

Resumen

La mediación ambiental se presenta como una oportunidad en la gestión de algunos conflictos donde la problemática que se trata tiene que ver con la calidad de vida de las personas y/o condiciones ambientales. En la actualidad, prácticamente no existen servicios de mediación especializados en este campo y, en cambio, se confirma que en Cataluña hay conflictos ambientales que se gestionan con mirada mediadora (en diferentes niveles) sin que se hayan sistematizado las aproximaciones ni desarrollado un protocolo específico como proceso de mediación en el ámbito del medio ambiente. Algunos de los conflictos ambientales pertenecen al ámbito privado; aún así, la gran mayoría provienen del despliegue de políticas públicas sectoriales o territoriales e implican acciones colectivas, intereses supraindividuales y, en ocasiones, difusos. Más allá del ámbito sectorial propio, éstas son algunas de las especificidades que se estudian en un ámbito en el que pesan mucho los aspectos procedimentales y donde la participación pública tiene, teóricamente, mucho peso en la adopción de decisiones que afectan al medio ambiente. El hecho de que en otros países estén consolidados servicios de mediación ambiental nos ha llevado a interesarnos por este campo con carácter prospectivo y ha ayudado a que se valore, a partir de las pocas experiencias sistematizadas que se conocen hasta el momento, la pertinencia y el interés de estas mediaciones emergentes.

Palabras clave

Mediación ambiental, conflictos ambientales, *soft law*.

Índice

- 1 Introducción
 - 1.1 Rasgos específicos de la mediación en el ámbito del medio ambiente
 - 1.2 Referencias a estudios y datos comparativos
 - 1.3 Situación en Cataluña
- 2 Dificultades del análisis cuantitativo en este ámbito
 - 2.1 Características del estudio
 - 2.2 Indicadores
- 3 Análisis cualitativo
 - 3.1 Escenarios de conflicto y de intervención
 - 3.1.1 Grupo de discusión
 - 3.1.2 Entrevistas
 - 3.1.2.1 Sobre la organización del servicio de mediación
 - 3.1.2.2 Sobre los procedimientos
 - 3.1.2.3 Perspectivas de futuro
 - 3.2 Diagramas de procesos
- 3.3 Casos
 - 3.3.1 Plan zonal de caudales de mantenimiento del Ter superior
 - 3.3.2 Cartas del paisaje de Matarraña
 - 3.3.3 Usuarios recreativos en la cuenca del Ebro
- 4 Prospectiva
 - 4.1 Posible evolución de los conflictos
 - 4.2 Adecuación de la mediación
 - 4.3 Mediación ambiental jurídica
- 5 Conclusiones
 - 5.1 Rasgos de la institución de la mediación en medio ambiente
 - 5.2 Perfil del mediador
 - 5.3 Recomendaciones
- 6 Bibliografía
- Notas

1 Introducción

1.1 Rasgos específicos de la mediación en el ámbito del medio ambiente

Según Mitchell (1999), para abordar los conflictos que surgen en la distribución de los recursos o entre los diferentes intereses relacionados con el medio ambiente, existen cuatro enfoques: 1) el político, 2) el administrativo, 3) el judicial, 4) la gestión alternativa de conflictos; que pueden utilizarse solos o combinados. Dentro de la gestión alternativa de conflictos (que incluye la negociación, el arbitraje, etc.), la mediación es una de las posibles herramientas a la que podemos recurrir para la gestión de conflictos ambientales.

Por conflicto ambiental entendemos un tipo particular de conflicto social donde la problemática que se trata tiene que ver con la calidad de vida de las personas o con las condiciones ambientales. El *Consell Asesor de Desenvolupament Sostenible* (Consejo Asesor de Desarrollo Sostenible) CADS (2003) les llama *conflictos sociales de comportamiento ambiental*. En estos casos, existe una controversia explícita (de información, intereses o valores) en relación a la calidad de vida de las personas o de las condiciones ambientales que ocurre entre, al menos, dos grupos interdependientes; que persiguen metas aparentemente incompatibles y sus opiniones, decisiones o conductas afectan al otro.

Por mediación ambiental entendemos la intervención en un conflicto de una tercera parte neutral que, mediante diferentes técnicas, ayuda a las partes implicadas a gestionar y a resolver su disputa. El conflicto en cuestión consta de uno o más de los siguientes rasgos, que le caracterizan como un conflicto ambiental:

- foros múltiples para la toma de decisiones

- involucran acciones colectivas (interorganizacionales, en oposición a interpersonales)
- los intereses y derechos en presencia son, a menudo, de tipo supraindividual (colectivos o difusos)
- multipartes
- complejidad temática
- complejidad técnica e incertidumbre científica
- desigual distribución de poder y recursos (para la negociación)
- el proceso se desarrolla en el ámbito público
- afecta a actores que no están presentes.

1.2 Referencias a estudios y datos comparativos

Las referencias teóricas sobre mediación ambiental son fundamentalmente de origen internacional, concretamente bibliografía anglosajona y latinoamericana (Buckles, 1999; Lewis, 1996; Napier, 1998). En Cataluña, en cambio, no se han encontrado estudios específicos sobre la temática más allá de algunos elementos introductorios (CADS 2003) y de otros esfuerzos de conceptualización hechos en el ámbito formativo a partir de experiencias prácticas¹. En este sentido, como parte del proyecto del Libro Blanco de la Mediación en Cataluña, el grupo de mediación en medio ambiente tiene la oportunidad de construir los antecedentes para las futuras investigaciones en este ámbito.

Por otro lado, el análisis sobre los conflictos ambientales desde diversos ámbitos –la politología (González, 2000; Villasante, 2000), la psicología ambiental (Corraliza y Gil-martin, 1996), la ecología política (Martínez-Alier, 2004; CADS, 2010), la socioecología (Folch, 1999), la antropo-

ología ambiental (Milton, 1993 y Townsend, P. 2000) y la sociología ambiental (Lemkow, 2002)– es muy amplio.

Algunas de las ideas principales que surgen de la búsqueda bibliográfica sobre conflictos ambientales y mediación medioambiental son las siguientes:

- El conocimiento se basa en una reflexión conceptual con pocos datos empíricos.
- El campo de la mediación ambiental en su conjunto sufre una falta de evidencia estadística sobre los beneficios de la intervención en términos de ahorro de costes y tiempo; sufre también un desconocimiento con relación a los beneficios y valores añadidos en cuanto a la intervención en disputas con un fuerte componente técnico.
- La mayor parte de la literatura (fundamentalmente anglosajona) sobre mediación ambiental mantiene que existen características de las disputas ambientales que incrementan la complejidad de la mediación ambiental.
- Existen pocos estudios que demuestren de manera concluyente elementos comunes en las mediaciones ambientales.
- Respecto a los conflictos con poca probabilidad de ser mediados, la literatura hace énfasis en la cuestión de la moral y los valores como principales elementos limitadores.
- Existe consenso en la literatura alrededor de la importancia que tiene el hecho de que los temas estén suficientemente maduros para garantizar una mediación con éxito, así como sobre la necesidad de que las partes estén dispuestas a abordar los temas que conforman el cuerpo del conflicto.
- La información respecto a los actores que han participado y/o participan en mediaciones ambientales es escasa o poco accesible.
- Es muy importante que las personas con la autoridad de aplicar las decisiones acordadas participen directamente en el proceso de mediación.
- La existencia de incentivos para estimular la participación de las partes en el proceso suele ser una especificidad en los casos de mediación medioambiental.
- Los conflictos ambientales son mucho más que simples disputas por la propiedad o por la gestión de un recurso.
- Se trata de conflictos de carácter transdisciplinar y de elevado grado de complejidad.

1.3 Situación en Cataluña

La búsqueda bibliográfica y empírica en el marco de la elaboración del Libro Blanco nos ha llevado a agrupar los conflictos ambientales en Cataluña en dos grandes bloques, atendiendo a su escala geográfica y administrativa. Conviene diferenciar entre *conflictos de tipo local* (escala micro) y *conflictos supralocales* (escala macro), porque las posibilidades de implementación de la mediación son diferentes en cada caso. Dado su carácter preferentemente privado, los conflictos ambientales que se dan en el ámbito local son susceptibles de ser resueltos a través de procesos de mediación. En cambio, el carácter público de los conflictos ambientales supralocales dificulta el cumplimiento de las bases de un proceso clásico de mediación, como veremos más adelante.

La categorización de los conflictos ambientales en conflictos de escala micro y de escala macro lleva asociada una segunda distinción que, a su vez, influye en las posibilidades de mediación. Puede decirse que, en los conflictos locales, las agresiones al medio ambiente y a la comunidad provienen del interior de ésta. En cambio, los conflictos ambientales de tipo supralocal llevan asociados, en la mayoría de los casos, la denuncia de una agresión externa a la comunidad.

Como ejemplos de conflictos ambientales locales, citamos los siguientes: quejas en relación a vegetación que invade la vía pública, solares abandonados, suciedad derivada de dar de comer a animales pequeños, caminos rurales cortados o ruidos. En estos casos, las partes en el conflicto son dos o más miembros de la misma comunidad y, a menudo, el trasfondo es un problema previo de relación entre vecinos, motivo por el que el impacto del conflicto queda muy reducido y se incrementan las posibilidades de gestión. La investigación empírica que se lleva a cabo en el marco de la elaboración del Libro Blanco² muestra que, como vecinales, cuando estos conflictos ambientales siguen un proceso formal de mediación con la intervención de mediadores profesionales, lo hacen desde el ámbito comunitario. Cuando no siguen ningún procedimiento formal, son los técnicos de medio ambiente municipales quienes gestionan normalmente los conflictos; sin embargo, no siguen ningún protocolo de mediación. Las intervenciones de resolución en estos casos pasan, simplemente, por actuar de intermediarios entre los particulares implicados.

En el ámbito supralocal, ha estallado, durante estos últimos años, la conflictividad espacial en el territorio catalán (Nel·lo, 2003, p. 12). El denominador común del uso y gestión del territorio es el elemento central que permite al autor caracterizar como tales los conflictos territoriales que analiza³. Según Nel·lo, la proliferación de conflictos se deriva de una insatisfacción en la determinación de los usos del suelo para la ubicación de determinados elementos. Tal y como se ha señalado anteriormente, se trata de casos en que existe una reacción local a intervenciones generalmente provenientes del exterior de la comunidad. Si bien la conflictividad territorial obedece fundamentalmente a razones de carácter estructural (dinámicas supralocales de integración económica y social), el autor otorga una importancia creciente a las características específicas del lugar afectado por una intervención. El carácter local de la reacción estaría vinculado a lo que Nel·lo reivindica como el renacimiento del lugar y la vindicación de la identidad (2003, p.13).

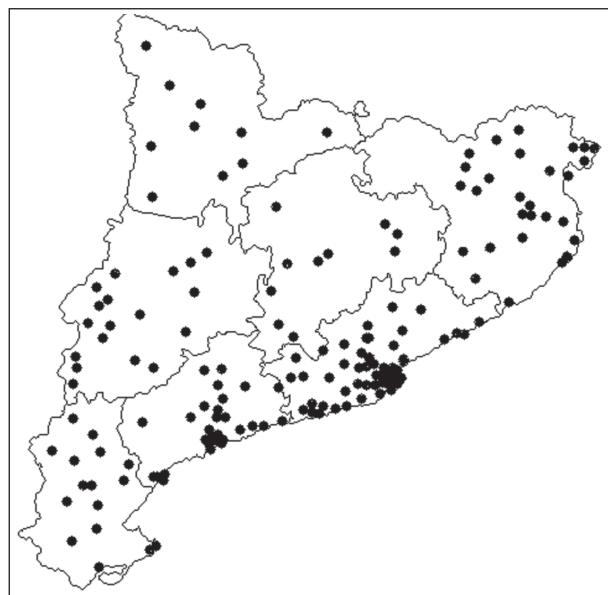
Según Pol *et al.* (2006), las tipologías más susceptibles de generar conflictos ambientales a escala macro en Cataluña son las que están relacionadas con (1) residuos, (2) infraestructuras, (3) energía y (4) presión urbanística. En cuanto a su distribución territorial, son más comunes en zonas periféricas de las ciudades que en zonas estrictamente urbanas, y en áreas industriales, más que en agrarias. Por lo que refiere a los agentes mayoritariamente involucrados, éstos son: (1) la Administración local, (2) las empresas privadas y (3) el gobierno catalán. Resulta también una buena caracterización de la situación actual la que cada año hace la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio a través del anuario (2009).

Sirva como muestra de lo que podemos encontrarnos en el terreno de la conflictividad ambiental en Cataluña el siguiente listado de casos y ejemplos: la instalación de infraestructuras energéticas (parques eólicos, centrales de ciclo combinado, líneas eléctricas de alta tensión, macrocentrales solares, centrales nucleares); la instalación de infraestructuras de gestión de residuos (vertederos, incineradoras, ecoparques); el planeamiento urbanístico (diferentes construcciones: polígonos industriales, urbanizaciones, hoteles, campos de golf, puertos deportivos, pistas de esquí); la construcción de infraestructuras de comunicación (trenes de alta velocidad, ejes viarios, ampliaciones de aeropuertos); la gestión de recursos naturales (trasvases); fenómenos de contaminación (del aire, del agua, del suelo; vertidos de origen ganadero, de origen agrícola); catástrofes naturales (incendios forestales).

El año pasado, en marzo de 2009, las entidades ecologistas, a través de la Federación de Entidades Ecologistas de Cataluña, presentaron un mapa de conflictos ambientales de Cataluña⁴ en el que se identifican, por comarcas, más de 200 conflictos relacionados, sobre todo, con: aspectos urbanísticos (planes de ordenación urbana municipal, planes directores urbanísticos, crecimientos excesivos), instalaciones de parques eólicos, macrocentrales solares, actividades extractivas, trazado de carreteras, infraestructuras eléctricas y térmicas, aeropuertos y aeródromos, cementeras e incineradoras, vertederos, gestión de las salmueras y salinización, golfs, destrucción y fragmentación de hábitats y protección del litoral, gestión de purines y contaminación del aire.

Por otro lado, la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio elabora cada año el Anuario Territorial de Cataluña donde se caracterizan las principales transformaciones, proyectos y conflictos en cualquier parte del país. A continuación, presentamos el mapa de conflictos ambientales elaborado a partir de los textos del anuario del período 2003-2009⁵.

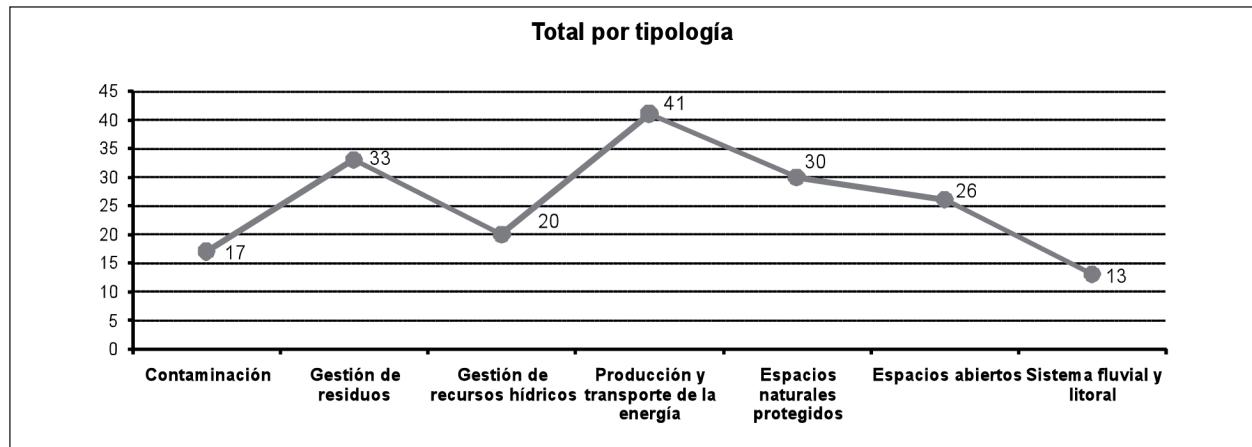
Mapa 1. Aproximación al mapa de conflictos ambientales en Cataluña



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de los Anuarios Territoriales de Cataluña (período 2003-2009)

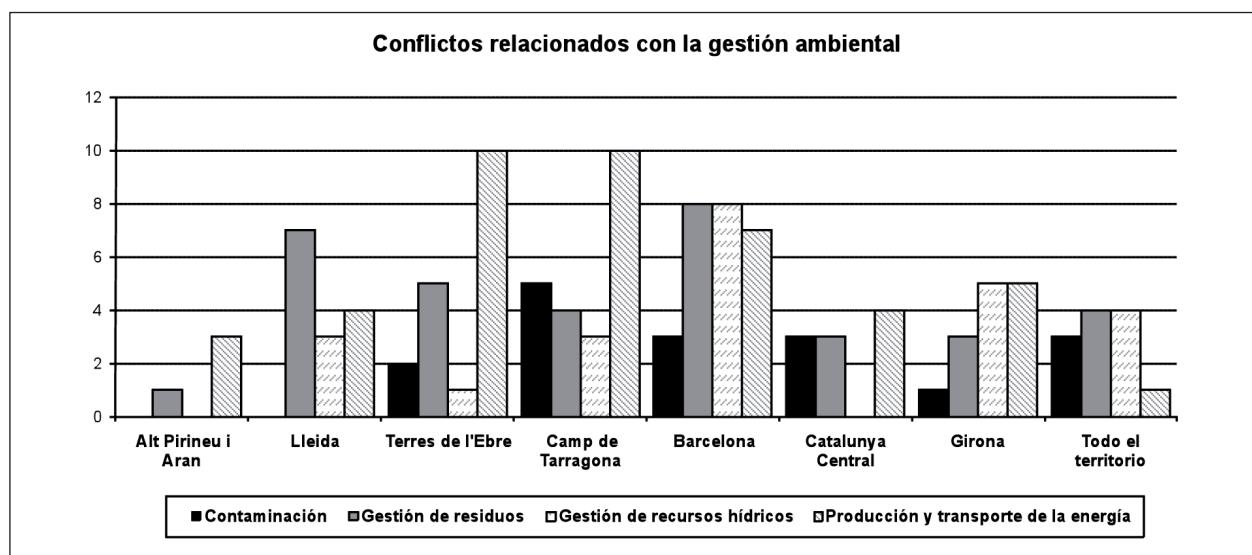
En total, para este período, podríamos identificar aproximadamente unos 163 conflictos ambientales de diferente intensidad y duración. Los gráficos que se presentan a continuación son un primer intento de cuantificación del número de conflictos ambientales en Cataluña a partir

Gráfica 1. Número total de conflictos por tipología dentro de los ámbitos temáticos del anuario sobre gestión ambiental y medio ambiente



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de los Anuarios Territoriales de Cataluña (período 2003-2009)

Gráfica 2. Distribución territorial del número de conflictos relacionados con la gestión ambiental



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de los Anuarios Territoriales de Cataluña (período 2003-2009)

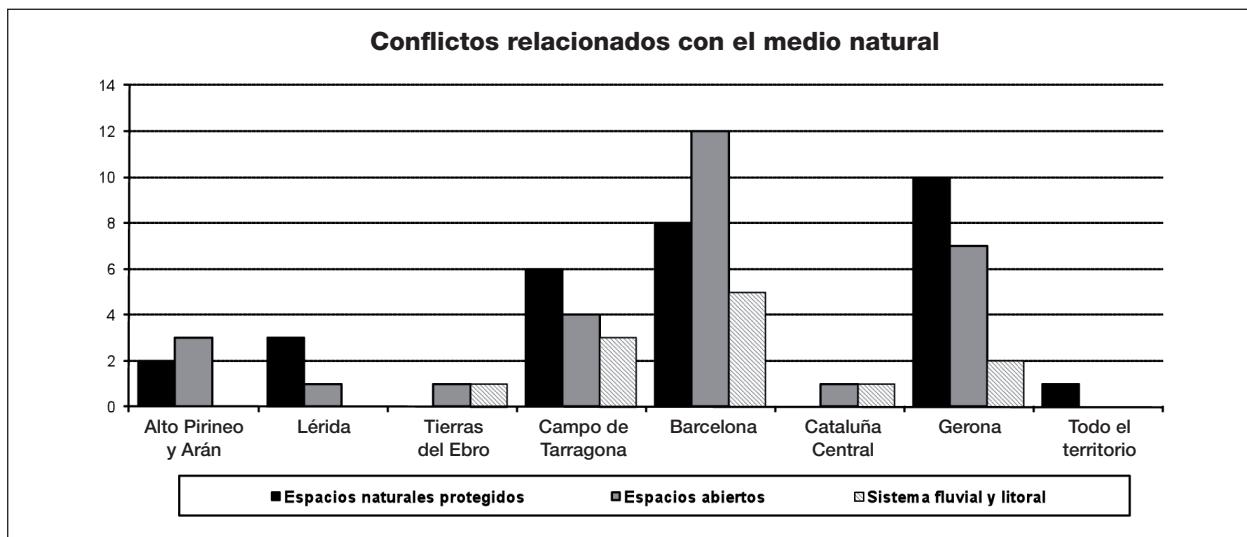
de la descripción del número total de casos (conflictivos y no conflictivos) que integra el Anuario. Cuando se abordan los datos de una manera o de otra (por año, por tipología o por territorio) no dan el mismo resultado, ya que un conflicto puede afectar a más de un territorio, puede ser de más de una tipología⁶ y puede durar más de un año.

Después de entrar en la base de datos de los ámbitos de gestión ambiental y medio natural, dibujamos la gráfica 1, que analiza el período 2003-2009. Aquí podemos ob-

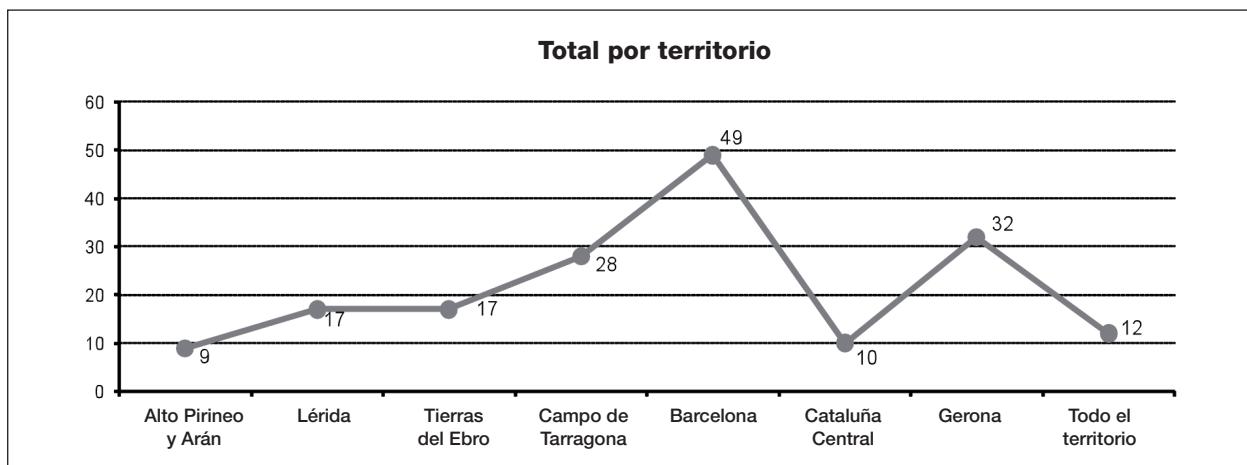
servar que predominan los conflictos relacionados con la gestión de residuos, producción y transporte de energía y espacios naturales protegidos.

La Gráfica 2 muestra que en sólo tres demarcaciones territoriales (Alto Pirineo y Arán, Cataluña Central y Lérida) no se manifiestan conflictos relevantes en algunos de los subámbitos en los que el Anuario divide los conflictos relacionados con la gestión ambiental.

La Gráfica 3 muestra que tres de las demarcaciones (Camp de Tarragona, Barcelona y Gerona) acumulan,

Gráfica 3. Distribución territorial del número de conflictos relacionados con el medio natural

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de los Anuarios Territoriales de Cataluña (período 2003-2009)

Gráfica 4. Número total de conflictos relacionados con la gestión ambiental y el medio natural

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de los Anuarios Territoriales de Cataluña (período 2003-2009)

de forma destacada, el mayor número de conflictos relacionados con el medio natural.

En la Gráfica 4, puede verse cómo la demarcación de Barcelona concentra de forma significativa el mayor número de conflictos.

En cuanto al tratamiento de conflictos, Pol *et al.* (2006) señalan diferentes experiencias de resolución observadas en su análisis de casos, entre las que se menciona la existencia de casos de mediación. Los autores coinciden que estos casos son muy pocos y no explicitan

información sobre el proceso o sobre cómo se define el concepto. Así mismo, se mencionan experiencias de negociación de un acuerdo entre las partes involucradas. Fuera de estos casos, el resto se han resuelto aplicando la intervención, haciendo caso omiso a la oposición u ofreciendo algún tipo de compensación a los afectados. Los autores razonan que esta última vía de resolución es posible dado que, en la mayoría de los casos, la Administración pública es copromotora de la intervención causante del conflicto.

Cuando se valora la posibilidad de implementar la mediación como proceso de resolución en este tipo de conflictos, es necesario tomar en consideración el nivel de politización como variable fundamental. El carácter público de estos conflictos supone que la Administración es, con frecuencia, una parte implicada, y que, al mismo tiempo, están involucrados diferentes tipos de políticas públicas. En este contexto, las posturas ideológicamente opuestas entre la Administración y los movimientos reivindicativos ecologistas y en defensa del territorio alimentan ese nivel de politización, que supone un mayor impacto del conflicto en comparación con los conflictos de escala local. El alejamiento ideológico entre posturas se da en un contexto generalizado de desafección democrática y se ve alimentado por reivindicaciones asociadas a elementos subjetivos y simbólicos relacionados con sentimientos de identidad y pertenencia al lugar.

En resumen, podríamos decir que las posibilidades de implementación de la mediación pueden darse en dos ámbitos:

- En el ámbito local (carácter básicamente privado), que se podrían identificar como conflictos comunitarios susceptibles de ser resueltos a partir de procesos de mediación. Las agresiones al medio ambiente y a la comunidad provienen del interior de la misma: mayoría de los conflictos de tipo vecinal y gestionados (en el caso de la intervención profesional de mediación) desde el ámbito comunitario.
- En el ámbito supralocal (carácter público), que, desde la gestión alternativa de conflictos, plantea dos opciones:
 - La negociación. El hecho de estar enmarcados en la elaboración de políticas públicas comporta que no todo quepa en la negociación (sólo serán negociables algunos aspectos) y que, eventualmente, la Administración puede actuar de manera unilateral. La mayoría de casos llevan asociados la denuncia de una agresión externa a la comunidad. Como dice el CADS (2003), básicamente se busca “promover intercambios de perspectivas e información que permitirán a las agencias públicas llevar a cabo decisiones sensatas”.
 - La mediación. También según el CADS, “se suele utilizar en esos procesos en que la resolución del conflicto ya tiene un procedimiento marcado pero resulta ineficiente o no satisfactorio para el conjunto de las partes implicadas”.

2 Dificultades del análisis cuantitativo en este ámbito

2.1 Características del estudio

Como denominador común, la reflexión teórica alrededor del concepto y la aplicación de la mediación en conflictos ambientales gira entorno al eje de la dificultad de identificar y acotar la naturaleza del conflicto, la propia conceptualización del conflicto ambiental, como privado o como público, condiciona la posibilidad de la mediación como herramienta de gestión y resolución. La conceptualización del conflicto en un sentido u otro tiene consecuencias diferentes sobre la potencialidad de la mediación ambiental en términos operativos.

Por un lado, hay casos en que se solapan diferentes ámbitos de mediación. Estos casos se dan a escala local, donde los conflictos ambientales también se conciben como conflictos vecinales porque ocurren entre particulares de la comunidad. Como tales, en los casos en que efectivamente se aplica un proceso formal de mediación, son gestionados a través de la mediación comunitaria. En términos operativos, la especificidad del ámbito no pasaría, entonces, por el proceso de mediación en sí mismo, dado que no parece haber ningún elemento procedimental de la mediación que distinga específicamente la mediación ambiental de la mediación en otros ámbitos (comunitario, concretamente). En los conflictos ambientales locales donde no se aplica un proceso formal de mediación, el Ayuntamiento actúa simplemente como intermediario entre las partes en conflicto para encontrar una solución consensuada cuando sea posible. Estas actuaciones generalmente consisten en la simple tramitación de quejas. En relación con este solapamiento y entendiendo la mediación comunitaria como una intervención en el ámbito local, planteamos la hipótesis de considerar los conflictos ambientales y la mediación en este terreno como un tipo concreto de disputas e intervenciones en el ámbito local. De hecho, los ayuntamientos gestionan diariamente conflictos ambientales que son claramente de carácter privado, realidad que choca con una concepción intuitiva del conflicto ambiental como conflicto de carácter público.

Por otro lado, más allá del ámbito local, es la propia conceptualización de los conflictos ambientales como públicos lo que complica la posibilidad de la mediación. Efectivamente, los conflictos ambientales supralocales son públicos en tanto que no son problemáticas entre particulares, sino que involucran la gestión de un

recurso colectivo (el medio ambiente) y, por lo tanto, entran en el campo de la elaboración de políticas públicas. Partiendo de una definición clásica del proceso de mediación, como tal no sería aplicable en este ámbito, ya que en la elaboración y aplicación de políticas públicas no todo sería negociable. La existencia de conflictos es inherente a la actividad política; es inevitable que, en la elaboración de políticas públicas, existan intereses diversos y contrapuestos legítimamente defendidos. Ahora bien, cuando la Administración decide efectuar, en el marco de una política pública determinada (por ejemplo, construir una central de ciclo combinado o una autopista), una intervención en el medio, está actuando en virtud del mandato popular y, en último término, con la capacidad de actuar unilateralmente. La decisión que origina el conflicto es un elemento que queda fuera del proceso de negociación; en todo caso, la Administración puede querer gestionar el conflicto desde una vocación de diálogo y acercamiento a posturas contrarias. La negociación no estaría buscando una solución de compromiso (objetivo del proceso de mediación), sino una mejor gestión del conflicto, entendiendo como mejora la ruptura con aproximaciones tradicionales que consideran la sociedad como un sujeto pasivo, para proponer un acercamiento a una ciudadanía más exigente e informada que tiene voluntad de participar activamente en la gestión de políticas públicas. Una participación ciudadana así planteada persigue abrir el debate social sobre cómo decidir, pero no sobre qué se decide; se entiende como una forma de abordar conflictos, no de resolverlos en el sentido de eliminar diferencias, pero sí de reducir resistencias. En el caso de la construcción de una central de ciclo combinado, por ejemplo, no es negociable, por parte de la Administración, la necesidad de la infraestructura para la política energética de una región. En cambio, sí pueden serlo aspectos como la ubicación más idónea o la contemplación de medidas paliativas que integren mejor la infraestructura en el territorio.

En su reflexión sobre el carácter público de los conflictos ambientales, Burgess y Burgess (1994) conciben dichos conflictos como una serie de divisiones prolongadas en el tiempo entre grupos con diferentes creencias sobre aquello que es una relación apropiada entre sociedad y entorno natural. Los conflictos entre estos grupos se juegan en una aparentemente interminable serie de disputas adicionales sobre la promulgación de políticas específicas. Los autores entienden por conflicto ambiental este largo proceso de resolución de disputas de política pública. Más allá del ámbito local, en el caso de Cataluña, las reivindicaciones de los movimientos opositores en

los conflictos ambientales incluyen denuncias de falta de política ambiental, territorial y de participación.

Diversos autores han señalado la relevancia de la variable de la desigualdad de poder entre las partes de un conflicto. Según Burgess y Burgess (1994), una de las características de los conflictos ambientales es que las partes, normalmente, no están dispuestas a convenir en un acuerdo que les ofrece menos de lo que podrían obtener defendiendo sus intereses en otras esferas (legales, políticas). Así, la mediación ambiental y otras técnicas relacionadas de resolución alternativa de conflictos ven limitadas su aplicabilidad y efectividad. La desigualdad de poder entre las partes de un conflicto en los casos en que una de las partes es la Administración es evidente. Según este razonamiento y considerando que en Cataluña, la Administración pública es agente normalmente implicado en estos conflictos ambientales, la posibilidad de aplicar una mediación se reduce considerablemente.

Una de las características fundamentales del proceso de mediación es la voluntariedad. Según McCarthy y Shorett (1984), si una de las partes en disputa cree que puede conseguir una victoria unilateral, claramente no verá la necesidad de entrar en una negociación. Para facilitar el éxito de la mediación y disminuir el número de casos por resolver mediante vía judicial, los autores sugieren: (i) reducir los problemas encubiertos en el conflicto, (ii) crear oportunidades de negociación de compensaciones mutuas con la técnica ganar – ganar, en esos casos con fuertes disputas de poder, y (iii) ajustar las posiciones de poder mediante estas compensaciones, de manera que todas las partes obtengan las mejores posiciones mientras reconocen las nuevas relaciones de poder. Sin embargo, a pesar de que la mediación es una manera más ‘humana’ y más ‘accesible’, hay muchos conflictos que no pueden resolverse a través de sus técnicas. Simplemente, muchos de los intereses de las partes en conflicto son inherentemente competitivos y, con frecuencia, los intereses de uno pueden ser resueltos sólo con coste por otra parte.

El hecho de que los conflictos ambientales supralcales involucren diferentes niveles de política pública incrementa su impacto social. En su aproximación a los conflictos socioambientales en Colombia, Quintana (s/d) concluye que los conflictos con mayor impacto social son, entre otros, los que tienen un carácter interdisciplinario y los que están fundamentados en necesidades culturales. En el primer caso, más que meras disputas por impactos ambientales, los conflictos son de carácter político, cuya constitución y resolución dependen básicamente de la relación de fuerzas entre las partes o actores involucrados, y no sólo de los factores técnicos o científicos.

cos presentes en una situación determinada o requerida para solucionar un problema ambiental. En el segundo, intervienen factores como el del desconocimiento de la identidad de los actores que están siendo marginados de las decisiones ambientales que les afectan en un territorio específico. En el caso de los conflictos territoriales en Cataluña, Nel-lo (2003) identifica el surgimiento o la afirmación de nuevas formas de identidad local, lo que llama “identidades de resistencia” asociadas a un sentimiento de pertinencia territorial.

En Cataluña, en los últimos años, se ha hablado de manera creciente de movimientos sociales en defensa del territorio y que han propiciado la acuñación de la expresión ‘Cultura del No’, que capturaría una aparentemente sistemática oposición a cualquier intervención con impacto territorial. En estos grupos, se reivindican cuestiones políticas y de identidad asociadas a la carga simbólica del territorio y/o sus recursos naturales. Por lo tanto, se podría decir que, en estos casos, a través del rechazo de una determinada intervención en el medio natural, se vehiculan en reclamos de tipo identitario y político. La politización interesada del conflicto pasa por otorgar esta dimensión territorial ligada a la identidad y a aquello simbólico asociado al medio natural. Ambos conceptos, ambiental y territorial, habitualmente, son dimensiones de un mismo conflicto, con un peso específico relacionado con las reivindicaciones que más interesa dar a conocer.

Respecto al componente estrictamente ambiental, a menudo, es el elemento vertebrador del discurso reivindicativo. Efectivamente, por lo que refiere a la cuestión del argumentario utilizado por los movimientos opositores en los conflictos territoriales⁸, Nel-lo (2003) apunta reclamos asociados a la seguridad y al medio ambiente como principales elementos vertebradores de su discurso. En todos los conflictos analizados por Pol *et al.* (2006), la preservación del ecosistema, la conservación de la naturaleza y los recursos naturales son los argumentos más esgrimidos. También son frecuentes otras razones, referidas a factores causales o a efectos subjetivos anticipados que podrían derivarse de las intervenciones que se rechazan. Los datos del estudio de Pol *et al.* permiten a sus autores afirmar que la tendencia a rechazar un proyecto se incrementa cuando ésta afecta a una localización que, a parte de su fragilidad ambiental, tiene una fuerte carga simbólica. De este modo, diríamos, que la variable territorial es un recurso utilizado para aterrizar discursivamente estas variables de tipo más subjetivo e inmaterial⁹.

El movimiento ecologista en Cataluña también incorpora en su discurso reivindicativo la denuncia de la falta de

participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, concretamente, ambientales y territoriales. En este sentido, Nel-lo señala las carencias en las tácticas de negociación y el carácter insuficiente de unos mecanismos poco flexibles de participación (2003, p.52) como uno de los factores que agravan la proliferación de conflictos en Cataluña. Entre los factores explicativos de esta proliferación, el autor propone (i) la creciente preocupación de la población por la calidad, los recursos, la seguridad y la identidad del lugar donde vive, (ii) la crisis de confianza en las formas institucionales de expresión y representación ciudadana, y (iii) las carencias de las políticas territoriales aplicadas por la Administración (2003, p.12). Esta variedad de factores da pie a matizar la expresión ‘Aquí, no’ y a sustituirla por un ‘Así, no’¹⁰, trasladando el rechazo del qué al cómo. En las reivindicaciones del movimiento ecologista y en defensa del territorio, no existe puramente un rechazo sistemático y absoluto a una intervención sobre el territorio, sino que también existe el rechazo a una determinada manera de tomar decisiones. La participación ciudadana a la que nos referíamos en párrafos precedentes, precisamente, vendría motivada por esta realidad.

Es necesario, al mismo tiempo, ser conscientes de los límites de la participación. Por un lado, hay que tener en cuenta que existen elementos de los conflictos que no son negociables, como hemos mencionado anteriormente y que, por lo tanto, el resultado de un proceso participativo nunca podrá contentar todas las partes implicadas. Por otro lado, no es suficiente que los procesos participativos involucren la ciudadanía, sino que es necesario que la propia Administración hable con ésta. Cuando se solapan niveles administrativos, se condiciona el resultado de un proceso de participación pública. Para superar este límite de la participación, el concepto de Administración relacional¹¹ quiere capturar la idea de diálogo en el contexto de la propia Administración. Para que el resultado de un proceso participativo se aplique satisfactoriamente, es necesario que las diferentes administraciones abran el diálogo con el fin de acercar sus propios intereses contrapuestos.

2.2 Indicadores

En el caso de las mediaciones en conflictos ambientales, tenemos algunas dificultades en la presentación de indicadores:

- Los indicadores comunes aplicados a otras mediaciones más tipificadas no son aplicables.

- La escasa experiencia en la mediación ambiental en Cataluña.
- Pocos datos documentados sobre la mediación ambiental.

Compartimos, además, algunas dificultades en el establecimiento de los indicadores que se han constatado desde hace años en países donde la mediación ambiental está fuertemente consolidada, tal y como constata Buckle (1986):

Los practicantes de campos emergentes de la mediación ambiental trabajan para una perspectiva de evaluación de la práctica de los mediadores. Algunos aceptan como indicador central de éxito la firma de un acuerdo viable. En cambio, aproximadamente el 90% de los casos en que han participado los mediadores no alcanzan nunca un acuerdo firmado. El artículo presenta los resultados de estudios de casos donde la mediación “falla” para determinar los aprendizajes alrededor de la evaluación de la mediación ambiental. (...) El estudio sugiere dos cuestiones: a) que los mediadores con su tarea están contribuyendo de forma importante a la toma de decisiones en términos ambientales más allá de lo que pueden indicar el número de acuerdos firmados, y b) que los criterios de evaluación en mediación ambiental tienen que centrarse mucho más en el proceso que en los resultados.

ción ambiental dentro del concepto de sostenibilidad, ecología e intervención en un territorio, hasta opiniones más específicas que entienden la mediación ambiental como una nueva oportunidad para intervenir en ámbitos medioambientales. En este sentido, hacen referencia a la relación entre el espacio y las personas que lo habitan con todas sus especificidades. Se pone énfasis en el sujeto y en su relación con este espacio. El papel que ocupan las estructuras políticas en la creación de esta relación entre el espacio y el sujeto se concibe como fundamental.

“(...) El conflicto no solamente está en la relación que establecemos las personas que habitamos este espacio, que convivimos en el espacio, sino que el gran conflicto está entre los que administran, lo que se llama poder público y los que habitamos en el espacio público¹³.”

Puede decirse que se comparte la percepción de una cierta confusión sobre aquello que se entiende por “medio ambiente” y por “mediación ambiental”. Por un lado, el concepto de medio ambiente, como se ha dicho anteriormente, se relaciona con la ecología, el derecho al hábitat y a la sostenibilidad; mientras que, por otro lado, la mediación medioambiental se contempla como una herramienta más, una alternativa para la transformación de las relaciones entre las personas que comparten el mismo espacio en el mismo momento.

Sin embargo, la mediación ambiental se ha considerado como un paradigma clásico porque contempla la sociedad desde un enfoque ecológico y sistemático. Esta aproximación de la ecología sobre las relaciones sociales se sitúa en la base de la mediación en este ámbito y hace posible ver a los sujetos en la interacción en toda su complejidad: relaciones de convivencia, relaciones de invasión, de sucesión, de colaboración, de reciprocidad. En resumen, es una manera de ver el territorio y las relaciones sociales que parece gráfica, potente, creativa y que ilustra cómo interactúan los poderes públicos, las administraciones, los individuos y los grupos sociales. La mediación en este ámbito se ve necesaria porque la cohabitación entre todos estos agentes es cada vez más conflictiva, y, según los participantes, cada vez más perversa por la contradicción de los mensajes, de los intereses y de las actuaciones de todos: ciudadanos, políticos y actores económicos.

No obstante, la mediación ambiental se ve como un paso más en la evolución y el cambio cultural de las personas en los ámbitos sociales y ámbitos técnicos, que puede facilitar la comprensión mutua entre la gente que hay en el territorio, la que se acerca a éste y la que lo gestiona

3 Análisis cualitativo

3.1 Escenarios de conflicto y de intervención

3.1.1 Grupo de discusión

A continuación, destacamos las principales aportaciones del grupo de discusión¹², formado básicamente por mediadores del ámbito comunitario que han reflexionado sobre la especificidad de la mediación ambiental.

A. Concepto de mediación ambiental

Con relación al concepto de mediación ambiental, los participantes del grupo de discusión comparten y contrastan diferentes opiniones. Éstas comprenden desde consideraciones más generales, que sitúan la media-

desde la distancia. La influencia del poder, tanto en los conflictos como en la mediación ambiental, se entiende como un factor clave. Con frecuencia, la distribución del poder entre las partes en conflictos ambientales no es equivalente, con lo cual el proceso de mediación presenta dificultades. Uno de los participantes, retomando la visión de la mediación ambiental como un paradigma, subraya que, teniendo en cuenta la cuestión del poder, el medio ambiente empieza a tener características de paradigma hegemónico, un paradigma que no “trabaja” a favor, sino en contra del ser humano. Concretamente, hablando sobre el medio ambiente en términos del derecho a hábitat, este paradigma hegemónico se acentúa en las situaciones en las que la gente quede privada de este derecho. En este panorama, la aplicación de la mediación ambiental se ve muy complicada, casi imposible.

“(...) Entiendo que justamente el planteamiento es cómo, a través de la mediación, podemos hacer que, precisamente, este derecho sea derecho real, no derecho abstracto ni que sea derecho sólo para unos cuantos y que no sea una imposición (...)”.

En cuanto a las opiniones expuestas anteriormente, uno de los participantes comenta que, en los últimos años, la mediación se está convirtiendo en un instrumento de ingeniería social instrumentalizada por un macro proyecto político en que el objetivo de la mediación es acercar las partes en conflicto y conseguir el acuerdo, creando, así, una sociedad sin conflicto. La cultura de la mediación no nació para el acuerdo porque la mediación, como tal, significa poder convivir con el conflicto, un conflicto que, al mismo tiempo, no sea destructivo. El grupo comparte, también, la opinión de que muchos campos de la mediación pueden estar “al límite”, en el sentido de que no todo es compatible y que, por lo tanto, no todo es mediable. En caso de no ser así, se corre el riesgo de que la mediación se convierta en un instrumento universal aplicable a cualquier situación y en todos los contextos. Justamente, se trata del concepto opuesto: el reto de la mediación se concreta en cómo abordar las relaciones en un entorno con la finalidad de transformarlas sin llegar a un estadio de conflicto, de malestar, de odio.

B. Conflictos susceptibles a la mediación medioambiental

La mediación medioambiental se percibe muy útil, por ejemplo, en los conflictos que ocurren entre los gestores de los espacios naturales y la población que los habita, en el sentido de promover su inclusión y fomentar que la toma de decisiones sea compartida. Desde esta pers-

pectiva, el proceso de participación, “el diálogo” entre los políticos y los usuarios de los espacios naturales y urbanos, se entiende tanto en clave de prevención como de solución de conflictos. La mediación medioambiental se entiende dentro del marco participativo como una herramienta útil para conseguir una solución satisfactoria para todos.

Retomando la discusión sobre los límites de la mediación, los participantes nuevamente afirman que, en el ámbito del medio ambiente, muchas veces puede resultar complicado hacer un proceso de mediación.

“(...) Vivimos en una sociedad que muchas veces jerarquiza el saber. Si quieren instalar un vertedero en un lugar, el técnico le dará a uno todas las razones técnicas y ambientales, etc. ¿Qué pasa cuando uno no se lo cree? Así, puedo entender qué pasa cuando se trata de dos posiciones muy contrapuestas; justamente, la empresa que quiere incorporar el vertedero tiene los intereses muy claros y, además, determinado sector en el pueblo también tiene intereses, porque quiere cobrar de esta instalación (...)”.

Los intereses que están en juego no se perciben como fácilmente conciliables, tanto por su naturaleza –se trata de intereses contrapuestos–, como por la desigualdad de poder entre las partes en conflicto. Para una de las participantes, éste sería un caso de no mediación. Se ha comentado, también, que la mediación no tiene cabida cuando se trata de términos que se tienen que cumplir por imperativo legal.

El grupo muestra cierta resistencia a categorizar los conflictos que serían susceptibles de mediación ambiental. El argumento dominante es la existente división entre concepciones contrapuestas sobre el medio ambiente que sostienen las “ciencias duras” y las “ciencias sociales”. Según los participantes, las llamadas “ciencias duras” enfocan el medio ambiente desde una gestión (de residuos, de zonas verdes, etc.) que forma parte del *mainstream* político contemporáneo. En estos casos, los conflictos ambientales corresponderían a la implantación de las tecnologías en lugares habitados. Por otro lado, desde las “ciencias sociales”, la mediación ambiental se podría entender como una mirada, como una forma particular de abordar las situaciones de convivencia y de malestar que suceden en el medio ambiente. Se trata de las interacciones que se dan en un espacio y en un tiempo determinado con unas características propias que no pueden universalizarse. En este caso, los participantes afirman que no haría falta una división entre los conflictos ambientales y los no ambientales.

Un miembro del grupo expone un ejemplo de un conflicto entre los vecinos de un pueblo y un propietario de un bosque del que disfrutaban todos los habitantes del pueblo hasta que el propietario decidió construir allí una urbanización. La resolución del conflicto se enfocó desde la mediación comunitaria.

“(...) No me preocuparía demasiado por si se trata de mediación comunitaria o de mediación ambiental. ¿Es mediación escolar porque el conflicto surge en la puerta de la escuela de una comunidad? Cómo me aburre esto. (...) Si de esta mediación se hace cargo una persona con una formación medioambientalista, perfecto. Aquí todo tiene que estar vinculado al proceso de transformación (...)”.

En cuanto a la imposibilidad de hacer una categorización de los conflictos ambientales, una de las participantes lo argumenta volviendo al concepto de mediación. Ésta se contempla desde la cultura de la mediación y de la cultura de la convivencia. Se trata del desarrollo y encuentro de diversas subjetividades y de cómo cada una de estas subjetividades entiende, simboliza y vive este espacio. Desde el punto de vista de la complejidad de las personas, las interacciones entre seres humanos y sus relaciones con el espacio, los conflictos son múltiples y complejos, y se tendría que entender su complejidad y valorar aquello que atenta contra la vida humana. Decir dónde empieza lo ambiental y dónde empieza lo territorial o lo comunitario significa aceptar una fragmentación y negar que la comunidad se desarrolle con holismo dentro de un territorio.

C. Límites de la mediación

¿Hace falta ser un especialista? Yo, en principio, evitando ser demasiado radical, diría que no... el favor más grande que se podría hacer a la mediación es no ponerle demasiadas puertas al mar. Ahora existe mucha tecnocracia. Entiendo la mediación con muchas sinergias y muchas fuerzas integradoras.

El grupo llega a la conclusión conjunta de que no es necesario hacer una fragmentación de la tipología de conflictos y del tipo de expertos que los abordan desde la mediación. Subrayan la idea de que, a través de una estricta división entre los ámbitos de actuación, se está llevando a cabo una instrumentalización tecnocrática de la mediación, que, además, puede resultar excluyente. En consecuencia, sólo los expertos con una formación muy concreta podrían dedicarse a la mediación; así, desaparece profesionalmente todo un conjunto de personas

que son mediadoras naturales sin formación específica (reglada) o los mediadores formados en el ámbito comunitario que no podrían tratar los conflictos ambientales por el hecho de no pertenecer al mismo ámbito. Les resulta complicado decir dónde se encuentra la diferencia entre la mediación comunitaria y la mediación ambiental.

D. Regulación de la mediación. La mediación como una herramienta útil para descomprimir el sistema judicial

La regulación del proceso de mediación se entiende como un obstáculo a la creatividad, tanto del mediador como del mismo proceso de mediación. Existe una opinión compartida que considera que la ley no debería regular tanto la mediación y los procesos. Sin embargo, su regulación “atenta” contra lo que es el paradigma de la cultura de la mediación, que consiste en el trabajo con sujetos pensantes, deseantes, reflexivos y complejos que no irán a un proceso de mediación desde el mandato, desde el imperativo de la ley, sino desde el deseo y la voluntariedad.

Por otro lado, está la formación del mediador. Según los participantes, una cuestión es aprender a hacer mediación y, la otra, ser un buen mediador. Es decir, la formación y la cualificación son necesarias pero, de ninguna manera, suficientes. Contrariamente a esta opinión, una de las participantes comenta que, desde su punto de vista, la verdadera regulación de la mediación está en la cualificación y en la formación, y subraya que confía más en el ciclo de transmisión y de información que se genera en los espacios del máster u otros contextos de aprendizaje que en las normativas.

Sin embargo, se comenta que la mediación comunitaria se está diseñando desde un interés político para amortiguar el conflicto existente en ciudades, territorios, comunidades y otras residencias. Conflictos de distribución de equipamientos problemáticos porque contaminan o conflictos relacionados con las personas que están en situación de riesgo.

En cuanto a la mediación como herramienta para descomprimir el sistema judicial, el grupo tiene una posición bastante homogénea. Consideran que no es el objetivo de la mediación. Piensan que la mediación no tiene que servir como “tubo de escape” en el ámbito judicial, sino que políticamente se tendrían que desarrollar los recursos desde el ámbito jurídico. En todo caso, la mediación puede tener un papel de prevención, hecho que implica que haya casos que no lleguen al ámbito judicial, pero teniendo en cuenta que se trata de objetivos completa-

mente diferentes. Por otro lado, existe un compromiso colectivo de los mediadores, quienes dan a conocer, justamente, qué sentido tiene la mediación y qué otro tipo de posibilidades abre la mediación.

“(...) Flaco favor haríamos a la mediación y al ámbito judicial desde una cuestión de derechos y deberes democráticos y al aparato judicial si... tiene que descongestionar (...)”.

Uno de los participantes matiza que, desde el ámbito municipal, en la situación de hacer una programación o un plan de un servicio de mediación, se están aplicando todas las estrategias políticas, públicas y sociales, sin pensar si el trabajo que se está haciendo servirá o no a una instancia que se percibe tan lejana como el ámbito judicial.

Como conclusión global, el grupo destaca una vez más que todo el mundo podría potencialmente mediar, independientemente de la formación de base que tenga.

3.1.2 Entrevistas

Las seis personas entrevistadas¹⁴ tienen en común que han tenido que gestionar situaciones conflictivas relativas al medio ambiente.

Destacamos, a continuación, las principales aportaciones en relación a once preguntas básicas formuladas a los entrevistados.

3.1.2.1 Sobre la organización del servicio de mediación

Conscientes de la inexistencia actual de un servicio de mediación ambiental, más allá del ofrecido puntualmente desde el ámbito privado por algunas empresas, los entrevistados consideran importante la implantación de un servicio de mediación ambiental entre otras razones por:

- Evitar la vía judicial. Cada vez, existen más problemas ambientales que se acaban resolviendo por vía judicial, vía reclamación patrimonial, vía contencioso administrativo: “en temas de conflictos de agua, nos encontramos con tonterías (a lo mejor un 20-30%) que, habiéndolas hablado durante un tiempo prudencial (unas horas, unos días), seguramente podríamos evitar”.
- Rebajar el desgaste. Esta incomunicación entre unos y otros provoca un desgaste tanto de los téc-

nicos como de los administrados en dedicación de tiempo y recursos.

- Reducir los gastos de la Administración. La judicialización también comporta una asignación elevada de recursos económicos que se podrían rebajar desde una intervención mediadora.
- La especificidad de algunos campos del medio ambiente: la multitud de conflictos que se generan de alcance territorial ligados a la gestión de los recursos naturales y la protección de espacios naturales. Consideran que emergen muchos temas potencialmente conflictivos relacionados con la creación de los espacios naturales, la conservación de las especies, aprovechamientos forestales, la caza y la pesca. “Obligatoriamente, al gestionar territorio, se tiene que gestionar conflicto”.

Este tipo de conflicto no se acostumbra, hasta ahora, a abordarse desde la mirada de la mediación, posiblemente por la tendencia que se da a la judicialización y al encorsetamiento de los procedimientos administrativos en materia ambiental. Cuando no existe respuesta de la Administración, el administrado acude rápidamente a las instancias judiciales: “Esta falta de respuesta de la Administración se da porque no estamos dispuestos a destinar un tiempo a la mediación, a hablar sobre ello”. Sin embargo, recuerdan que “estamos acostumbrados a unos procedimientos administrativos muy encorsetados, de alegación – respuesta – alegación, y esto imposibilita el acuerdo”. Consideran que, con un servicio de mediación de conflictos, algunos de estos conflictos ambientales que siguen estos procedimientos se podrían resolver.

Entre las principales razones por las que, según los entrevistados, emerge el conflicto, destacan:

- La evolución “conceptual” que han experimentado las recientes políticas ambientales que afectan al recurso disponible. Nuevas legislaciones fruto de nuevas percepciones sociales (ejemplo: el agua, recurso – el agua, medio) y nuevos valores que tienen que preservarse. En el caso del agua: “Antes hablábamos de recurso renovable y ahora tenemos que hablar de recurso disponible, porque hay una parte del recurso devuelto que no puede utilizarse (...) y más, en un escenario de cambio global que, a largo plazo, también prevé una reducción de garantías de recurso”.
- Prevalencia del dilema entre conservación y desarrollo económico. Va ligada a la percepción, poco generalizada, que el ecosistema es un bien y produce beneficios ambientales y sociales.

- Confrontación de lo común y lo particular. Referido a “lo que es de todos, que sería el bienestar social contra una titularidad privada de un señor/es que tiene un beneficio”. El particular no entiende que “son temas que, a la larga, uno se beneficia de ellos y también sus hijos (...). Tenemos que vivir todos aquí y todos tenemos que respetar una base mínima de bienestar ambiental, que se tiene que preservar; hay cosas que no pueden hacerse”.
- Implicaciones económicas del despliegue de una determinada política ambiental. “Es un tema conflictivo: es difícil tocar intereses particulares sobre autorizaciones que la propia Administración otorgó a largo plazo y, además, cuando dichos particulares han hecho unas inversiones sobre estas concesiones” – “Pesa mucho cuando se toca el bolsillo de lo privado, es entonces cuando la gente se rebota”.
- El proceso seguido de implantación de las figuras de protección en Cataluña o reintroducción de especies protegidas. Parece claro, por ejemplo, en el caso de los parques naturales: “Partimos del hecho que primero se ha creado la ley pero no se crean ni los contenidos ni los procedimientos y, por lo tanto, se genera una situación de conflicto con el territorio de entrada”. Nos explican, también, que en caso del “proyecto de reintroducción del corzo (...) que generaba un rechazo social total. El problema no era en sí el corzo, sino el rechazo de la sociedad rural contra el Parque (...) Hasta que este proyecto no se estructuró con los cazadores y con los payeses, no se pudo tirar adelante (...) Se modificó, incluso, el proyecto tal y como se había planteado (...) Después, es cuando se acepta”.
- La Administración multinivel y el despliegue de las políticas ambientales. De cara al ciudadano, a menudo se escenifica un enfrentamiento o falta de coordinación entre administraciones de diferentes rangos con competencias en medio ambiente (ayuntamiento, comarcas, provincias, gobierno autonómico, gobierno central, UE) que provoca confusión, deslegitima la unicidad de criterios en el despliegue de las leyes ambientales y, con frecuencia, se convierte en sí mismo en la fuente del conflicto “Antes de dar la licencia, el parque emite un informe preceptivo... los ayuntamientos hacen que el parque tenga el papel malo y, así, generan el conflicto”; en definitiva, derivan hacia otra administración el hecho de que un particular no pueda realizar una determinada actuación.
- Desajuste entre los plazos que marca la Administración y el tiempo requerido en la gestión de algunos conflictos que derivan de anteriores situaciones históricas que han vivido algunas comunidades locales. Este aspecto puede tener implicaciones muy importantes ya que desenfoca el objeto de conflicto. El detonante puede ser ambiental, pero la razón subyacente del conflicto está relacionada con otros temas de convivencia comunitaria.
- La prepotencia en la forma de presentar el conocimiento técnico. Tendencia de los cuerpos técnicos de la Administración a presentar como irrefutables determinadas formas de conocimiento. En sí mismo, es una fuente de conflicto por el distanciamiento: “A veces, como Administración, existe una prepotencia que dificulta la comunicación con el otro”.
- Dimensión del conflicto: conflictos ambientales, conflictos sociales. “El tema del oso es un conflicto histórico y casi ancestral, y el oso es el elemento que sirve para poner encima de la mesa el conflicto (...) Si uno no resuelve toda la base de los conflictos, entre el turismo, los cazadores y ganaderos y todo el juego de intereses que existe, y no se aclara, la reintroducción siempre acabará siendo un fracaso”.

Entre las aproximaciones utilizadas para resolver la situación conflictiva y explorar vías y posibilidades de acuerdo, los entrevistados destacan:

- Aproximación preventiva. En lugar de limitarse a hacer un papel administrativo y a exigir el cumplimiento de lo que es preceptivo por ley (“es así, y punto”), se recorre a una aproximación previa a los potencialmente afectados para ayudarlos a reorientar un determinado proyecto con anticipación suficiente. Se quiere evitar que la primera noticia que tenga el administrado sea negativa y vía notificación. “Existe una negociación con el propietario que, por ejemplo, quiere hacer una cubierta y necesita el informe preceptivo del Parque (...) Como servicio del Parque, antes de hacer el informe, se le facilita un arquitecto para que le de cuatro ideas de cómo hacerlo de acuerdo con las exigencias del Parque, de tal manera que cuando el propietario tiene que gestionar el proyecto, no se encuentre con que se ha gastado su dinero y el Ayuntamiento a instancias del Parque no le autoriza (...) aquí es cuando empiezan las tensiones”. Se daría el mismo caso en los temas forestales o de caza.

- Ser objetivos en la toma de decisiones. La sensación de arbitrariedad en la toma de decisiones es uno de los motivos principales de suspicacias y malentendidos unido al vacío legal en que se quedan transitoriamente muchos espacios naturales. “Si uno no tiene una norma, puede caer en una visión muy subjetiva y generar muchos conflictos (...) entonces, la gente cuestiona: quién es él para tomar la decisión”.
- Entrar por las preocupaciones de la gente. Uno de los entrevistados considera fundamental abordar los conflictos desde una actitud de escucha: “Si uno va allá a imponerse, entonces no hará nada (...) (A raíz de un ejemplo) Primero, que todo el mundo se desfogue, a ver cuál es problema; esto crea una cierta confianza que permite centrarse posteriormente en el tema en concreto, objeto de conflicto.”
- Avanzar con acuerdos tácticos. Los conflictos con cualquier colectivo siempre crean tensión y no pueden abordarse todos. “Siempre se debe empezar por la herramienta que uno pueda desenollar”.
- Explorar el alcance del conflicto y prever de forma realista las posibilidades de resolverlo o gestionarlo. “Uno debe meterse en un tema si sabe resolverlo; sino, tiene que saber congelarlo”, “Cuando uno se enfrenta a un problema del campesinado, tiene que tener en cuenta que el problema va ligado a las políticas del mercado europeo, que tiene unas ayudas agroambientales que desde el Parque no tenemos; al no tener las herramientas necesarias, no puede hacerse nada al respecto y lo que debe hacerse, entonces, es aclarar el papel, el marco”.
- Ponerle cara a la gestión. Muchos malentendidos desaparecen cuando la gente identifica claramente el responsable y percibe una capacidad directa de interacción: “Hasta que no existe una cara y no se sabe quién es el interlocutor, uno no se imagina hasta qué punto pueden o no funcionar las cosas”.

Se constata que, con frecuencia, desde la Administración, son equipos propios de gestión los que intervienen en el conflicto. Se interviene en el conflicto con los equipos de gestión desde una estructura administrativa jerarquizada: los técnicos hacen la primera aproximación; si ellos no lo resuelven, intervienen los equipos directivos. Constanan que esto tiene, sin embargo, algunas limitaciones importantes que dificultan la intervención:

- Desconfianza hacia la Administración. “Muchas veces, el titular ya no entra en el juego: no cree que, a la larga, pueda conseguir la misma producción que la actual con estos cambios”.
- Reto: en términos ambientales, la Administración tiene muchos conflictos porque, como sociedad, “nos hemos pasado de la raya”. La Administración se encuentra ante el reto de revertir la situación porque “si no hubiéramos llegado hasta aquí, hubiera sido más fácil contenerlos” y, posiblemente, menos conflictivos. Esta labor de “empujar” que hace la Administración interpela al administrado, quien responde reactivamente.
- Partimos de situaciones conflictivas provocadas en su origen por la propia Administración, a causa del procedimiento seguido en la declaración de algunos espacios naturales, por ejemplo: “de entrada, la gestión implica muchas horas de consenso (...) poner una situación conflictiva inicial en una situación de gobernación para que se pueda gestionar (...) éste es el problema”.
- La proximidad se confunde con una “ventanilla única” de quejas hacia la Administración de la *Generalitat*. A parte de las administraciones locales, en el caso de los parques, cuando hay una oficina, se convierte en la ventana de entrada de todas las quejas hacia la Administración: “La oficina del Parque se convierte en la Administración de la *Generalitat* más próxima al ciudadano y allá se van a buscar todas las fuentes de sus conflictos, aunque el Parque como tal no tenga competencias cuando hay que dar determinadas autorizaciones”.

Cuando una organización conservacionista promueve el acercamiento entre las partes, el reto para la entidad consiste básicamente en hacer entender que la defensa de sus intereses legítimos no se traducirá en un posicionamiento inamovible a lo largo de la mediación.

Cuando se confirman estas dificultades se recurre o se pide ayuda a otros servicios de la propia Administración que derivan a equipos externos especializados. Para el tema de caudales ambientales, citan a la Dirección General de Participación Ciudadana que, en este caso, recorrió a una asistencia técnica externa. Otras veces, la Administración competente recurre directamente a equipos profesionales externos. En el caso de la solicitud de ampliación del Parque de la Garrotxa, por parte de un Ayuntamiento, se recurrió a una empresa privada: “se encarga a una empresa que haga todo el proceso, (...) porque en el momento en que madure, pueda tirar adelante el Parque. (...) Es uno de los casos en que se

demuestra que, trabajando con un respeto y un cierto consenso, que no sé muy bien si entraría en los parámetros de mediación, se evitan muchos conflictos”.

Los entrevistados que pertenecen a la Administración consideran que su rol es básicamente el de ser especialistas en el campo de conocimiento en que se centra el conflicto. Los técnicos aportan concreción y conocimiento específico sobre la problemática concreta, entendiendo que el mediador no conoce el tema con la misma profundidad que el técnico especializado: “el mediador tiene que aportar conocimiento en estrategias de mediación y negociación”. También contribuyen a apuntar posibilidades de margen de maniobra en una posible negociación. Hablan del rol “de explicarlo bien, hasta donde puede llegar, cuáles son los límites técnicos o desde un punto de vista económico”.

Cuando recurren a un servicio externo, las administraciones y entidades esperan encontrar entre las características profesionales de los mediadores, que éstos sean:

- Vectores pedagógicos de la información. Que el equipo que intervenga contribuya a transmitir la información de una manera clara a la población o al sector.
- Equipos contrastados. Esperan que los equipos “no empeoren la situación, que el equipo que intervenga tenga una capacidad de mediación clara y convincente”.
- Capacidad de facilitar posibles acuerdos. Encontrar los puntos de acuerdo que puede haber, puntos de nexo, sabedores de que, en toda mediación, es imposible llegar a concertaciones sobre la totalidad.
- Equipos con experiencia de mediación y participación. Deben pedirse profesionales capacitados en técnicas de mediación y participación.
- Conocer el territorio y el papel multirol de muchos ciudadanos del ámbito rural. Algunos entrevistados consideran que los conflictos territoriales son muy diferentes de los conflictos urbanos y requieren, por parte del equipo que tiene que intervenir, una muy buena caracterización de las partes implicadas y su papel multirol en el conflicto: “Muchas veces, en una ciudad uno tiene un solo papel, es un ciudadano; pero, en el territorio, cuanto más rural sea, esa misma persona hará más papeles: puede ser desde alcalde, ganadero, o estar implicado en diversas entidades. (...) en el caso del mediador, éste tiene que conocer muy bien ese lugar y (...) saber qué papel tiene cada actor”.
- Implicación y convencimiento. Se buscan equipos que, más allá de ofrecer un servicio, tengan la necesidad de intervenir y de facilitar la gestión del conflicto por el que se les llama.
- Capacidad de identificar y caracterizar todas las dimensiones del conflicto. Es importante saber que algunos conflictos actuales se derivan de la cronificación de conflictos históricos (sobre un ejemplo de Vall Farrera y Lladorre): “(...) aquí existe un conflicto del agua, histórico, que si no se conoce, probablemente, no podrá entenderse”. Sobre otro caso, el entrevistado explica: “si uno no sabe que en la guerra hubo dos bandos que se hicieron mucho daño, y esto sigue en el imaginario, (...) si esto no se tiene en cuenta, no se podrá resolver el conflicto. (...) Hay elementos, a veces muy sutiles. Cuando una Administración que tiene el plazo muy corto para hacer algo llega al territorio, se encuentra con elementos históricos que pesan y cambian mucho en cada caso”.
- Saber escuchar. “Si uno no escucha, uno no va a hacer nada”. Se refiere, también, al esfuerzo “de entender qué quiere decir el otro”.
- Facilitar la comunicación entre Administración y administrado. Se valora el papel de intermediación en el lenguaje (contenidos y registros) y en las actitudes comunicativas entre las partes implicadas que puede tener el mediador.

La mayoría de los entrevistados desconoce referencias a una normativa específica que regule la prestación del servicio de mediación. En todo caso, hacen alusiones a:

- Normativas que garanticen el derecho a la participación en materia ambiental. Constan que esta normativa (directiva marco, por ejemplo, reglamentos, etc.) que se transpone va asociada a un proceso de información pública, transparencia y participación. A pesar, efectivamente, de que no hablen de mediación, “entiendo que dentro de la participación en algunos casos conflictivos se tiene que ir directamente a la mediación”.
- Se desconocen normativas “exclusivas” pero se considera que, indirectamente, muchas políticas ambientales están integrando la necesidad de la mediación. Se menciona, por ejemplo, el caso de la propuesta metodológica que se está haciendo para implantar los caudales ambientales; la propuesta prevé hacerlo mediante un proceso de concertación, en paralelo a los procesos participativos que acompañan el despliegue de la Directiva.

- Los aprendizajes derivados de experiencias concretas compartidas en la red. A pesar de que no existe una normativa específica, algunos consideran que: “pueden servir de ayuda cosas que han pasado (...) y la puesta en común hecha a través de organismos como EUROPARC España que incluye todas las administraciones que trabajan con parques en el Estado español (...). Entre parques, todos nos entendemos más rápido porque tenemos los mismos problemas (...). A veces, uno va a visitar un parque inglés y ve cómo conflictos que aquí se habían repetido son endémicos y comunes por el sólo hecho de ser un espacio protegido (...). Existen conflictos internos y externos que se repiten en todas partes”. De este hecho de compartir, derivan una serie de manuales de buenas prácticas que lo primero que hacen es teorizar y generar los conceptos, y orientar de alguna manera sobre los procedimientos¹⁵.
- Los sistemas de calidad de la gestión en lugar de normativas específicas. Se propone que los sistemas de calidad de la gestión también puedan ser un buen instrumento: “...con un sistema de calidad, sabemos que la gente identifica un procedimiento, se intenta trazar (...). Cuando todo esto se pauta, nos damos cuenta de que, desde el punto de vista técnico, se ha planteado mal un proyecto (ej. de conservación) y todas esas medidas de mediación y participación se tienen que incorporar en la propia redacción del proyecto”.

En todo caso, les preocupa que, más allá de las normativas, quede bien claro el marco de referencia de la intervención. Recomiendan investigar el alcance del conflicto y prever de forma realista las posibilidades de resolverlo o gestionarlo. Recuerdan, nuevamente, que “uno debe meterse en un tema si sabe resolverlo; sino, tiene que saber congelarlo”. Consideran, también, que es fundamental hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los acuerdos. Algunos ven que no tiene ningún sentido mediar en un conflicto si: “cuando se llega a unos acuerdos, una, como Administración, es la primera que no los puede cumplir; entonces, no podemos llevar a cabo la mediación”.

Por último, en este apartado sobre la organización del servicio de mediación, se abre la siguiente reflexión. Dado que muchos de los conflictos ambientales están generados por la aplicación o el despliegue de políticas públicas, los entrevistados valoran la idoneidad de fortalecer más el sector público o el privado en la organización de la mediación en este campo.

Como punto de partida, coinciden en destacar que el sector público, en principio, administra el interés general y, por lo tanto, tiene la potestad y el mandato de proteger el medio ambiente. Recuerdan que el medio ambiente no tiene voz propia. Existen los grupos ambientalistas, pero no tienen un titular que defienda sus intereses; por oposición al particular que defiende exclusivamente intereses propios. También consideran que, desde la Administración, se está obligado a tener una visión amplia. Esto también incluye la defensa de los intereses del titular y del administrado: “nosotros tenemos una visión de todo”.

Aún así, las percepciones por parte del administrado van en otra línea. Con frecuencia, perciben un trato desfavorable hacia los intereses de unos u otros. El administrado interpreta las actuaciones de las administraciones públicas en defensa del interés general en términos ambientales como que “la Administración actúa para defender a los otros (los ambientalistas)”. Sin embargo, los ambientalistas también interpretan como defensa de los intereses privados cualquier concesión que haga la Administración para llegar a un posible acuerdo.

En un escenario ideal, que, desgraciadamente no existe, la Administración ya debería tener una visión de mediación. Le haría falta porque muchos de los conflictos derivan, precisamente, de “la colisión de interés general con el interés privado”. La Administración debería tener suficientemente prestigio para ofrecer una imagen de institución independiente que defiende el interés público. El problema es que “este prestigio no lo tenemos” por múltiples razones.

En este escenario deseado, la Administración tendría que tener más capacidad de adaptación y flexibilidad. En el ámbito territorial, los cambios son muy rápidos y la Administración es muy lenta: “es una máquina muy poco flexible delante de herramientas que piden respuestas rápidas”, “Todos los instrumentos que existen para gestionar el territorio son herramientas muy burocráticas”.

Por lo que refiere al aspecto más operativo, se plantea el interés en el campo específico del medio ambiente de promover la mediación intra e interdepartamental. La mediación debería empezar por los propios departamentos de la *Generalitat*. En caso contrario, “creamos conflictos territoriales por culpa de la falta de mediación interna”. Se citan algunos conflictos concretos relacionados con la creación del Parque Natural Montgrí Baix Ter, planes especiales para los Humedales de la Albera, o cualquier construcción de infraestructuras; “si estos conflictos de intereses, fácilmente identificables, no se

resuelven primero entre los departamentos competentes (Agricultura, PTP, Industria, Turismo, etc.) y uno no sale con una posición común (ya que los parques, por ejemplo, los declara el Gobierno, no un Departamento), se genera el conflicto (desde la misma Administración). Esto convierte el territorio en el “campo de batalla” donde se escenifica la descoordinación interdepartamental con consecuencias muy graves de cara a la ciudadanía y a sus futuras relaciones con la Administración: “cuando uno ya ha encendido el fuego (...) y la gente dice NO al Parque, en términos que están muy mediatizados, a ésta persona no le desaparecerán nunca las reticencias”.

Los entrevistados proyectan las siguientes expectativas de cara a la creación de una posible unidad de intervención:

- Unidad operativa y rápida. Más allá de si el servicio tendría que pertenecer a la propia Administración o ser independiente, se tendría que poder garantizar la rapidez y operatividad para poder actuar a tiempo y no cronificar algunos conflictos.
- Unidad de mediación interna (intra – interdepartamental). Sin entrar en evaluar el grado de centralización, se trataría de una unidad integrada dentro de la propia estructura de la Administración: “un cuerpo de mediadores que esté dentro de las diferentes unidades para facilitar estos trabajos”.
- Organismo independiente de la Administración con un cierto reconocimiento. “Podría ser una especie de Defensor del Pueblo o una entidad independiente que pudiera mediar en estos conflictos”. Algunos consideran que “a lo mejor, es la Administración quien lo tiene que crear y, después, dar herramientas para que se pueda externalizar y ser independiente”. Esta alternativa se plantea como complementaria a la anterior y necesaria en la medida en que: “a menudo, es la acción de la propia Administración (en el despliegue de las políticas ambientales) la que provoca las reticencias”.

3.1.2.2 Sobre los procedimientos

En principio, los conflictos en los que se interviene son, a modo de ejemplo:

- Desde el ámbito de la planificación y gestión del agua, se identifican: caudales de mantenimiento, conectividad fluvial o proyectos de restauración y rehabilitación de ecosistemas.

- Desde la gestión y planificación de espacios naturales:
 - Choque entre la propiedad privada y el bien público, entre el interés particular y el interés público (el caso de las Islas Medas con sus fondos marinos y las empresas de submarinismo). La intensidad del conflicto está muy relacionada con los intereses económicos que están en juego (en términos de limitaciones, en términos de coste de oportunidad y/o lucro cesante).
 - Ordenación de reservas naturales (dentro del Parque Natural de Cabo de Creus, El Colomet) en espacios de elevada frecuentación donde existe un uso público no regulado que la ley obliga a ordenar.
 - Actividades deportivas como la escalada: muchas veces, la escalada puede entrar en conflicto con la protección de las aves.
 - Los vuelos en globo en la zona volcánica de La Garrotxa, a veces, generan conflictos; los lugares donde los globos se ven obligados a hacer aterrizajes forzados albergan parajes protegidos o determinadas especies de rapaces que pueden verse afectados.
 - Conflictos generados por los daños de la fauna salvaje.
 - Señalización de espacios.
 - Aprovechamientos y planificación forestal. “Es uno de los temas típicos en que tiene que existir mucha negociación”, tanto con la propiedad como dentro de la Administración (diferencias en los criterios técnicos de intervención en la gestión forestal).
 - Conflictos en relación con la conservación de determinadas especies y su compatibilidad con determinados usos.
- Desde la planificación territorial, el conflicto se genera a causa de las diferentes visiones sobre los modelos de crecimiento y la coherencia o no con el despliegue normativo que lo acompaña.

Delante de este abanico de conflictos ambientales, los entrevistados valoran la idoneidad de la mediación. En realidad, la descartarían en casos extremos de incumplimiento (son espacios en los que la mediación no tendría sentido) o cuando no existe una voluntad manifiesta de acercamiento de las partes.

Algunos ven la mediación a través de una mirada finalista o más instrumental:

- Casos de “negociación asistida” para revertir una situación actual de incumplimiento. Casos en que, legalmente, todo el mundo podría tener razón pero hace falta revertir para alcanzar objetivos ambientales. El caso de los caudales ambientales o de los carruajes del Parque Natural de la Garrotxa “son casos en que, frente a una situación en que determinados particulares tienen todos los derechos adquiridos, la Administración no hace prevalecer que en un espacio público, puede plantearse una expropiación”. La Administración no puede, por razones económicas o por incapacidad de gestionar el conflicto derivado del imperativo legal, hacer prevalecer el interés público.
- Muchos de estos casos tienen que ver con la idea de compartir una información básica que ayude a entender que no se interviene desde un marco de arbitrariedad.
- En situaciones en que se da un desconocimiento entre las partes que defienden legítimamente sus intereses. Uno de los entrevistados se refiere a ello en estos términos: “en situaciones de ignorancia y desconocimiento pero con defensa lógica de los intereses particulares, (...) normalmente, lo que pasa es que aquella parte no ha entendido nunca la otra parte, no se han puesto nunca de acuerdo y cada una defiende sus intereses lógicos”. Propone que: “sencillamente, se tiene que poner un entorno y un tiempo adecuado para que las partes se conozcan, vean que no hay mala fe por parte de los implicados (...). Entonces, fácilmente, puede llegar a un punto”.
- En casos en que no existe una normativa específica que regule una determinada actividad con potencial impacto ambiental. Uno de ellos cita, como ejemplo, el caso de la escalada: “como que mediante la normativa no lo hemos podido resolver hable con la Federación, con otra gente que es experta (...) y aquí sí que hacemos un papel de mediación (...). Acordamos cuáles son las vías de escalada que pueden frecuentarse, cuáles plantean problemas y deben ser reguladas temporalmente, y cuáles no pueden ser utilizadas nunca porque existe realmente un conflicto (proximidad de nidos, por ejemplo). Lo acuerdan y hacen público el pacto al que se ha llegado, cada uno a través de sus medios”.

- Casos en que se “facilita” el cumplimiento de imperativos legales. Citan, por ejemplo, el caso de las expropiaciones ligadas a la implantación de un espacio natural protegido: “Las expropiaciones, aunque la ley lo permite, son procesos de negociación”. O, en un tema menor, las señalizaciones públicas dentro de un espacio natural: “se ponía una señal al principio; pero, las tiraban todas (...) ¿cuál era el conflicto? Primero: ¿les habías pedido permiso?”.

Otros le dan un enfoque más abierto y transformador. Entenderían que es recomendable intervenir desde la mediación en casos en que conviene explorar alternativas. Existen muchos casos intermedios en los que pueden buscarse soluciones adaptativas a largo plazo para llegar al despliegue de determinadas políticas ambientales, en que se intuyen los objetivos ambientales, por lo que la solución no tiene que ser única. Esta aproximación también permite descubrir la fuerza del diálogo. Delante de algunos de los conflictos descritos, lo más importante, con frecuencia, es hacer pedagogía desde el ejemplo: “es necesario que la gente vea que puede hablarse, primer paso; después, si los conflictos tienen lógica, puede empezarse a encarrilar”.

Existen factores cualitativos que facilitan la mediación, según los entrevistados. Lógicamente, lo primero que se requiere es voluntad para escuchar y entender; si no, todo resulta muy difícil”. Los vínculos con el territorio también facilitan la mediación. Algunos consideran que es más fácil intervenir en conflictos ambientales en los que la gente depende del territorio: “cuando es un conflicto de la propiedad, y se trata de una persona que vive de eso, normalmente, se acaba resolviendo (...). En cambio, los conflictos más grandes son, precisamente, los relacionados con los sectores más lúdicos (más prescindibles, según el entrevistado) (...). Son sectores que buscan el beneficio económico y que, hablando en plata, el territorio les importa muy poco”. Considera más fácil gestionar una situación conflictiva con “los cazadores que vienen del mundo rural y que toda la vida, por tradición familiar, han practicado esta actividad en ese entorno, que gestionar el caso de un cazador que viene de una sociedad urbana y cree tener todos los derechos adquiridos”.

En general, en los temas ambientales, la mediación sería adecuada, especialmente, si consideramos que “en temas ambientales, no existen dogmas (...). No puede afirmarse nunca “si uno hace esto, sucederá aquello” (...). Los ecosistemas son muy complejos (...). Nunca se sabe exactamente qué te comportará; uno tiene, más o menos, unos modelos, unos conocimientos (...). Sé que

si no me paso de una cierta concentración de amonio, el ecosistema estará bien, pero no tengo una certidumbre absoluta (...). Los números, a nosotros, nos permiten trabajar; esto no quiere decir que se trate de una realidad absoluta". Desde esta perspectiva, los procesos de mediación nos ayudarían a flexibilizar las condiciones de cómo nos acercamos a determinados objetivos ambientales a partir de determinados umbrales de referencia que no serían inamovibles.

Cuando se tiene que intervenir en la base cultural subyacente al conflicto ambiental, lo perciben como uno de los retos importantes en la intervención mediadora. Habla de conflictos de "cambio de cultura" y cita un ejemplo en La Fageda d'en Jordà: "el payés de toda la vida que siempre pasa por delante de una casa (...). La compran unos de Barcelona y ponen una cerca "porque nosotros hemos comprado la casa para vivir aquí y estar tranquilos" (...). En la sociedad rural, no se cierra; uno deja que la gente circule y existen unas normas establecidas (...). Puedes ser el propietario pero no debe cerrarse la finca. (...) El que compró la finca por primera vez la cerró porque no soportaba que los tractores pasaran por el camino los fines de semana que él quería descansar". Recuerda que existen pueblos donde tocan las campanas de toda la vida y que, al llegar gente nueva, ésta pide que el campanario deje de tocar para poder descansar... "¿Se debe cerrar un campanario que hace siglos que toca y todo el mundo debe aceptarlo?".

La mayoría de entrevistados no tienen sistematizados los procesos en los que han trabajado a través de una mirada mediadora. En el momento de valorar, sin embargo, los factores clave (del éxito o dificultades) en un proceso de mediación ambiental, destacan, por ejemplo, como claves del éxito: la confianza mutua; la transparencia en los contenidos; "explicar claramente las cosas (...). El porqué"; el marco de referencia y la capacidad de transmitir la idea de que "no todo vale", así como la gestión de las expectativas: "dejar muy claro, desde el principio, los límites de la mediación" y, también, "los márgenes de la negociación".

Consideran también importante transmitir imparcialidad en todo momento: "si se quiere mediar con alguien que piensa que estás a favor de otro, entonces, se enrocan las posturas". Para la Administración, es importante transmitir que "no se defiende un particular, se está defendiendo un bien común".

Finalmente, recomiendan:

- Evitar la "politización del conflicto". "Para que el proceso siga en manos de la Administración, siempre tendrá que existir unanimidad por parte del

Ayuntamiento; no puede hacerse un conflicto político o un conflicto municipal del caso del parque."

- Personalizar el trato. Más allá de la representatividad y relevancia de los interlocutores, el trato personalizado facilita mucho el acercamiento.
- Rehuir valoraciones personales subjetivas. "Una norma sagrada: para uno, cualquier persona es persona y se la debe tratar como tal, por más crápula que sea". Puede estarse de acuerdo o no, pero, en principio, "cualquier idea es válida mientras no vaya en contra de la ley, y debe escucharse".
- Generar sinergias más allá de los obstáculos legales. "Siempre que se pueda generar sinergias, es mucho mejor, aunque se tengan todos los parabienes legales (...). Más vale hacer que deshacer".
- Centrarse en explorar las vías de colaboración por delante de las vías coercitivas. Se cita el caso del volcán de Santa Margalida: "en vez de pensar en la expropiación, puede pensarse en establecer una colaboración entre el propietario y el Parque (...). Creo que, en el caso del volcán de Santa Margalida, funcionó muy bien (...). Ahora, está mucho mejor gestionado".

Los entrevistados piensan que los resultados a los que se llega en clave mediadora son "buenos, en general". Destacan, como los más positivos, los cambios de conducta y la generación de resultados más adaptados. Estos procesos tienen un valor añadido bien claro: "han enseñado a hablar sobre ello". Esto es un buen precedente para abordar con éxito futuros procesos. Consideran que, efectivamente, los resultados a los que se llega son más consistentes y adaptados a la realidad y pluralidad de miradas.

En cambio, destacan algunos obstáculos o retos importantes, como los siguientes:

- Cultura de la mediación poco implantada. Constata que somos un país que no está acostumbrado a la mediación: "(...) La gente entiende la mediación más como una ventana de quejas hacia la Administración (...). La gente viene más a quejarse de lo que les afecta que a buscar consensos".
- La Administración como institución burocratizada. El ciudadano identifica la Administración "como un papel que llega a casa y al que debe contestar en 30 días". Cuesta identificarla como el espacio de diálogo que puede concertar propuestas.

- La “robustez” de los resultados: resultados “más sólidos” (con precauciones sobre el compromiso de cumplimiento de los acuerdos). Se considera que, efectivamente, los resultados a los que se llega son más consistentes y adaptados a la realidad y pluralidad de miradas. Ahora bien, señala una alerta: “si después (los resultados) no quedan regulados y bien estipulados (y en la Administración, eso hace referencia a algún documento que lo valide) los acuerdos pueden romperse”. Recupera el ejemplo de la escalada en El Port y en El Montsant: “existe un acuerdo, pero, en el momento que venga gente que no es la que realizó el acuerdo, y empiece a escalar por determinadas vías (que pueden afectar a la fauna), no puede sancionarse, porque no existe ninguna norma¹⁶, no existe un régimen sancionador y el acuerdo se rompe”.

En cuanto al grado de regulación necesario para la intervención en conflictos ambientales, en la mayoría de los casos, la propuesta que se hace no está tanto en clave de regulación normativa o legal como en el interés de establecer algún tipo de mecanismo institucional externo a la Administración que agilice el abordaje de estos conflictos. Se recuerda que la Administración, actualmente, no está suficientemente preparada para hacerlo y muchos casos acaban derivando hacia procesos judiciales que consumen muchos recursos públicos. A lo mejor, “con un proceso de mediación externo, desde un equipo que generase más confianza al administrado y transmitiera imparcialidad”, se avanzaría más y se podría solucionar.

Se podría fijar algún sistema para compartir buenas prácticas o poner a disposición servicios de acercamiento y mediación. Por un lado, se trataría de compartir pistas en el abordaje de determinados conflictos para ver cómo adaptarlas a cada caso concreto. Por el otro lado, se podría contar con “personas capacitadas, colectivos de personas especializadas en mediación, servicios de mediación con procedimientos establecidos, eso sí”. Se rehuye, en cambio, “normas o mucha regulación que no son garantía (...). Prefiero a las personas, antes que a los instrumentos legales”.

Algunos proponen servicios de mediación en diferentes ámbitos:

- Servicio de mediación ambiental interdepartamental: considera necesaria la figura de mediador ambiental dentro de la Dirección General y el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (con el objetivo de facilitar el acercamiento en la aplicación

de ciertos criterios técnicos, de procedimientos y maneras de trabajar).

- Servicio de mediación intradepartamental: con objetivos de garantizar la coordinación administrativa, la coordinación técnica y el despliegue de las políticas públicas que afectan al territorio.
- Servicio de mediación local (de intervención en el territorio).

Sin embargo, se considera importante establecer una posible regulación, entre otras razones, para trabajar en clave de futuro, y así, prever que los conflictos ambientales, posiblemente, vayan a más.

Por último, los entrevistados consideran que los medios tecnológicos en el caso de los conflictos ambientales pueden contribuir bastante a facilitar el acceso a la información ambiental. Este aspecto es especialmente clave en determinados niveles de conflictos ambientales y, además, está emparado por el Convenio Aarhus. Se considera básica “la información asequible e interpretada” por parte de alguien conocedor; si no, puede generar desinformación y confusión.

Condicionado al tipo de sociedad, algunos, sin embargo, le dan un valor sobre todo complementario a los medios tecnológicos, y consideran básico el contacto físico, el roce. En sociedades tecnológicas, en conflictos urbanos, este tipo de medios tecnológicos tienen más sentido. En sociedades rurales, el entrevistado no abusaría de ellos, ya que piensa que “la persona y la cara tienen mucha importancia”. Habla de los acuerdos en el mundo rural: “Lo que antes era un acuerdo de mano, no lo sustituye la electrónica (...). Cuando se había llegado a un acuerdo de mediación entre personas, no existía ninguna duda (...). Mediante la palabra, el acuerdo ya estaba dado”.

3.1.2.3 Perspectivas de futuro

Según los entrevistados, entre los conflictos ambientales que se acentuarán los próximos años, destacan:

- La disminución del recurso disponible para requerimientos ambientales y el cambio global con relación al agua.
- La controversia que pueden generar propuestas técnicas para incrementar el recurso disponible. Cuestan dinero y energía, y requieren una nueva percepción social del problema: “el agua no es gratis (...). Hablar, por ejemplo, de mercados del agua quiere decir tener la capacidad de llegar a acuerdos con los agricultores y ganaderos, con los

habitantes de las grandes ciudades (...). Debemos hacer mucha pedagogía y no plantearlo como un enfrentamiento de unos contra los otros, del mundo rural hacia el mundo urbano”.

- La ocupación del territorio. La falta de ordenación y la fragmentación con determinadas infraestructuras afectan a la permeabilidad: “una sociedad que ha basado todo su crecimiento en una destrucción territorial (...). Este conflicto no lo estamos resolviendo y, por lo tanto, será necesario intervenir en él”.
- Impactos del cambio climático en los sistemas mediterráneos.
- Agresión a los sistemas costeros vinculados a actividades económicas de interés privado.

Para algunos, la mediación puede descomprimir de forma efectiva el sistema judicial en relación a los términos ambientales. Para algunos temas como el agua, los entrevistados piensan claramente que sí que es posible.

En cambio, otros piensan que los conflictos ambientales están poco judicializados. Algunos de los entrevistados consideran que “los temas ambientales no han entrado aún en la justicia (...). No existe una percepción de cuáles son los daños ambientales; se interviene en temas muy puntuales y esporádicos”. Si se confirma la tendencia de que, progresivamente, al amparo de nueva legislación ambiental, se entra en temas ambientales, “la mediación puede hacer mucho por éstos (...). Si primero, antes de entrar en la judicatura, se hace mediación, mucho mejor”.

3.2 Diagramas de procesos

Partiendo del hecho de que, hasta ahora, en Cataluña, no se han identificado servicios públicos de mediación ambiental, hemos analizado:

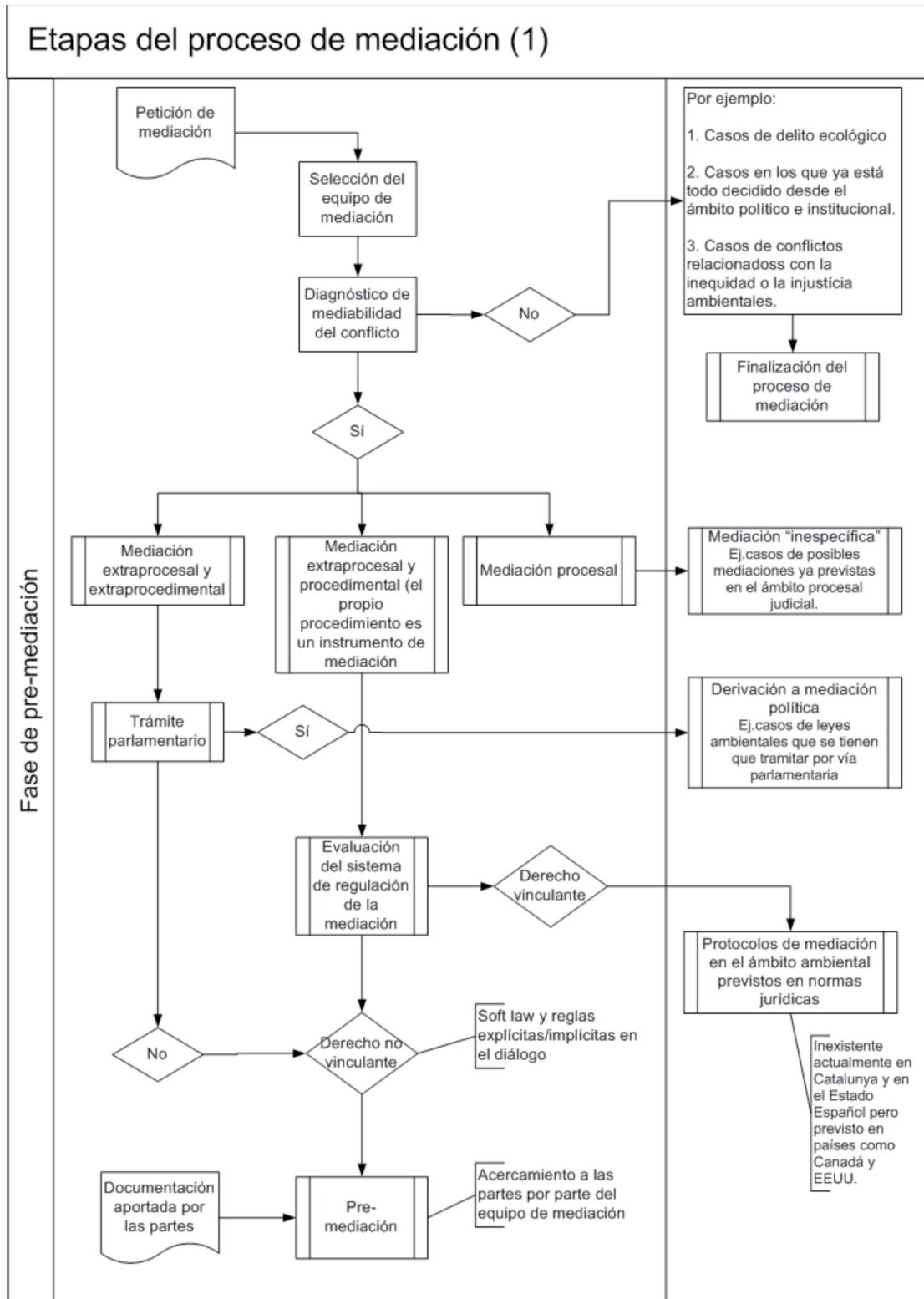
- i. “Ventanas a la mediación que se abren dentro de los procedimientos administrativos habituales relacionados con planificación estratégica, implementación de políticas ambientales, etc.
- ii. Acciones mediadoras ligadas a acuerdos voluntarios como algunos acuerdos de custodia del territorio.
- iii. Aportaciones metodológicas de los servicios de mediación ambiental ofrecidos por entidades y empresas.

Con todo esto, hemos elaborado un diagrama de proceso destilando los aprendizajes de los pocos casos concretos a los que hemos tenido acceso. Pueden observarse algunas características básicas como:

1. mediación centrada en las fases iniciales del procedimiento;
2. proceso de mediación próximo (al margen de algunas especificidades ya citadas) con los de mediación comunitaria; e
3. inespecífico cuando se abren posibilidades de mediación procesal.

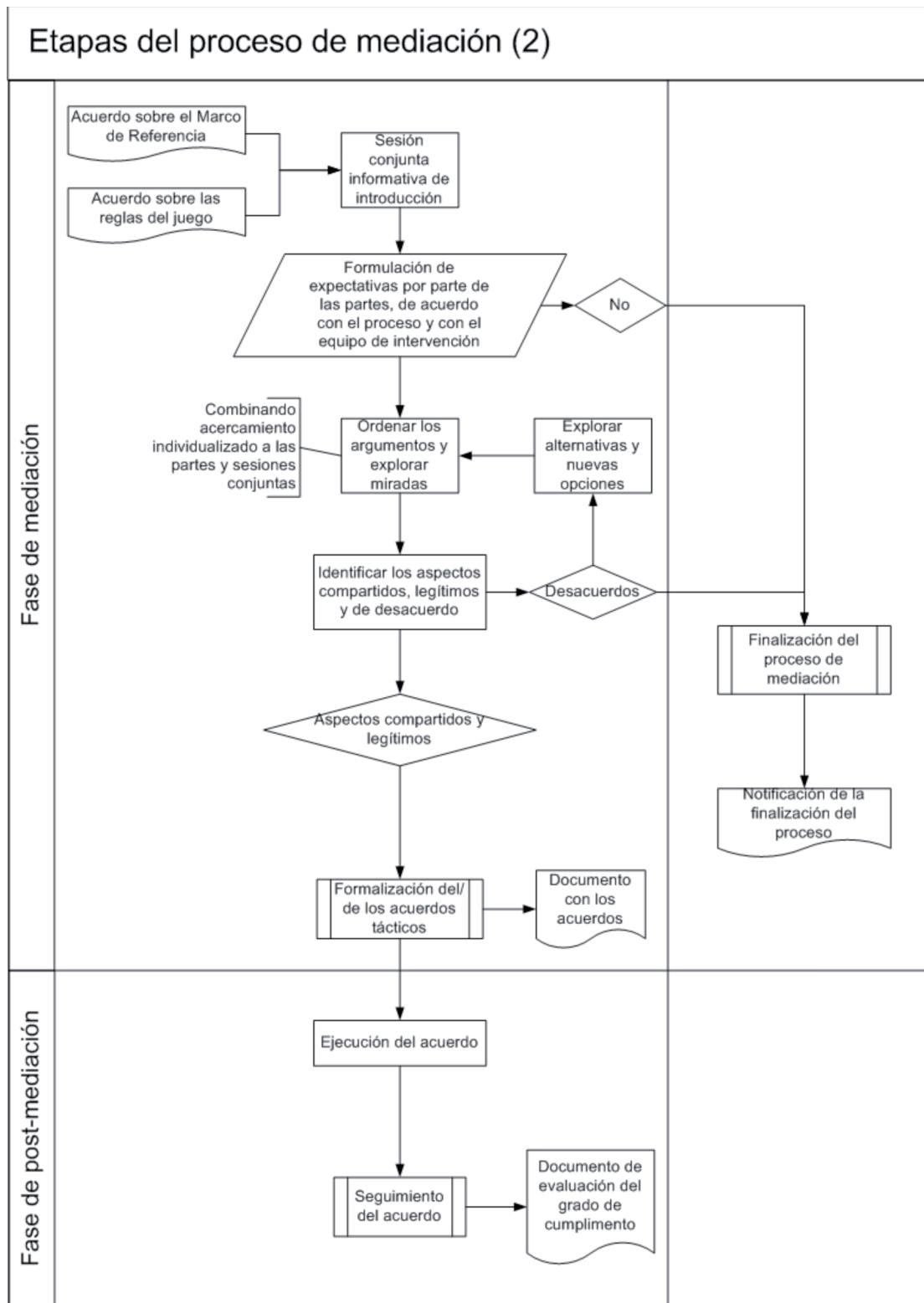
En la página siguiente, presentamos el diagrama del proceso.

Diagrama 1. Etapas del proceso de mediación en conflictos ambientales – fase de pre-mediación.



Fuente: Elaboración propia

Diagrama 2. Etapas del proceso de mediación en conflictos ambientales – fase de mediación y post-mediación.



Fuente: Elaboración propia

3.3 Casos

En este punto, hacemos referencia a algunos casos en los que se ha visto implicado parte del equipo redactor, que se han abordado desde intervenciones mediadoras no vinculadas a normas jurídicas ni protocolos sistematizados. El recorrido por estos casos nos ha permitido hacer la propuesta de proceso de mediación que se presenta en el esquema adjunto del apartado anterior.

1. Plan zonal de caudales de mantenimiento del río Ter
 - Tema central del conflicto: la implantación de los caudales de mantenimiento.
 - Iniciativa propuesta por: Agencia Catalana del Agua (ACA).
 - Principales agentes implicados: entidades ambientalistas, hidroeléctricas, agricultores y la ACA.
2. Cartas del paisaje
 - Tema central del conflicto: el mantenimiento del paisaje.
 - Iniciativa propuesta por: Comarca del Matarraña.
 - Principales agentes implicados: Administración local, agentes económicos, asociaciones y ciudadanos de la comarca.
3. Gestión de espacios *Red Natura 2000*
 - Tema central del conflicto: la compatibilidad de usos y la gestión en zonas esteparias incluidas en la *Red Natura 2000*.
 - Iniciativa propuesta por: SEO/Birdlife (Sociedad Española de Ornitología).
 - Principales agentes implicados: agricultores, ganaderos, industrias extractivas, instaladores de parques eólicos, cazadores, conservacionistas, Departamento de Medio Ambiente.
4. Plan de ordenación de los valles occidentales del Pirineo aragonés
 - Tema central del conflicto: la elaboración de un Plan de ordenación de recursos naturales y, más tarde, la declaración de un parque natural.
 - Iniciativa propuesta por: Consorcio para el Desarrollo Socioeconómico de los Valles

- Principales agentes implicados: agricultores, ganaderos, industrias de la madera, propietarios, excursionistas, cazadores, ayuntamientos, mancomunidades forestales, asociaciones turísticas, entidades ecologistas, Departamento de Medio Ambiente, centros de investigación en ecología.

5. Custodia pesquera en la isla de Menorca (GOB)
 - Tema central del conflicto: la gestión sostenible de la pesca en la isla.
 - Iniciativa propuesta por: GOB (Grupo Ornitológico Balear).
 - Principales agentes implicados: pescadores artesanos, pescadores de bou, centros de investigación pesquera, dirección general de pesca, entidades conservacionistas.
6. Usuarios recreativos de la cuenca del Ebro
 - Tema central del conflicto: la compatibilidad de usos recreativos.
 - Iniciativa propuesta por: Confederación Hidrográfica del Ebro.
 - Principales agentes implicados: pescadores recreativos y piragüistas.

3.3.1 Plan zonal de caudales de mantenimiento del alto Ter

El conflicto en este caso se centra en el despliegue del Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña (PSCM-CIC). Según el argumentario de la ACA, el Plan sectorial de caudales de mantenimiento cumple las previsiones del actual Plan hidrológico de las cuencas internas de Cataluña (art. 12 del Real decreto 1664/1998), en el que se dispone que el establecimiento de los caudales ecológicos debe efectuarse en los planes hidrológicos de la cuenca, y que corresponde al organismo de cuenca concretarlos a través de estudios específicos para cada tramo del río. Al mismo tiempo, el PSCM-CIC forma parte del procedimiento encaminado a cumplir progresivamente las exigencias de la Directiva marco del agua (2000/60/CE) en la que se exige el alcance del buen estado ecológico y químico de las aguas antes de finales de 2015. Tal y como explica la ACA en su folleto divulgativo, la implantación efectiva del Plan se hace a través de los llamados planes zonales, en los que se concretarán los caudales que se necesita que circulen por las explotaciones existentes y con las con-

cesiones vigentes, teniendo en cuenta las singularidades y el estado concesional de cada una de ellas, y con el objetivo del PSCM, sin dejar de lado los usos estratégicos y el consenso social.

El conflicto se debe, principalmente, al hecho de que en el momento de poner en marcha el Plan zonal de implantación de caudales de mantenimiento en la cuenca del alto Ter, las concesiones vigentes sobreponían la disponibilidad del caudal en el río tanto para los usos (agua recuso) como para las finalidades ambientales (agua medio). La razón principal por la cual la ACA justifica el abordaje del Plan zonal desde una visión mediadora es porque se considera que “a todas las partes les interesa no entrar en una dinámica de recursos y conflictivos”. Los principales agentes implicados en el conflicto son las entidades ambientalistas, empresas hidroeléctricas, la ACA y algunos agricultores. El caso se correspondería al tipo de mediación ambiental que en el apartado 4.3 de este capítulo se presenta como mediación correctora o resolutiva de conflictos. Los principales valores y resultados que aporta la intervención de un equipo de mediación en este proceso son el acercamiento entre actores en la relación conflictiva manifiesta, cambios de conducta y de formas de proceder, y la posibilidad de explorar alternativas técnicas en las estrategias de implantación de los caudales de mantenimiento.

En el Diagrama 3, en la página siguiente, presentamos un esquema simplificado del proceso.

3.3.2 Cartas del paisaje

El conflicto latente en este caso es la coexistencia, en la Comarca del Matarraña (Aragón), de diferentes puntos de vista con relación al paisaje y, por lo tanto, con relación a la dificultad de emprender políticas activas orientadas a su mantenimiento y gestión. Los actores implicados pertenecen al ámbito público (ayuntamientos y comarca), al ámbito ciudadano (asociaciones culturales, ecologistas y de recuperación del patrimonio) y al ámbito económico (agricultores, ganaderos, empresarios, cooperativas y sindicatos).

La comarca del Matarraña decidió impulsar la elaboración de la carta del paisaje, documento de concertación de estrategias entre los agentes públicos y privados para alcanzar actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener los valores paisajísticos de un territorio concreto¹⁷. En este caso, el objetivo era establecer el máximo consenso posible en la definición de los objetivos de calidad paisajística, teniendo en cuenta las aportaciones y puntos de

vista manifestados por los agentes implicados. El procedimiento que se puso en marcha siguió el esquema general establecido en el protocolo elaborado por el Observatorio del Paisaje de Cataluña¹⁸, organismo dependiente del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. A continuación, aparece el esquema seguido a la fase de mediación, iniciada posteriormente a la elaboración de un diagnóstico del territorio y del paisaje.

El caso se correspondería al tipo de mediación que en el apartado 4.3 de este capítulo se presenta como mediación ambiental preventiva. El principal resultado que aporta la intervención de un equipo de mediación en este proceso es la firma pública de la carta del paisaje, en que las partes firmantes se comprometen delante de la sociedad a formar parte de un proyecto colectivo y a trabajar en consecuencia para alcanzar los compromisos firmados.

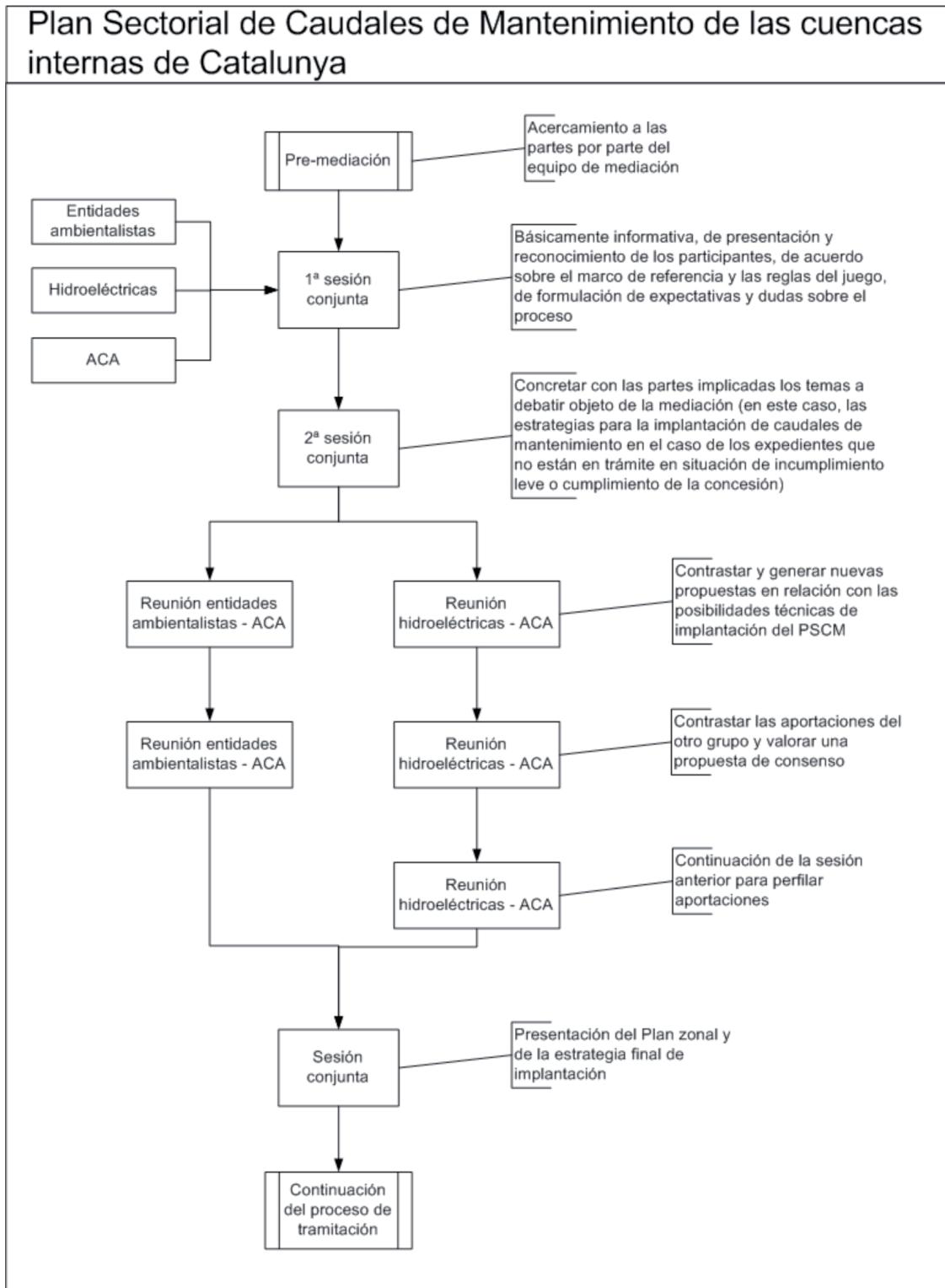
En el Diagrama 4, en la página 741, presentamos un esquema simplificado del proceso.

3.3.3 Usuarios recreativos en la cuenca del Ebro

La redacción del Plan hidrológico de la cuenca del Ebro puso de manifiesto algunos conflictos de usos dentro del espacio fluvial. En concreto, identificaron toda una serie de problemas entre los diferentes usuarios recreativos, especialmente entre los piragüistas y los pescadores. En este sentido, la Confederación Hidrográfica del Ebro decidió facilitar un espacio propio para los usuarios lúdicos de la cuenca del Ebro, con el objetivo de explorar las posibilidades de concertación sobre las propuestas a incluir dentro del Plan hidrológico de la cuenca y propiciar un mayor entendimiento entre las partes.

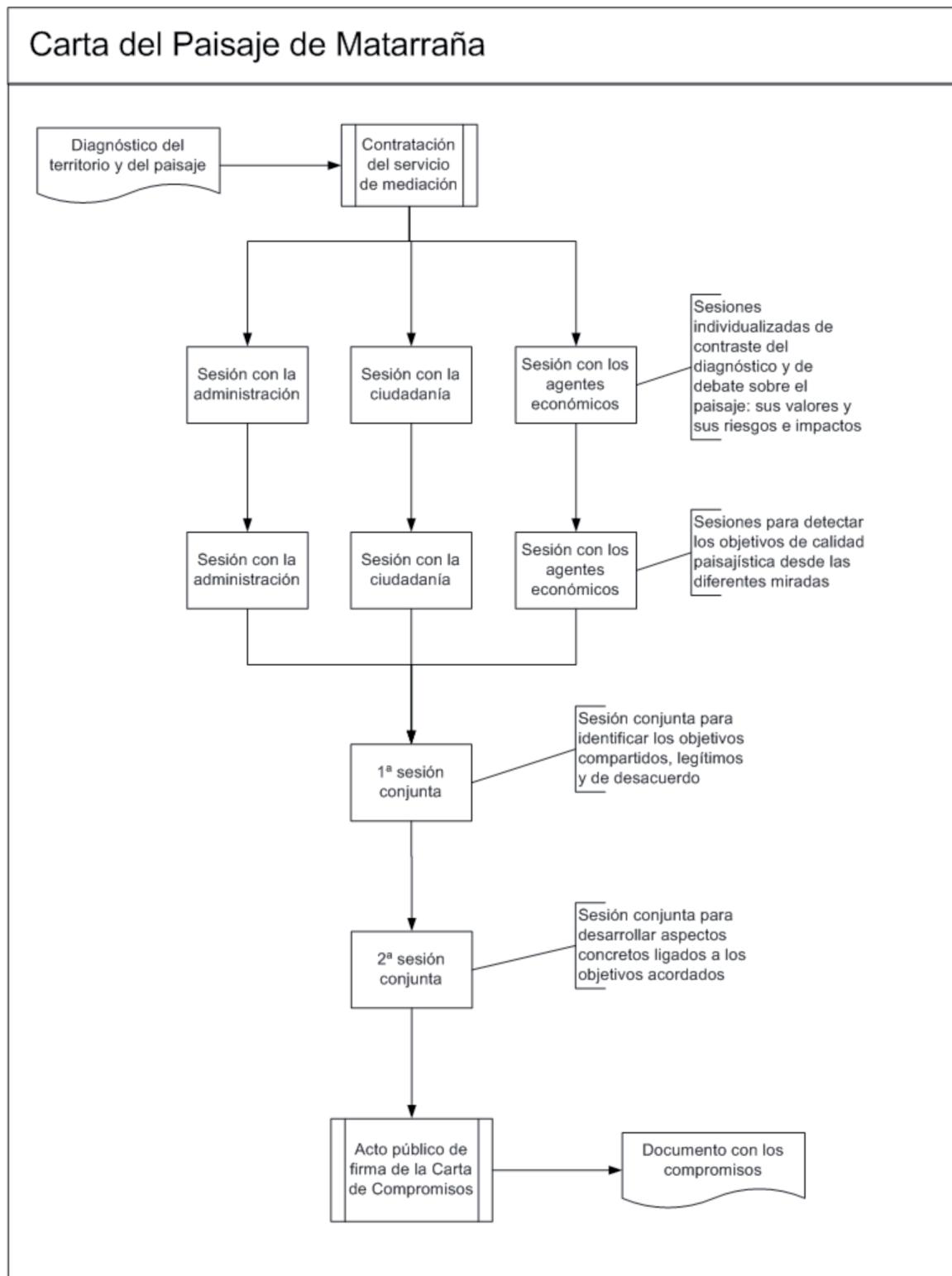
Los actores implicados en el conflicto son las entidades y empresas relacionadas con actividades lúdicas que se desarrollan en el espacio fluvial, en concreto, piragüismo (federaciones autonómicas de piragüismo, empresas y clubes) y pesca recreativa (federaciones autonómicas de pesca) y entidades de pescadores con una vertiente más conservacionista. El caso se corresponde al tipo de mediación que en el apartado 4.3 de este capítulo se presenta como mediación ambiental preventiva. Los principales resultados que aporta la intervención de un equipo de mediación en este proceso son la concertación de medidas entre sectores inicialmente enfrentados y la generación de nuevas alianzas dentro del propio sector recreativo y con relación a la Confederación.

Diagrama 3. Fase de mediación dentro del proceso de establecimiento del Plan sectorial de caudales de mantenimiento.



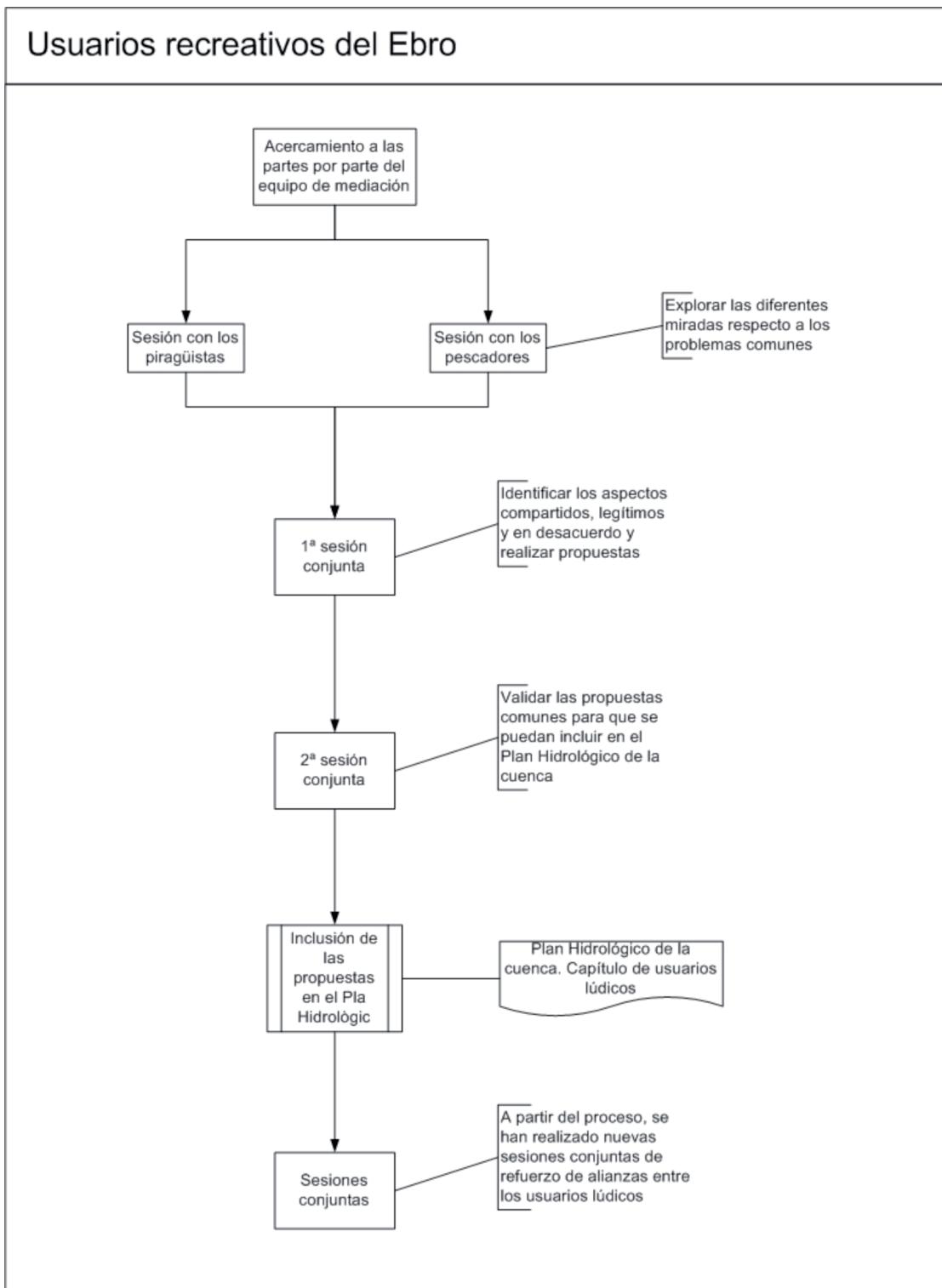
Fuente: Elaboración propia

Diagrama 4. Fase de mediación dentro del proceso de elaboración de la Carta del paisaje.



Fuente: Elaboración propia

Diagrama 5. Fase de mediación dentro del proceso de concertación de medidas entre los usuarios recreativos del Ebro.



Fuente: Elaboración propia

El Diagrama 5 presenta un esquema simplificado del proceso.

4 Prospectiva

4.1 Posible evolución de los conflictos

Los conflictos ambientales que los entrevistados consideran que se acentuarán durante los años que vienen hacen referencia a:

- El agua: (i) la disminución del recurso disponible para los requerimientos ambientales y el cambio global; (ii) controversias que pueden generar las propuestas técnicas para incrementar el recurso disponible (cuestan dinero y energía y requieren una nueva percepción del problema).
- La ordenación territorial y usos del suelo (presión sobre los terrenos agrícolas y forestales).
- El despliegue de grandes infraestructuras.
- Las instalaciones de parques eólicos y parques termosolares – modelo energético.
- Los transgénicos.
- Los espacios naturales y la gestión de la fauna salvaje y especies cinegéticas.
- Los conflictos generados por las crisis cíclicas del modelo económico.
- El hecho de centrar el debate en el interés general y los elementos ambientales globales – cambio de paradigma de la gestión y administración pública en términos ambientales.

4.2 Adecuación de la mediación

La mediación ambiental, en el contexto actual en el que a la anhelada Administración relacional le queda aún un largo camino por recorrer, sería especialmente aconsejable:

- Dentro de la propia Administración para facilitar la coordinación inter e intradepartamental tan requerida en el ámbito ambiental (políticas, a menudo, de carácter transversal).

- En las fases previas de los procedimientos (en las que el propio procedimiento se convierte en un instrumento de mediación), siempre que se constate un margen de maniobra real en la toma de decisiones final.
- Al margen de procedimientos, en situaciones en que el conflicto es particularmente adverso y conviene recuperar la comunicación entre las partes implicadas.
- En algunas situaciones previstas como derecho vinculante en otros países como Canadá (Sadler, 1993), Austria (Arbter, 2003) o Alemania (Troja, 2000). Nieto (2010) considera que una de las experiencias más interesantes de mediación en el campo ambiental la ofrece, por ejemplo, el modelo canadiense de evaluación de impacto ambiental: “en este caso, la mediación no se contempla sólo como un simple mecanismo, solución o recurso para conciliar eventuales conflictos de intereses, sino que se avanza un paso más: se trata en sí misma de una de las modalidades de evaluación de impacto ambiental para ciertos tipos específicos de proyectos”.

4.3 Mediación ambiental jurídica

La mediación ambiental consiste en alcanzar la solución o gestión de conflictos mediante sistemas alternativos, y comporta, la mayoría de veces, la intervención de la Administración como poder público.¹⁹ Esta característica significa que, ya de entrada, se incluyan, dentro del ámbito de la investigación, asuntos administrativos de los que las administraciones forman parte y, al mismo tiempo, también pueden tener responsabilidades como consecuencia de su actuación como poderes públicos. Por lo tanto, la investigación va más allá del objeto estricto de la misma Directiva 2008/52/CE.

Nos encontramos que, para la práctica de la mediación ambiental, no existe ninguna norma reguladora en el marco normativo vigente ni tampoco ningún protocolo para aplicar a los diferentes supuestos que puedan surgir. Despues de examinar diversos supuestos, objeto de posibles mediaciones, puede constatarse la existencia de dos modalidades bien diferenciadas.

1. Referente a la programación y planificación ambientales. La Administración siempre está presente.

2. Modalidad correctora: cuando surge el conflicto y se trata de buscar una solución. En este conflicto casi siempre está presente la Administración²⁰.

Después de examinar la diferente casuística de los conflictos ambientales, nos parece que en la mayoría de ocasiones se trata de una especialidad o subdivisión de la mediación comunitaria por lo que refiere a la mediación correctora o resolutiva de conflictos. Aunque es cierto que en la mediación ambiental en general estará la Administración pública y que, normalmente, la complejidad del conflicto es más evidente (tanto por el aspecto material en sí mismo, como también por la pluralidad de sujetos que intervienen, por la trascendencia social y política), no es menos verdad que las técnicas de mediación comunitaria pueden ser adecuadas para buscar soluciones en este ámbito.

En concreto, hablamos de dos tipos de mediación: la mediación ambiental preventiva y la mediación correctora o resolutiva de conflictos. El primer tipo de mediación consiste en evitar conflictos²¹. Por lo que refiere a los conflictos ambientales que trascienden más allá de la reclamación estricta de una persona individual, existe una base social y una pluralidad de actores que persiguen diferentes objetivos. Esta mediación preventiva en materia ambiental requiere que se inviertan esfuerzos de todas las partes implicadas pero lo que es esencial es precisamente el papel de la Administración en este ámbito.

Entre algunas actuaciones más significativas, podemos citar la instalación de una planta de tratamiento de residuos²²; conocemos el efecto *nimby* que produce en todos los sectores. Precisamente, en Cataluña, el efecto de rechazo y del no a las instalaciones y actuaciones ambientales, a menudo suponen un sistemático “no” de la población en cualquier actuación que pueda comportar una cierta molestia individual²³. La planificación de infraestructuras ambientales como saneamiento, residuos y energías renovables no son menos importantes²⁴. Tampoco podemos evitar hacer referencia a actos más concretos de autorizaciones o licencias y, especialmente, los que incluyen el trámite de evaluación ambiental²⁵.

Los mecanismos de la mediación preventiva requieren un esfuerzo de todos los sectores implicados y de una disposición previa de reconocimiento de las necesidades. Por eso, convendría plantear la necesidad de un pacto social ambiental que impidiera, precisamente, lo que está pasando actualmente: el rechazo sistemático a la implantación de las infraestructuras ambientales, a las actuaciones que pueden suponer una minoración de nuestro bienestar individual. Por lo tanto, todo lo que se invierta en esta dirección es poco, dado que ya cono-

ceremos el final del proceso: imposibilidad de avanzar y judicialización de los conflictos.

Esta mediación preventiva requiere muchos esfuerzos. Además de los trámites que prevé el procedimiento para la legalización o implantación de las mismas infraestructuras, se tiene que trabajar y desarrollar más a fondo la técnica del *scooping*²⁶, que consiste en la información y participación previa que necesariamente requerirá una cierta predisposición positiva de las partes implicadas²⁷. Llegados a este punto, y en la fase primera o embrionaria, las administraciones (no sólo las otras partes) también tienen que estar dispuestas a la aceptación de una solución consensuada que, naturalmente, y por la responsabilidad que supone a los poderes públicos, no puede infringir la legalidad vigente de ninguna manera.

Los mecanismos de la mediación ambiental preventiva son, sin duda, inicialmente costosos, pero tienen un rendimiento social más provechoso y gratificante posterior: evitar conflictos que son muy difíciles de resolver y generan, muchas veces, controversias que van más allá del conflicto ambiental. Sabemos que es difícil institucionalizar los mecanismos de mediación ambiental preventiva y, con la misma finalidad, se tiene que hacer un esfuerzo adicional importante.

En esta fase, hace falta la intervención no sólo de profesionales mediadores, sino también de expertos relacionados con el objeto a mediar. Es decir: si resulta que lo que se quiere es mediar en un programa de gestión de residuos, será imprescindible la participación no sólo de los mediadores y comunicadores, sino también de los expertos (ingenieros, abogados, sociólogos...). Esta tarea previa ayudará a evitar los conflictos y debería hacerse de manera sistemática en todo este tipo de actuaciones. Ahora bien, intentando concretar un poco más lo que decimos, nos planteamos: ¿cómo pueden ser estos instrumentos de intervención? Hoy por hoy, sólo conocemos los mecanismos de participación directa, de comunicación previa, con la finalidad no sólo de informar sino de implicar los interesados hasta el punto de alcanzar su complicidad para hacer viable la actuación.

Nos atrevemos a diagnosticar que en la mediación ambiental preventiva, también hay dos subfases diferenciadas. La primera, que pasaría necesariamente por lo que hemos mencionado en el párrafo anterior, y la segunda, que se situaría ya dentro del procedimiento más formal y previsto en el marco normativo vigente y que, por sus características, nada impediría que su práctica se desarrollara con más intensidad.

Por otro lado, hablamos de la mediación correctora o resolutiva de conflictos cuando ya existe el conflicto o la

problemática que requiere una solución, y, precisamente, aquí empieza o tiene que iniciarse la tarea mediadora para evitar llegar a la cúspide o vértice de la pirámide de litigación o litigiosidad. Precisamente, para abordar este campo, y dadas las características del ámbito que estamos analizando, podemos afirmar lo que, a nuestro parecer, está clarísimo: muchos de los conflictos que acaban en sede judicial son susceptibles de ser mediados.

Para evaluar inicialmente el nivel de litigios existente en sede jurisdiccional, nos parece importante buscar, además de los datos facilitados por el Consejo del Poder Judicial, toda la base de datos de Aranzadi correspondiente al período 1979-2009 y de la que resultan las áreas específicas y el volumen de asuntos que, a continuación, se indica:

Cuadro 1. Análisis jurisprudencial de la conflictividad en materia medioambiental

Jurisdicción (número total de casos)	Áreas específicas más significativas (número de casos)
Ámbito nacional	Residuos (273)
	Restos y residuos sólidos urbanos (140)
	Residuos tóxico y peligrosos (137)
	Vertidos (241)
	Depuradoras (146)
	Régimen sancionador (113)
	Ruido / Contaminación acústica (161)
	Actividades molestas (109)
	Ordenanzas municipales (62)
	Atmosfera / Contaminación atmosférica (42)
	Régimen sancionador (19)
	Niveles de inmisión (15)
	Vigilancia y prevención de contaminación (13)
Contenciosa Administrativa (1606)	Espacios naturales (307)
	Fauna (106)
	Minas (50)
	Flora (16)
Penal (417)	Delito ecológico (78) ²⁹
	Otros delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (337)
Civil (542)	Ruidos (139)
	Vertidos (48)
	Humos (34)
	Olores (32)

Fuente: Base de Datos Aranzadi. Los casos cuantificados correspondientes al período 1979-2009

El cuadro 1 facilita una primera aproximación cuantitativa a los conflictos en materia de medio ambiente²⁹ y permite identificar los principales focos de conflictividad pero, para establecer el límite entre casos mediabiles y no mediabiles y para determinar el momento oportuno de intervención mediante la mediación, que serían algunas de las tareas que se nos han atribuido, es necesario un análisis cualitativo, una investigación material de los hechos que originaron el conflicto jurisdiccional (vértice de la pirámide de conflictividad).

Con la finalidad expresada y como casos más paradigmáticos, se ha examinado la jurisprudencia en materia de ruidos / contaminación acústica en las diferentes jurisdicciones, ya que, precisamente, es uno de los supuestos donde confluyen más posibilidades de mediación. A continuación, analizaremos los casos en Europa, en España y en el ámbito de la jurisdicción ordinaria.

1. A escala europea, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han llegado casos en los que los

daños derivados de los ruidos se caracterizaban por las siguientes notas:

- haber sido provocados directamente por la actividad de la Administración o por la inactividad u omisión de los poderes públicos a la hora de proteger los derechos de los afectados ante las inmisiones ilegítimas de terceros;
- en cualquier caso, no haber sido corregidos por la Administración ni por los tribunales nacionales;
- tener suficiente entidad como para vincularlos con la vulneración de derechos del Convenio europeo de derechos humanos, como el derecho a la inviolabilidad del domicilio y al pleno desarrollo de la vida privada y familiar (art. 8).

Son ejemplos paradigmáticos:

- a) Caso López Ostra contra España (STEDH 9/12/1994), en el que se aprecia la violación del artículo 8 CEDH y se condena al Estado a indemnizar a la recurrente por los daños derivados de los ruidos, humos y olores procedentes de una depuradora de agua y residuos de la industria del cuero, por considerar que la Administración no había desplegado la actividad necesaria para protegerla de las inmisiones ilegítimas. En palabras del Tribunal, el Estado no había equilibrado debidamente los intereses en conflicto: el interés en el desarrollo económico de la ciudad y el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la protección de la vida privada y familiar.
 - b) Caso Moreno Gómez contra España (STEDH 16/11/2004), en el que se aprecia de nuevo violación del artículo 8 CEDH, derivada de la inactividad de los poderes públicos a la hora de proteger a la recurrente, que vivía en una zona de discotecas acústicamente saturada, y se condena al Estado a indemnizar los daños.
2. A escala estatal, la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004 (Rec. 1784/1999), examinando el caso de un establecimiento que superaba los límites fijados por una ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica conforme a la cual se sancionó al propietario; la misma resolución analiza la doctrina jurisprudencial del TEDH (en los casos anteriores y otros) y reconoce la incidencia que en nuestra sociedad actual puede suponer el ruido para vulnerar derechos fundamentales como el derecho a

la integridad física y moral (art. 15 CE) o para la inviolabilidad del domicilio y la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), así como, a través de éstos, para el libre y pleno desarrollo de la personalidad.

Aunque el medio ambiente no es un derecho fundamental, lo cierto es que la contaminación acústica puede llegar a suponer la vulneración de derechos fundamentales del Título I de la CE. Esta constatación, que hace años era casi excepcional, se ha incorporado en muchas resoluciones judiciales tanto del TC como también de la jurisdicción ordinaria.

En el ámbito de la jurisdicción ordinaria, encontramos casos relacionados con la contaminación acústica en diversas esferas:

- a) En sede penal, la mayoría de casos (sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona como las de 20/03/2006, 22/07/2008 y 02/01/2009) corresponden a bares o restaurantes que infringían las normas administrativas sobre ruidos y, una vez denunciada la actividad, desobedecieron reiteradamente las medidas correctoras de la Administración.

Las sentencias de la jurisdicción penal en esta materia pueden ser interesantes para el proyecto en la medida que describen muy detalladamente la sucesión de hechos –aspecto útil para determinar en qué momento conviene/se podría intervenir mediante la mediación– y, en algún caso (STS 20/06/2007, en relación con un conflicto entre vecinos por música excesivamente elevada de uno de ellos) tratan de fijar el límite entre la simple infracción administrativa y el delito medioambiental, cuestión que puede estar relacionada con la de establecer la frontera entre los casos mediables y no mediables en nuestro proyecto.

- b) En sede contencioso-administrativa, se suceden las condenas a Ayuntamientos por inactividad, al no adoptar medidas correctoras de las molestias derivadas de inmisiones acústicas ilegítimas (sentencias del TSJ Cataluña de 18/07/2002, 02/11/2004, 10/02/2005 y 20/01/2006) o por haber provocado directamente éstas (STSJ Cataluña 5/10/2006, por ruidos de los aparatos de aire acondicionado de un edificio propiedad del Ayuntamiento).

Los supuestos de fondo de las condenas por inactividad son diversos: desde ruidos provocados por operaciones de carga y descarga durante la noche hasta los derivados del funcionamiento de aparatos de climatización y los producidos por bares y

restaurantes por encima de los límites permitidos. Procesalmente, estos casos se articulan o por vía del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales o por vía de un procedimiento ordinario de reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración.

- c) En sede civil, destaca la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 12/06/2007, en que se reconoció la procedencia de la acción negatoria contra la inmisión acústica de ladridos de perros.

En estos supuestos, la mediación puede intervenir siempre, pero, evidentemente, existen unas condiciones que deben cumplirse:

- a) En primer lugar, estar dispuestos al alcance de una solución concertada, que siempre será mejor que una resolución administrativa o judicial.
- b) Suspender la vía de reclamación, ya sea administrativa o judicial, mientras se está haciendo el proceso de mediación que tendrá que contar siempre con mediadores profesionales y, si se dan las condiciones y dependiendo de la dificultad del asunto³⁰, de técnicos especialistas.
- c) Instrumentar la solución convencional ya sea previa administrativa o en vía judicial –que en este supuesto y dentro del ámbito de LJCA puede instrumentarse por la vía de la solución extraprocesal (76.2 LJCA) o por la vía del convenio (77.3 LJCA)–.

Por lo que refiere a la cuantificación del coste, en uno y otro supuesto, sin duda siempre es más elevado el coste que supone plantear los asuntos en sede administrativa y, ni siquiera hace falta recordarlo, judicial. La mediación puede comportar, como costes, los gastos del mediador, del informe acústico y del técnico que –en su caso y siempre que sea necesario– tenga que intervenir³¹.

Si el conflicto ya se encuentra en sede judicial y las partes no quieren mediar, su coste económico puede llegar a suponer 4 o 5 veces el coste de la mediación en vía judicial dado que, además de la intervención de un abogado y, en su caso, procurador, también la participación de peritos judiciales y de otros medios de prueba encarecerían sin duda el procedimiento. En estos supuestos, tenemos que añadir que la mayoría de procedimientos serán ordinarios, razón por la que sus resoluciones serán susceptibles de interponer recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.³²

Existe, también, un coste que, hoy por hoy, no tenemos capacidad de cuantificar, el coste social, político y de salud pública (se incluye también el coste moral y emo-

cional), que supone mantener este conflicto en el ámbito judicial y que, a pesar de disponer de la correspondiente resolución, ésta no satisface nunca a todas las partes, con frecuencia, es difícil de ejecutar y tampoco soluciona realmente la problemática planteada.

Finalmente, no queremos acabar sin hacer referencia al papel tan importante y esencial que tienen las administraciones supramunicipales en la cooperación y asistencia a los municipios en estas tareas. Sin su intervención, no será posible avanzar de una manera generalizada en la mediación ambiental³³.

A pesar de las dificultades mencionadas en los conflictos ambientales, entendemos que la mediación se presenta como la solución más adecuada y sostenible de las controversias que surgen en este ámbito.

5 Conclusiones

5.1 Rasgos de la institución de la mediación en medio ambiente

En Cataluña, no se han identificado servicios públicos de mediación ambiental y, en cambio, sí que existen servicios de mediación ambiental ofrecidos por entidades y empresas. Según los entrevistados, las siguientes razones justificarían la implantación de un servicio de mediación ambiental:

- Evitar la vía judicial.
- Rebajar el desgaste (tanto de los técnicos como de los administrados).
- Reducir los gastos de la Administración.
- La especificidad de algunos campos del medio ambiente: la multitud de conflictos que se generan de alcance territorial ligado a la gestión del territorio, de los recursos naturales y su protección.

Por otro lado, los motivos por los cuales, hasta ahora, raramente, se abordan estos conflictos desde la mirada de la mediación son:

- la tendencia a la judicialización; y
- el encorsetamiento de los procedimientos administrativos en materia ambiental.

Finalmente, en la ordenación del servicio, encontramos estas coincidencias:

- Que sea operativo y rápido.
- Hacia adentro: que intervenga a nivel interdepartamental e intradepartamental.
- Hacia afuera: que lo pueda crear la Administración pero que se den herramientas para externalizarlo y ser independiente.

5.2 Perfil del mediador

Resumiendo los aspectos avanzados con más detalle en el apartado 3.1.2.1, el equipo de mediadores ambientales concluye que el posible cliente espera que los profesionales sean:

- Vectores pedagógicos de la información. Esto implica, por lo tanto, conocer bien los términos ambientales sobre los que se debate y tener capacidad para transmitir la información de una manera clara a la población.
- Equipos contrastados y con experiencia en mediación y participación (para la conducción de sesiones multipartite).
- Con capacidad de facilitar posibles acuerdos o puntos de encuentro.
- Profesionales implicados y convencidos, más allá de la oferta del servicio.
- Con un conocimiento específico de las problemáticas más locales y de los liderazgos naturales y las fórmulas de gestión tradicional de los conflictos.
- Capacidad de identificar y caracterizar todas las dimensiones del conflicto.
- Conocedores de los aspectos procedimentales.
- Que sepan escuchar y faciliten la comunicación entre las partes desde una neutralidad argumental manifiesta.

5.3 Recomendaciones

Como principales recomendaciones en el campo de la mediación ambiental, queríamos destacar:

1. *Mediación ambiental: mediación “preventiva”.* El campo de la mediación ambiental toma fuerza y tiene mayor potencial en los estadios previos al surgimiento de un conflicto de naturaleza procesal. Curiosamente, en algunos campos específicos

(áreas protegidas), también puede resultar útil cuando el conflicto es particularmente adverso, la situación, extremadamente compleja, en las que existe un elevado grado de desacuerdo o de incomunicación entre las partes implicadas.

2. *Servicio de mediación en conflictos ambientales.* Confirmado: existen los conflictos ambientales y se gestionan de diferentes maneras institucionalizadas informalmente. De las entrevistas realizadas, se coincide en la demanda específica de un servicio de mediación en conflictos ambientales que se esperaría que fuera: una unidad operativa y rápida, reconocida por la Administración pero independiente y con un funcionamiento autónomo. Haría falta acompañarlo de servicios de mediación intradepartamentales e interdepartamentales.
3. *Homologar protocolos (con una visión abierta).* En el campo ambiental (abunda en legislación específica y significativamente reforzada en todo lo que tiene que ver con el derecho de acceso a la información y a la participación pública), cuando se habla de mediación desde la *praxis* se proyectan un abanico de enfoques (desde finalistas –algunas instrumentales– hasta realmente transformadoras). Los protocolos, entendidos más como principios rectores, tendrían que prever algunas especificidades de las mediaciones ambientales (por ejemplo, el tiempo que haría falta dedicar en los encuentros previos para una buena caracterización del conflicto y para garantizar la presencia de los actores implicados) y la sistematización de los criterios de mediabilidad (con relación a los momentos procesales o de justicia ambiental).
4. *Acompañar los procesos de mediación de una estrategia de comunicación (pública) de los resultados de la mediación.* Los intereses y derechos involucrados en una mediación ambiental (más allá de las mediaciones en derecho privado –como un acuerdo de custodia–), acostumbran a pertenecer al campo de la mediación en derecho público y, por lo tanto, interfiere en intereses colectivos o difusos. Así pues, nos haría falta siempre gestionar la comunicación “de puertas hacia afuera” de los resultados de la mediación.
5. *Acompañar los procesos de mediación de una estrategia de comunicación científica de los contenidos.* La generación de alternativas pasa por una buena divulgación científica que reduzca los *gaps* y explore aspectos en la base del conflicto como puede ser la percepción del riesgo.

6. *Comediación.* La complejidad de los temas, en la mayoría de ocasiones, y la dimensión de los grupos que pueden llegar a participar en una sesión exige la intervención de equipos.
7. *Formar profesionales "a la carta".* Establecer criterios orientadores para formar mediadores en este campo (donde muchas de las intervenciones con "visión mediadora" proceden de profesionales cuya experiencia se centra en el ámbito del medio ambiente).
8. *Promover nuevas "ventanas" en la mediación ambiental en los procedimientos administrativos.* Se trataría de que en el ámbito de los procedimientos administrativos reglados de naturaleza ambiental, se plantearan nuevas posibilidades en la mediación (al estilo del modelo canadiense en las evaluaciones de impacto ambiental). Por ejemplo, las cartas del paisaje se podrían interpretar como una primera aproximación en esta línea. Esto reforzaría el interés de la mediación ante las intervenciones preventivas "extraprocedimentales" de difícil seguimiento si después se tramitan vía parlamentaria. Tendríamos que explorar nuevos esquemas con base jurídica que permitan que el diálogo pueda fundamentar la aparición de nuevos protocolos (*soft law*).
9. *Reformular los sistemas de evaluación en las mediaciones ambientales.* Revalorizar la orientación más transformadora de las relaciones y la convivencia y los acuerdos tácticos. Convendría rebajar el perfil del "gran acuerdo final", en el sentido de que se convierta en el indicador central del éxito de la mediación.
10. *Difundir el concepto.* En el campo ambiental, las posibilidades de la mediación son prácticamente desconocidas. La gente está poco familiarizada con los procesos de mediación. También sería interesante reforzar los contenidos curriculares relacionados con la gestión de los recursos naturales y la calidad de vida desde diferentes ámbitos (la conservación, los usos, el conocimiento científico y el conocimiento local).

6 Bibliografía

Arbter, K. (2003). Mediated SEA: The viennese experience. *Environmentalist*, 15, Febrero, 19 – 22.

- Bingham, G. (1986). *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington DC: The Conservation Foundation.
- Buckle, L.; Thomas-Buckle, S. (1986). Placing environmental mediation in context: Lessons from "failed" mediations. *Environ Impact Assess Rev*, 6: 55-70.
- Buckles, D. (Ed) (2000). *Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo.
- Burgess, G.; Burgess, H. (1994) *Environmental Mediation: Beyond the Limits Applying Dispute Resolution Principles to Intractable Environmental Conflicts*, working paper, Conflict Research Consortium, University of Colorado.
- CADS (2003). Resolució de conflictes socials de component ambiental - Elements introductoris, *Documents de recerca*, 9.
- CADS (2010). Equitat ambiental a Catalunya. Integració de les dimensions ambiental, territorials i social a la presa de decisions. *Documents de recerca*, 15.
- Carpenter, S.; Kennedy, W. J. D. (1985). Managing Environmental Conflict By Applying Common Sense, *Negotiation Journal*, 1: 149-161.
- Corraliza, J. A.; Gilmartin, M. A. (1996) Psicología social ambiental. Ideas y contextos de intervención. En Álvaro, J. A.; Garrido, A.; Torregrosa, J. R. (Coord.) *Psicología Social Aplicada*, Madrid: Mc.Graw-Hill.
- Dotson, A. B. (1983). Who and How? Participation in Environmental Negotiation, *Environmental Impact Assessment Review*, 4: 203-217.
- Folch, R. (1999). *Diccionario de Sociecología*. Barcelona: Editorial Planeta.
- González, R. (Coord.) (2000). *Processos participatius en la gestió d'espais naturals*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 17.
- Grover, K.; Grosch, J. W.; Olczak, P. V.(1996). *La mediación y sus contextos de aplicación. Una introducción para profesionales e investigadores*. Barcelona: Paidós.
- Gussman, S.; Harter, P. J. (1986). Mediating Solutions to Environmental Risks, *Annual Review of Public Health*, 7: 293-312.
- Lemkow, L. (2002). *Sociología ambiental. Pensamiento socioambiental y ecología sociales del riesgo*, 177, Barcelona: Icaria-Antrazyt.

- Lewis, C. (Ed.) (1996). *Managing conflicts in protected areas*. IUCN (The World Conservation Union) Suiza y Reino Unido.
- McCarthy, J.; Shorett, A. (1984). *Negotiating Settlements: A Guide to Environmental Mediation*. New York: American Arbitration Association.
- Napier, C. (Ed.) (1998). *Environmental conflict resolution*. London: Cameron May.
- Nel·lo, O. (Ed.) (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Editorial Empúries.
- Nieto, J. E. (2010). *Mediación en el ámbito del derecho ambiental*, documento base elaborado para el Libro Blanco. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Martínez-Alier, J. (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad, *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1: 21-30.
- Milton, K. (Ed.) (1993). *Environmentalism- The view from anthropology*, ASA Monographs 32. Londres y Nueva York.
- Mitchell, B (1999). *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Ediciones Mundi Prensa.
- O'Leary, R. *Environmental Mediation and Public Managers: What Do We Know and How Do We Know It?*, Indiana Conflict Resolution Institute. Disponible en: http://www.spea.indiana.edu/icri/env_medi.htm (consultado el 2 de noviembre de 2008).
- Pol, E.; Di Masso, A.; Castrechini A.; Bonet, M. R.; Vidal, T. (2006). Psychological parameters to understand and manage the NIMBY effect", *Révue européenne de psychologie appliquée*, 56: 43-51.
- Priscoli, J. D. (1987). "Conflict Resolution for Water Resource Projects: Using Facilitation and Mediation to Write Section 404 General Permits", *Environmental Impact Assessment Review*, 7: 313-326.
- Quintana Ramírez, A. P. (s/d) "El conflicto socioambiental y estrategias de manejo". Colombia: Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible en: <http://www.asocars.org.co/archivos/grupos/Cuencas/D%C3%ADA%202015%20diciembre/Ana%20Patricia%20CONFLICTO%20Y%20RESLUCION.doc> (consultado el 2 de noviembre de 2008)
- Reales, L. (2000). Entrevista a Tomás Rodríguez Villasante, *Medi Ambient: Tecnología i cultura*, 26, Departament de Medi Ambient. Generalitat de Catalunya, 42 – 49.
- Riesel, D. (1985). "Negotiation and Mediation of Environmental Disputes", *Journal on Dispute Resolution*, 1: 99-111.
- Sabatini, F. (1995). "¿Qué hacer frente a los conflictos ambientales?", *Ambiente y Desarrollo*, 1995.
- Sadler, B. (1993). Mediation provisions and options in canadian environmental assessment, *Environmental Impact Assess Review*, 13: 375-390.
- Sandole, D. J. D.; Sandole-Staroste, I. (1987). *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal and International Applications*. Nueva York: New York University Press.
- Societat Catalana d'Ordenació del Territori (2009). *Anuario Territorial de Catalunya 2009*, Barcelona.
- Susskind, L.; McMahon, G.; Rolley, S. (1987). Mediating Development Disputes: Some Barriers and Bridges to Successful Negotiation, *Environmental Impact Assessment Review*, 7: 127 – 138.
- Townsend, P. K. (2000). *Environmental anthropology (from pigs to policies)*, Waveland Press Inc. Illinois.
- Troja, M. (2000). Capacity building in environmental policy through mediation – Experiences from mediation project "waste management Programme of Berlin, European environment, 10: 265 – 276.
- Universidad Externado de Colombia; Dirección de derechos humanos y acceso a la justicia (2002). *Proceso de mediación y habilidades del mediador*, Santafé de Bogotá, abril. Disponible en: <http://atecex.utexnado.edu.co/mediador/documentos/habilidades.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2008)

Bibliografía complementaria

- Agudo González, J. (1999). Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 172: 125 i ss.
- Allende Landa, J. (1991). Escala local y escala internacional en el conflicto ambiental, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 124: 525 i ss.
- Bassols Coma, M. (1996). La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente. En Pardo, E. (Dir.) *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid: Civitas; Barcelona: Diputació de Barcelona.

- Beltrán Aguirre, J. L. (1995). La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 41, 1995.
- Carrasco – Muñoz de Vera, C. (1988). El medio ambiente. Los movimientos sociales: aspectos sociológicos y cívicos, *Publicaciones Jurídicas*, núm. especial IV.
- Costa Yagüe, F. (1994) Problemática de los residuos urbanos. A Álvarez, J. B.; Polo, A. *Contribución a la educación ambiental: el tratamiento de los residuos urbanos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 13-34.
- Cuétara Martínez, J. M. (1980) Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 207.
- Choy i Tarrés, A. (1994). *La conflictivitat competencial medi ambient*. Institut d'Estudis Autònòmics. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Doperana Rota, D. (1996). *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas.
- Edmunds, S.; Letey, J. (1975) *Ordenación y gestión del medio ambiente*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Egea Fernández, J. (1996). Relaciones de vecindad, desarrollo industrial y medio ambiente. A Pardo, E. (Dir.) *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid: Civitas; Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Escobar Roca, G. (1995). *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson.
- Escribano Collado, P.; López González, J. I. (1980). El medio ambiente como función administrativa, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 26.
- Esteve Pardo, J. et. al. (1996) *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Madrid: Civitas; Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1973). *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Fernández Rodríguez, T. R. El problema del medio ambiente y la actividad industrial: aspectos jurídicos, *Revista de Derecho Urbanístico*, 29.
- Garrido Falla, F. (1979). El artículo 53 de la Constitución, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 21.
- Giannini, S. (1973). Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*.
- Gosalvo Bono, R. (1988). El derecho del medio ambiente a la luz del derecho comparado y del derecho de la Comunidad Económica Europea, *Publicaciones Jurídicas*, núm. especial.
- Gros Espiell, H. (1996). La protección del medio ambiente en el derecho constitucional, *Actualidad Administrativa*, 855-868.
- Hannequart, J. P. (1996). *El Derecho comunitario en materia de residuos*. Barcelona: PPU.
- Hernández Gil; A. (1985). *Las relaciones de vecindad en el Código civil*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid.
- Herrera del Rey, J. J. (2005) La ley del ruido: Ley urbanística de escasa aplicabilidad, *Diario La Ley*, 6295, juliol, ref.º D-177.
- Herrera del Rey, J. J. (2006) Botellón. Alcohol y ruido: ¿son los ayuntamientos jurídicamente responsables y competentes? *Diario La Ley*, 6578, octubre, ref.º D-230.
- Herrera Molina, P. M. (1995). El principio quien contamina paga desde la perspectiva jurídica, *Noticias de la Unión Europea*, 122.
- Jaquenod Zsögön, S. (1991). *El medio ambiente y sus principios rectores*. Madrid: Dykinson.
- Jordano Fraga, J. (2001) El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: Elementos para su articulación expansiva, *Revista de Medio Ambiente*, 2.
- Junceda, J. (1999). *Cuestiones Ambientales*. Madrid: Colex.
- Krämer, L. (1991). Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias, *Documentación Administrativa*, 7: 11 y ss.
- Krämer, L. (1996). El derecho comunitario relativo a la gestión de los residuos. En: Picón Risquez, J. (Dir.) *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 229 y ss.
- Lamarque, J. (1975). *Le droit contre le bruit*, LGDJ, París.
- Larumbe Biurrun, P. (1995). Medio ambiente y comunidad autónoma, *Revista Vasca de Administración Pública*, 8.
- Lemkow, L. (2002). *Sociología ambiental*, Ed. Icaria-Antrazyt.

- López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medio ambiente, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10.
- Lozano Cutanda, B. (2000). *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson.
- Martí Martí, J. Comentarios a la ley 37/2003, del ruido, y al nuevo marco de protección frente a la contaminación acústica, *Diario la Ley*, 5970, año XXV.
- Martí Martí, J. (2008). *La defensa frente a la contaminación acústica y otras inmisiones*, Barcelona.
- Martíportugués Goyenechea, C. (2002). *Ruido y estrés ambiental*, Málaga.
- Martín Mateo, R. (1985). Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo Español desde el cambio político, *Revista de Administración Pública*, 108.
- Martín Mateo, R. (1994). Hacia una política sostenible de residuos sólidos, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 13.
- Martín Mateo, R. (1994). *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid: Trivium.
- Martín Mateo, R. (2003) *Manual de derecho ambiental*, Thomson-Aranzadi.
- Ortega Álvarez, L. (1998) *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid: Lex Nova.
- Ortega Bernardo, J. (2000). Jurisprudencia en materia de residuos: localización de instalaciones, producción y gestión, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*.
- Ortega Bernardo, J. (2002). *La intervención pública en la gestión de los residuos*. Madrid: Montecorvo.
- Parejo Alfonso, L. et al. (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill.
- Peñalver Cabré, A. (1997). *La regulación municipal de los residuos*. Barcelona: Cedecs.
- Póveda Gómez, P. (1997). El régimen de distribución de las competencias ambientales entre las distintas administraciones públicas. Análisis legal y jurisprudencial, *Revista Gaceta Jurídica de la Naturaleza y el Medio Ambiente*, 14.
- Puebla Pons, C. (1998). Los envases y residuos de envases, *Revista Iuris*, 23, desembre.
- Puebla Pons, C. (2002). Intimidad domiciliaria y medio ambiente acústico, *Intimidad y Seguridad*", ISEGS, Barcelona.
- Puebla Pons, C. (2006) *La recollida selectiva de residus a la regió metropolitana de Barcelona*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Puebla Pons, C. (2006). *La Gestió dels residus municipals*, Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya.
- Quintana López, T. (1987). *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimientos de los servicios públicos municipales*. Madrid: Civitas (Cuadernos Civitas).
- Rodríguez Ramos, L. (1995). Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente, *Documentación Administrativa*, 190.
- Romi, R. (1994). *Droit et administration de l'environnement*. Paris: Montchrestien.
- Ruiz-Rico, G. (2000) *El Derecho constitucional al medio ambiente: dimensión jurisdiccional*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Serrano Lozano, R. (1998). Régimen jurídico español de los residuos. En: Ortega Álvarez, L. *Lecciones de Derecho del medio ambiente*, Valladolid: Lex Nova, 1a ed., 339 y ss.
- Síndic de Greuges de la Comunitat Catalana. (2010). *Informe sobre la contaminación acústica- Memoria años 2008 y 2009*.
- Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. (2004). *Contaminación acústica en las actividades de ocio, establecimientos con ambientación musical y prácticas de consumo en la vía pública*, Alicante, octubre.
- Trayer, J. M. (1991). El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y de los jueces en su aplicación, *Revista de Administraciones Públicas*, 125.
- Vacas García Alos, L. (2003). El Derecho de las inmisiones y la protección contra la Contaminación Acústica, *Diario La Ley*.
- Vercher Noguera, A. (1989). Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente, *Documentación Jurídica*, 64: 759 i ss..
- Vercher Noguera, A. (1995). El medio ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, *Cuadernos de Derecho Judicial: Derecho Comunitario presente y perspectivas*, 31.

Notas

- 1 Éste es el caso del módulo de Mediación ambiental, presentado en el posgrado de Mediación comunitaria (Universidad de Barcelona), elaborado por Xavier Carbonell y Mar Fábregas (2004).
- 2 Para establecer el número de mediaciones de carácter ambiental, se han utilizado los datos del Panel de Políticas de la Fundación Carles Pi i Sunyer de estudios autonómicos y locales. Posteriormente, con el censo de mediaciones completo, se ha contactado con todos los técnicos municipales de municipios de más de 10.000 habitantes de Cataluña para profundizar en los conflictos ambientales y en los procesos de mediación que se llevaron a cabo a lo largo del año 2008. La voluntad de exhaustividad censal también ha comportado el estudio de los cuarenta y un consejos comarcas.
- 3 Alrededor de la dicotomía conflicto ambiental / conflicto territorial, existe una discusión conceptual que se aborda en el siguiente apartado.
- 4 Véase mapa e informe completo en www.ecologistes.cat.
- 5 Véase www.territori.sct.cat
- 6 Como tipología, hemos respetado los ámbitos temáticos que propone el Anuario.
- 7 Refiriéndonos a los conflictos ambientales mediados o mediabiles.
- 8 Los conflictos territoriales son todos los que tienen un impacto sobre el territorio. Desde esta premisa, consideraríamos los conflictos ambientales como un tipo de conflicto territorial, sin ser categorías intercambiables.
- 9 La dualidad ambiental / territorial es explícitamente utilizada por el movimiento ecologista catalán, que utiliza consignas como “Contra la política ambiental de la *Generalitat*: Defendemos el territorio” (El País, 21.03.09).
- 10 Entendemos que el “Así, no” abre dos posibles niveles de intervención para mejorar la gestión del conflicto. El primero, más relacionado con lo que entenderíamos como mecanismo de Participación ciudadana/Negociación que se utilizaría para abrir debate social sobre cómo decidir pero no sobre qué se decide (sería una forma de rehuir resistencias). El segundo nivel, el de la mediación, se activaría, como antes recordábamos, en aquellos procesos donde la resolución del conflicto, aún teniendo un procedimiento marcado, resulta ineficiente o insatisfactorio para el conjunto de las partes implicadas.
- 11 Véase el capítulo 11 sobre Gestión Relacional y Gobernabilidad de este libro.
- 12 Agradecemos la participación en el Grupo de: Silvia Iannitelli (UB – coordinadora del máster interuniversitario sobre Políticas sociales y mediación comunitaria); Marta Llobet (UB); Xavier Jiménez (Ayuntamiento del Prat del Llobregat); Elisabet Tejero (UB) y Daniel Pons (INYPSA).
- 13 En este párrafo y sucesivos que aparecen en el apartado 3.1.1., recuperamos entre comillas formulaciones literales del grupo de discusión.
- 14 Agradecemos la buena disponibilidad para ser entrevistados de: Eduard Plana (Centro Tecnológico Forestal de Cataluña); Jaume Vicenç (Área de Medio Natural de los Servicios Territoriales de Gerona del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda); Antoni Munné (Agencia Catalana del Agua – Departamento de Medio Ambiente y Vivienda); Francesc Giró (Fundación Acción Natura –ONG Entidad de custodia); Carles Ibáñez (Unidad de Ecosistemas Acuáticos – IRTA y SEO Birdlife).
- 15 Se cita, por ejemplo, el Manual O4 de EUROPARC – España, año 2007 (Enredando. Herramientas para la comunicación y la participación sociales en la gestión de la red Natura 2000).
- 16 No se ha generado un decreto de escalada porque la propia asesoría jurídica de la administración no lo ha permitido, básicamente, por temas legales relacionados con los planes especiales.
- 17 DOGC 4723 – 21.09.2006 – Decreto 343/2006, de 19 de setiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto y de integración paisajística; Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- 18 Dirección General de Arquitectura y Paisaje - 2005 – La Carta del paisaje: un instrumento colectivo y voluntario de compromiso a favor del paisaje.
- 19 Ciertamente, hay conflictos ambientales en los que las administraciones no intervienen, pero son los mínimos y casi se sitúan en el ámbito civil (ya sean relaciones de vecindad (inmisiones, etc.), conflictos que pueden surgir en las comunidades de vecinos, de los contratos de arrendamiento de locales o viviendas). Esta tipología de conflictos constituye un porcentaje que es poco significativo con relación al volumen de controversias que se suscitan.

CAPÍTULO 12
MEDIACIÓN EN CONFLICTOS AMBIENTALES

- 20 Tomamos como punto de partida y método de trabajo el ámbito administrativo en el que la Administración siempre está presente y actúa como poder público; todo esto salvo que, excepcionalmente, podría darse que la Administración pueda actuar en el ámbito privado (se entiende cuando lo hace en el ámbito civil, laboral... Contratos y relaciones fuera del ámbito administrativo).
- 21 Entendemos como conflicto algún tipo de elemento de exclusión, de incompatibilidad de posiciones, de diferencias irreconciliables, de ganadores y perdedores, etc.
- 22 Pensamos en la polémica que existe ahora con la ampliación de la incineradora de San Adrián de Besós o con la construcción de una nueva instalación de incineración en el Garraf.
- 23 Véase la obra de Oriol Nel.lo (2003).
- 24 Curiosamente, cuando se redactó el primer Plan territorial sectorial de energía eólica en Cataluña (año 2001), hubieron muchas protestas y se manifestó un rechazo muy evidente, no sólo por parte de los particulares, sino por parte también de las administraciones no promotoras y asociaciones ecologistas.
- 25 Está claro que cuando se tramita la legalización de una actuación con trascendencia ambiental es importante la mediación preventiva para evitar después la actuación correctora de la Administración.
- 26 Muy implantada por las administraciones anglosajonas.
- 27 En el sentido de partir de la necesidad de hacer y de la procedencia de las actuaciones. Por ejemplo, si se quiere hacer una infraestructura, debe tenerse claro que se tiene que hacer y no al contrario, como, desgraciadamente, sucede ahora.
- 28 Aranzadi clasifica, en esta categoría, los casos de emisiones o vertidos en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas que pongan en grave peligro la salud de las personas, que puedan perjudicar las condiciones de vida animal o gravemente los bosques, espacios naturales o plantaciones útiles, contraveniendo leyes y reglamentos protectores del medio ambiente.
- 29 Debemos tener en cuenta que en esta estadística no se encuentran registrados todos los asuntos que se han tramitado delante de los juzgados ordinarios contenciosos, que iniciaron su funcionamiento con la entrada en vigor de la LJCA 29/1998.
- 30 Imaginamos que tengan que hacerse mediciones acústicas, supuesto muy habitual en estos casos, o que se tienen que instrumentar medidas para subsanar las fuentes acústicas. Con la misma finalidad, será necesaria la intervención de entidades acreditadas y técnicos cualificados para el asesoramiento técnico. No olvidemos que los anexos de la normativa acústica son muy técnicos y complejos y las evaluaciones requieren unos análisis muy precisos.
- 31 Una primera aproximación, que se tendría que comprobar con la práctica que hoy aún no tenemos, podría ser de 3.000-4.000 € (contando la intervención técnica, etc.)
- 32 Llegados ya en sede de apelación y dependiendo de las partes, el coste podría llegar a ser 7 u 8 veces el de la mediación.
- 33 Los municipios pequeños y medianos no tienen capacidad de instrumentar y asumir el coste de estos sistemas de mediación. No instrumentar la mediación, tal como hemos visto, les supone un coste mucho más elevado. En este sentido, no podemos soslayar la intervención de la Diputación de Barcelona en el ámbito de la mediación comunitaria; ya que da soporte a los municipios que disponen de estas líneas de actuación.