

<http://idp.uoc.edu>

RESEÑA

Seminario Administración pública y gestión de riesgos

Dr. Marc Tarrés Vives

Fecha de presentación: febrero de 2009

Fecha de aceptación: febrero de 2009

Fecha de publicación: marzo del 2009

Resumen

Reseña del seminario organizado desde los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC por el Dr. Marc Tarrés. La actividad se realizó bajo el auspicio de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y tuvo lugar en el Salón de Grados de la Universidad de Barcelona (UB), los días 19 y 20 de noviembre del 2008. El seminario contó con la presencia de reconocidos especialistas procedentes de los ámbitos académico y judicial, quienes expusieron ante una nutrida concurrencia el papel de los poderes públicos ante situaciones de riesgo. Los ponentes fueron el Dr. José Esteve Pardo, catedrático de Derecho Administrativo de la UB, el Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire, profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, el Dr. Gabriel Doménech, profesor de Derecho administrativo del CEU - San Pablo de Valencia, el Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs, magistrado de la Sala Contencioso Administrativa del TSJ de Cataluña, y el Dr. Francesc Rodríguez Pontón, profesor titular de Derecho administrativo de la UB.

En el transcurso de dos jornadas se abordaron especialmente los casos relacionados con la seguridad de los alimentos, la biotecnología y la protección medioambiental. En todos esos sectores se analizó la operatividad del principio de precaución, la responsabilidad de las administraciones públicas, el papel del procedimiento administrativo y la autorregulación.

Palabras clave

riesgos tecnológicos, biotecnología, Administración pública, autorregulación, principio de precaución

Tema

Derecho público, riesgos tecnológicos y Administración pública

Public Administration and Risk Management Conference

Abstract

Summary of the conference organised by Dr. Marc Tarrés, from the Law and Political Science Department of the UOC. The meeting was sponsored by the School of Public Administration of Catalonia and it was held at the Salón de Grados of the University of Barcelona (UB), on 19 and 20 November 2008. At the very-well attended conference were recognised experts from academia and law, who put forward the role of public administrations in risk situations. The speakers were Dr. José Esteve Pardo, Chair in Administrative Law at the UB, Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire, Chair in Administrative Law at the University of Seville, Dr. Gabriel

Doménech, Lecturer in Administrative Law at the CEU - San Pablo de Valencia, Sr. Manuel Táboas Bentanachs, Magistrate at the Sala Contencioso Administrativa (courts ruling on legal conflicts with public administration bodies) of the TSJ (supreme courts) of Catalonia, and Dr. Francesc Rodríguez Pontón, Chair of Administrative Law at the UB.

Over the two days, the discussion was mainly focussed on cases linked to food safety, biotechnology and environmental protection. In all these areas, the operation of the principle of precaution, responsibility of public administrations, the role of administrative procedure and self-regulation were analysed.

Keywords

technological risks, biotechnology, public administration, self-regulation, precaution principle

Topic

Public rights, technological risks and public administration

1. Descripción de la actividad

El seminario «Administración pública y gestión de riesgos» se celebró los días 19 y 20 de noviembre del 2008 en el Salón de Grados de la Universidad de Barcelona (UB). La dirección académica de la actividad fue llevada a cabo por el profesor Marc Tarrés, de la Universitat Oberta de Cataluña. La UOC contó para la realización de esta actividad con el patrocinio de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y la colaboración del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la UB. Su directora, la Dra. Belén Noguera, fue la encargada de inaugurar el seminario.

La actividad tuvo por objeto la discusión sobre las formas de gestión por parte de las administraciones públicas de los riesgos tecnológicos. Así, se abordaron principalmente las cuestiones siguientes: la relación entre ciencia y derecho y la adopción de decisiones públicas en situaciones de incertidumbre científica.

2. Justificación e interés de la actividad

En los últimos años la propia sociedad ha ido expresando de manera muy clara -es suficiente con prestar atención a los medios de comunicación- su preocupación por los riesgos derivados de la técnica, ya sea de las actividades con-

taminantes, de la industria alimentaria, del sector de la energía, de las telecomunicaciones, o de la liberación de los organismos modificados genéticamente. Noticias relativamente recientes (aceite de soja contaminado con residuos de hidrocarburos o el escape radiactivo de una conocida central nuclear de nuestro país) muestran a las administraciones públicas, más allá de las medidas de control que tienen que adoptar, en una situación de gestionar esmeradamente la información que tienen que suministrar a los ciudadanos. En todos los casos se puede constatar cómo el progreso tecnológico, la intervención y manipulación decisiva de la técnica -también en sectores antaño dominados por los elementos naturales, como puede ser la alimentación- ha satisfecho -y tendrá que satisfacer- ciertamente muchas necesidades pero ha generado -y generará- también muchas incertidumbres.

En este escenario de incertidumbre tienen que actuar los operadores jurídicos y las instituciones públicas: tienen que establecerse normas, tomarse decisiones y resolverse conflictos; todo eso en una sociedad muy sensibilizada por estas cuestiones, con el consiguiente incremento de las exigencias de responsabilidad y precaución. Se ha roto definitivamente el consenso social sobre el progreso que se alcanzó durante el siglo XIX y que impulsó la revolución industrial. Actualmente, muchos riesgos tecnológicos no encuentran la justificación de antes cuando el progreso técnico liberaba a la humanidad de enfermedades o de penurias. Conceptos como el de riesgo permitido tienden así a erigirse en

conceptos centrales y dirimentes en la futura evolución del derecho y de la actividad administrativa, desplazando otros como el de orden público que han perdido ya hoy su relevancia. No es ya el orden público, sino el riesgo, aquello que preocupa a las sociedades post-industriales.

La reacción más aparente del sistema jurídico ante los riesgos es la que se expresa en el llamado principio de precaución. Un principio expresamente recogido por el Derecho europeo -también de amplia difusión en la órbita anglosajona-, utilizado en importantes resoluciones de los tribunales de varios países europeos, también en el nuestro, y que es invariablemente invocado en los casos de mayor impacto social. Por ejemplo, en los casos de las encefalopatías espongiformes transmisibles (vacas locas), de los organismos modificados genéticamente (aquí se tienen que mencionar no sólo las directivas europeas en la materia, que apelan reiteradamente al principio de precaución, sino también la muy importante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 21 de marzo de 2000, sobre comercio de productos transgénicos). El **principio de precaución**, su sentido, y la aplicación que de lo mismo se hace -en el plano normativo, en las decisiones administrativas y en la revisión judicial- constituyó así uno de los puntos de atención del seminario.

El momento previo de la adopción de decisiones -momento en que el principio de precaución tiene que desplegar sus efectos- tiene que considerarse con relación al régimen de responsabilidades que de estas decisiones pudieran derivarse. La precaución se considera, y se extrema en su caso, si existe un régimen de responsabilidad riguroso para quien finalmente adopta decisiones que impliquen riesgos, sin que, al parecer, pueda ampararse entonces en el desconocimiento científico de los posibles efectos dañinos. El debate abierto sobre **la responsabilidad por los riesgos del desarrollo, especialmente en el ámbito administrativo**, es una muestra evidente del interés del tema que fue objeto de atención en el seminario.

Si el régimen de responsabilidad se tensa y sus mecanismos se apuran, como es la tendencia clara en el Derecho europeo y en el de los Estados miembros, la reacción defensiva de aquellos que pueden incurrir en responsabilidades tiende a ser el del autocontrol, la autorregulación en definitiva, para evitar incurrir en los supuestos que pueden generarlas. Éste es un proceso que se puede cons-

tatar en diferentes estudios que los ponentes del seminario han ido trabajando en los últimos años. Así, por ejemplo, el autocontrol empresarial mediante auditorías voluntarias se explica en muy buena medida por el endurecimiento de la legislación ambiental, particularmente en lo que a la responsabilidad se refiere. La autorregulación se erigió así en el tercer eje del seminario.

Conviene destacar que el objetivo del seminario no se centró sólo en el estudio de estos tres vectores -precaución, responsabilidad, autorregulación- sino, sobre todo, en las relaciones entre ellos, en los efectos reflejos que se desencadenan: la precaución se extrema si se es responsable, y ante las posibles exigencias de una responsabilidad se establecen sistemas preventivos de autocontrol y autorregulación.

3. Objetivos

El centro de atención de la actividad se proyectó sobre los dos ámbitos materiales que a nuestro entender resultaban más relevantes: el de los riesgos para la salud y el medio ambiente. Así, los sectores más concretos objeto de análisis fueron el de la seguridad alimentario-biotecnológica (manipulación genética, organismos modificados genéticamente, seguridad alimentaria) y el de la protección ambiental (control y autorización de instalaciones industriales, energía, residuos) analizando en todos estos sectores la operatividad del principio de precaución, la responsabilidad de las administraciones públicas, sus procedimientos, la participación de los expertos y la autorregulación.

4. Desarrollo del seminario

En la primera ponencia, el profesor Gabriel Doménech analizó el reconocimiento jurisprudencial de las obligaciones positivas de protección derivadas de los derechos fundamentales. Especialmente, presentó las aportaciones realizadas por el Tribunal Constitucional alemán, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional español. También se comentó la justificación de las obligaciones positivas de protección. Finalmente, se hizo referencia a los derechos fundamentales que imponen obligaciones positivas considerando quiénes son los sujetos obligados (los poderes públicos), así como el alcance

de los derechos fundamentales con respecto a la protección contra riesgos.

Por su parte, en la segunda ponencia, el profesor Juan Antonio Carrillo hizo una presentación previa del sistema español de calidad y seguridad industrial, analizando la transformación de la actividad administrativa de la mera intervención policial a la actual gestión de riesgos. Así se hizo una ubicación conceptual del término *riesgo* y de su calificación jurídica (riesgo tolerado y no tolerado). Precisamente, esta distinción es la que situaba ya el seminario ante el controvertido principio de precaución, que fue presentado en la intervención del profesor José Esteve, quien aportó la sugestiva idea, muy tratada en sus trabajos publicados, de considerar el principio de precaución como un elemento de excepción frente a la legalidad vigente. También se discutió en el posterior debate la responsabilidad de la Administración derivada de los perjuicios que pueda suponer la aplicación del mencionado principio.

La última ponencia del primer día estuvo a cargo del magistrado Sr. Manuel Táboas, quien trató la problemática jurisdiccional que ha ido planteando la Ley 3/1998 (de Intervención Integral de la Administración Ambiental) durante su aplicación. De manera especial, se puso atención

al control inicial y al ejercicio de las actividades industriales, así como a la adopción de medidas cautelares en sede jurisdiccional (p. ej., suspensión temporal de una actividad). También se hizo mención a la problemática de la ejecución de sentencias.

La segunda jornada del seminario sirvió para tratar especialmente el papel de los comités de expertos en la valoración de riesgos, especialmente en el ámbito de la biotecnología a cargo del profesor M. Tarrés y de la biomedicina a cargo del profesor F. Rodríguez Pontón. En estas dos intervenciones se plantearon elementos para el debate derivados del procedimiento administrativo y de la intervención de determinados órganos administrativos con relación a la determinación de los derechos e intereses en juego. En el debate se suscitaron interesantes consideraciones sobre las incertidumbres éticas y el papel del derecho. Así se vio la necesidad de que el sistema institucional disponga de elementos de reacción ante la importancia y el ritmo de los avances científicos. Se concluyó en la importancia de distinguir entre espacios de decisión, de consulta y de reflexión ante los retos que se plantean en determinados ámbitos de investigación.

Referencias

- Seminari d'Administració pública i gestió de riscos (2008). [programa]. Barcelona: UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Universitat de Barcelona.
[<http://www.uoc.edu/symposia/gestioriscos>](http://www.uoc.edu/symposia/gestioriscos)
- TARRÉS, Marc (2008). «Bioseguridad y normas técnicas». *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 38, pág. 107-150. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
[<http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Els_reptes_del_dret_public_davant_les_ciencies_de_la_vida>](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Els_reptes_del_dret_public_davant_les_ciencies_de_la_vida)

Cita recomendada

TARRÉS, Marc (2009). «Seminario Administración pública y gestión de riesgos» [reseña en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 8. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<Dirección electrónica del PDF>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>

Sobre el autor

Dr. Marc Tarrés Vives

mtarresv@uoc.edu

Profesor agregado de Derecho administrativo de la UOC

Universitat Oberta de Catalunya
 Estudios de Derecho y Ciencia Política
 Av. Tibidabo 39-43
 08035 Barcelona, España