

www.ecologistasenaccion.org

Andalucía: Parque San Jerónimo, s/n, 41015 Sevilla
Tel./Fax: 954903984 andalucia@ecologistasenaccion.org

Aragón: C/ La Torre nº 1, bajo, 50002 Zaragoza
Tel: 629139609, 629139680 aragon@ecologistasenaccion.org

Asturies: Apartado de Correos 5015, 33209 Xixón
Tel: 985337618 asturias@ecologistasenaccion.org

Canarias: C/ Eusebio Navarro 16, 35003 Las Palmas de Gran Canaria
Tel: 928362233 - 922315475 canarias@ecologistasenaccion.org

Cantabria: Apartado nº 2, 39080 Santander
Tel: 942240217 cantabria@ecologistasenaccion.org

Castilla y León: Apartado nº 533, 47080 Valladolid
Tel: 983210970 castillayleon@ecologistasenaccion.org

Castilla-La Mancha: Apartado nº 20, 45080 Toledo
Tel: 608823110 castillalamancha@ecologistasenaccion.org

Catalunya: Can Basté - Passeig. Fabra i Puig 274, 08031 Barcelona
Tel: 648761199 catalunya@ecologistesenaccio.org

Ceuta: C/ Isabel Cabral nº 2, ático, 51001 Ceuta
ceuta@ecologistasenaccion.org

Comunidad de Madrid: C/ Marqués de Leganés 12, 28004 Madrid
Tel: 915312389 Fax: 915312611 comunidaddemadrid@ecologistasenaccion.org

Euskal Herria: C/ Pelota 5, 48005 Bilbao Tel: 944790119
euskalherria@ekologistakmartxan.org C/San Agustín 24, 31001 Pamplona.
Tel. 948229262. nafarroa@ekologistakmartxan.org

Extremadura: C/ de la Morería 2, 06800 Mérida
Tel: 927577541, 622128691, 622193807 extremadura@ecologistasenaccion.org

La Rioja: Apartado nº 363, 26080 Logroño
Tel: 941245114- 616387156 larioja@ecologistasenaccion.org

Melilla: C/ Colombia 17, 52002 Melilla
Tel: 630198380 melilla@ecologistasenaccion.org

Navarra: C/ San Marcial 25, 31500 Tudela
Tel: 626679191 navarra@ecologistasenaccion.org

País Valencià: C/ Tabarca 12 entresòl, 03012 Alacant
Tel: 965255270 paisvalencia@ecologistesenaccio.org

Región Murciana: C/ José García Martínez 2, 30005 Murcia
Tel: 968281532 - 629850658 murcia@ecologistasenaccion.org

La participación social en la Red de Parques Nacionales: análisis y retos



Colabora:



ECOLOGISTAS
en acción



Índice

Presentación	5
La importancia de los procesos participativos	9
La encrucijada de la participación en la Red de Parques Nacionales	27
Nuevas herramientas para facilitar la participación en la Red de Parques Nacionales ...	37
La opinión de los expertos	45
El Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana	45
La transferencia de la gestión a las Comunidades Autónomas: el caso de Canarias	47
Impedimentos y desigualdades para la asistencia a las sesiones de patronatos de parques nacionales	49
Por una red transparente y participativa	50
La participación social en los parques nacionales	51

Edita: Ecologistas en Acción
Marqués de Leganés 12, 28004 Madrid
Tel. 915312739 Fax: 915312611
www.ecologistasenaccion.org

Edición: Noviembre 2011

ISBN: 978-84-939415-3-6

Impreso en papel 100% reciclado, blanqueado sin cloro

Ecologistas en Acción agradece la reproducción y divulgación de los contenidos de este cuaderno siempre que se cite la fuente.



Este cuaderno está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>



Presentación

La Red de Parques Nacionales está compuesta de espacios singulares por su alto valor ecológico y cultural, por la belleza de sus paisajes, o por la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, siendo buenos representantes de nuestros sistemas principales naturales. Se trata del 0,6% de la superficie del Estado español, y de las zonas mejor conservadas.

Entre los diferentes retos a los que se enfrenta actualmente la Red son tres los que seguramente marcarán más su futuro, debido en buena parte al, todavía no finalizado, traspaso de la gestión de los parques nacionales a las Comunidades Autónomas:

- Lograr una adecuada planificación y gestión de los parques nacionales, lejos de los intereses y presiones locales y regionales que ahora soportan;
- Asegurar la coherencia interna de toda la red manteniendo una planificación y gestión homogénea y coordinada en todos los parques;
- Y que existan adecuados instrumentos y procesos de participación social, favoreciendo el desarrollo de una conciencia ciudadana de aprecio por los parques nacionales.

Precisamente para destacar la importancia y la necesidad de la participación social, realizar un somero repaso al funcionamiento de los órganos de participación en la red, y proponer nuevas herramientas de participación que se puedan aplicar a los parques nacionales hemos editado esta publicación, que deseamos que sea útil para las administraciones competentes y las organizaciones sociales implicadas en la conservación de los parques. Esperemos que estas páginas faciliten la intervención directa de las personas o entidades en la resolución de los problemas de la Red de Parques Nacionales, que aporten su propia creatividad, conocimientos y opiniones, pudiendo compartir la responsabilidad de las decisiones en la planificación y gestión de estos espacios.

Lamentablemente estamos todavía muy lejos de lograr una participación activa, y es habitual que se siga confundiendo información o consulta con participación, incluso que se pretenda lograr una participación manipulada. Ni en la era de la comunicación,



de internet, y de las web2.0 llega adecuadamente la información a los interesados, menos todavía las vías de participación.

La necesidad de participación social no es nueva. Ya la Declaración de Río de Janeiro, en 1992, hizo un reconocimiento expreso a la participación social como método inexcusable para la transformación de la sociedad civil en aras a la conservación ambiental. El Programa 21 en su principio número 10 establece que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”

Este llamamiento a la participación debe aplicarse en todos los ámbitos, pero posiblemente donde es más necesario es en los espacios naturales protegidos, ya que solo con los procesos participativos más completos, más comprometidos, podremos conseguir una conservación efectiva.

Los parques nacionales son expresión de lo mejor de la naturaleza española, y la Red de Parques Nacionales debería ser ejemplo de participación social e implicación ciudadana.

Theo Oberhuber

Miembro de Ecologistas en Acción y representante ecologista en el Consejo de la Red de Parques Nacionales.



La importancia de los procesos participativos



Teresa María Gómez-Pastrana Jimeno

Socióloga y miembro de Ecologistas en Acción de Salamanca. Profesora de la Universidad de Salamanca.

La degradación ecológica que sufre en la actualidad el planeta no es consecuencia exclusiva de la industrialización que se desarrolla vertiginosamente desde el siglo XVIII inglés; con anterioridad, tenemos constancia de todo un proceso histórico de destrucción sistemática de biodiversidad, que evidentemente tiene nefastas consecuencias, no sólo desde el punto de vista cultural, sino fundamentalmente desde el punto de vista ecológico y socioeconómico¹. Pero en la actualidad la degradación ambiental es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el sistema mundial por los límites a los que estamos llegando.

Por ello, los espacios naturales protegidos son los principales instrumentos para la conservación de la naturaleza, como una forma moderna de administración de los recursos naturales, donde el fin primordial es garantizar los procesos y servicios que proporcionan los ecosistemas, junto a la conservación de sus valores patrimoniales, dándoles un uso lo más sustentable posible.

En los últimos años para dar respuesta a la importante necesidad social que ello implica se han ido creando figuras de protección de nuestro patrimonio natural como mecanismo de defensa a esa crisis, al mismo tiempo que como nueva posibilidad de cambio para esas zonas. Si lo analizamos detenidamente encontramos una doble dinámica relacionada con entornos naturales protegidos: Por un lado estamos creando legal y jurídicamente fórmulas de gestión administrativa que están protegiendo estos espacios.

Si acudimos a la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad encontramos que se ha desarrollado distintas modalidades de áreas protegidas a tener en

¹ Sanz López, C. / Sánchez Alhama, J. (1995), Medio ambiente y sociedad: De la metáfora organicista a la preservación ecológica, Ecorama, Granada.

cuenta. Junto a los tradicionales parques nacionales y naturales aparecen reservas, paisajes protegidos y monumentos naturales, que incluye como novedad las áreas protegidas marinas. Todo ello, además es complementado con la red Natura 2000 resultante de una Directiva Europea y los diferentes tipos de áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Concretamente en España tenemos 14 parques nacionales destinados a la conservación y al disfrute social. Los 155 parques naturales actualmente declarados pretenden compatibilizar la conservación y el desarrollo socioeconómico rural sostenible. Los 290 monumentos naturales recogen lugares de excepcional valor geomorfológico y geológico, las 265 reservas naturales se destinan a conservar especies y hábitats singulares, y los 53 paisajes protegidos se destinan a preservar culturas tradicionales que han dado carácter al territorio.

En conjunto, los espacios naturales protegidos representan el 11'8% de la superficie terrestre (casi 6 millones de hectáreas) a las que hay que añadir otras 250.000 marinas. Además España es el país que más superficie aporta en términos absolutos a la red Natura 2000 (más de 14 millones de hectáreas, el 28% del territorio español), seguida a distancia por Suecia, Alemania, Francia, Finlandia e Italia. También con esta ley se destaca las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO o los humedales de importancia internacional amparados por el Convenio de Ramsar.²

Por otro lado, está aumentando la relación social y económica de dichos espacios con estas nuevas figuras. El número total de visitas a nuestros espacios protegidos se aproxima a los 36 millones de visitas anuales. Un total de 1.081 municipios contribuyen con su territorio a los espacios protegidos. Estos municipios suman una población de casi 17,5 millones de habitantes, y ocupan la quinta parte del territorio español. El 73% de estos municipios son rurales. A ello podemos añadir además que el número total de personas que trabajan directamente en los parques españoles supera las 4.000 personas. En el caso de los parques nacionales estos reciben casi 11 millones de visitas cada año, y protegen el 0,52% de la superficie del territorio español.

Toda esta evolución es una expresión de la creciente conciencia y compromiso de la sociedad con su patrimonio natural. Es una muestra de que cada día se es más consciente de los beneficios de mantener un sistema de áreas protegidas donde el desarrollo rural sustentable, la conservación del patrimonio natural y el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas son propiciados por las áreas protegidas bien directamente o bien como escenarios demostrativos de una gestión responsable de los recursos naturales³.

Es decir, nos movemos en un paradigma donde estamos intentando compaginar nuevos espacios donde diversos actores sociales ahora tienen que unirse para la gestión de entornos con características muy determinadas. Nos encontramos ante la crisis ambiental de los entornos naturales como una realidad en la que tenemos

que reflexionar colectivamente sobre esa idea, es decir, tenemos que trabajar para enfrentarnos a lo que autores como Gregorio Mesa denominan “nuevos espacios”. Estos nuevos entornos generan nuevas formas de pensar:“(…) *los derechos humanos en general, y los derechos colectivos y ambientales, en particular, deben mostrar evidencia y poner en el espacio de discusión pública los presupuestos ideológicos y teóricos genéricos del sistema de relaciones dominante, que permitan ayudar a dar pasos por la emancipación personal y colectiva de todos aquellos sobre quienes recaen especialmente las consecuencias perversas de ese sistema sobre explotador, depredador, contaminador e injusto, (...) siendo hoy más necesario que nunca reconceptualizar y recontextualizar los derechos humanos como procesos de lucha que, desde las diferencias y la pluralidad, nos capaciten para construir un mundo digno y justo*”⁴.

Estamos empezando a asistir a un replanteamiento de las relaciones sociales, económicas, políticas y medio ambientales. Estamos inmersos en una evolución de las democracias representativas donde hasta el momento no se han obtenido resultados importantes, hacia fórmulas de gestión más cercanas a procesos de democracias participativas⁵. Es lo que denominan algunos autores como coevolución de la democracia formal (representativa) a la democracia informal (o participativa)⁶. Y en esta crisis que está afectando a los mercados, al Estado y mucho más a la Sociedad Civil, el medio ambiente también está utilizando esta línea para avanzar y evolucionar.

En el apartado de Derecho como contexto real de ese paradigma confirmaremos que esta realidad no es una mera idea, sino que pondremos al ordenamiento jurídico actual en relación con entornos naturales como ejemplo que además está acompañando este proceso. Es decir, podremos analizar específicamente como de manera silenciosa estamos avanzando de manera diversa y consolidando los procesos de participación no sólo desde la mera intencionalidad sino desde derechos reales.

Pero qué es participar y para qué sirve en entornos naturales

Primeramente antes de profundizar en el concepto de participación tenemos que tener claro que partimos de espacios donde la información se enfrenta a lo que José Luis Dader ha apuntado como modelo de tres “anillos concéntricos”⁷.

La explicación de autor ayuda entender la importancia de generar entornos que ayuden a la reflexión y sobre todo, como en las sociedades actuales estos espacios ya no pueden evitarse. Dader considera la esfera privada, constituida por actividades

4 Mesa Cuadros, Gregorio (2007) Derechos ambientales de perspectiva de integralidad: Conceptos y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el “Estado ambiental de Derecho”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pág. 129.

5 R. Villasante, T. (1995): Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad. Madrid: HOAC.

6 O’Riordan, T. (1998) “On linking formal and informal governance”, ponencia presentada en la conferencia sobre Deliberative and Inclusionary Processes in Environmental Management, University College of London, 17 de diciembre.

7 Dader, R.A. (1992), El periodista en el espacio público. Barcelona, Bosch. Pág. 145-146.

2 EUROPARC-España (2009) Programa de Trabajo para las áreas protegidas 2009-2013. Ed. FUNGOBE. Madrid.

3 EUROPARC-España (2009) Programa de Trabajo para las áreas protegidas 2009-2013. Ed. FUNGOBE. Madrid.

privadas o familiares, en el círculo interno, mientras que luego hay otra esfera social como anillo exterior, formado sobre todo por las actividades económicas y políticas, que no alcanzan necesariamente repercusión pública.

La esfera pública se sitúa en medio de ambas, en un anillo intermedio y tiene como misión conectar el mundo privado y el mundo social. Si no, se convierten en antagonistas, es decir, la privacidad se transforma en amenaza para la sociedad, y viceversa. Asimismo, insiste que en las sociedades contemporáneas existe gran permeabilidad de las fronteras de las tres esferas.

En las sociedades modernas se ha roto la estabilidad de lo que antes se definía como público y privado. Mejor dicho, coexisten dos fórmulas: privatizar lo social y socializar lo privado⁸. Es por ello que temáticas como la biodiversidad de nuestros entornos dejan de ser un tema social, para formar parte de nuestra propia esfera privada. Se conectan e interactúan, y por lo tanto, crea esa esfera pública que necesita de un espacio real que la haga efectiva entre todos los actores sociales, económicos, políticos y medioambientales que lo configuren si quieren que se avance.

Es decir, en las sociedades actuales ya nada está desconectado y todo está relacionado. Que quiere decir, que no podemos ya analizar ningún espacio natural sin entenderlo como un todo, como íntimamente entremezclado con lo propio y el interés común del que formamos parte socialmente. Cualquier tema que surja en estos contextos tiene que ser analizado desde lo local, pasando por lo supralocal; y donde lo institucional se mezcle con actores expertos y con población general a través de procesos participativos reales.

Por lo tanto el término **participación** lo vamos a trabajar en el sentido de tomar parte de la gestión de lo colectivo, de la esfera pública. Y la esfera pública es aquella que afecta e interesa a la sociedad en su conjunto, no es monopolio exclusivo del Estado (de las administraciones públicas en particular) aunque los poderes y organizaciones que lo conforman hayan de velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia de las actuaciones encaminadas a alcanzarlo. Como ya hemos apuntado los espacios naturales están siendo cada día más espacios de interacción muy importantes y las administraciones públicas incluso lo están articulando legalmente, por ello, es un tema más que no puede escapar a esta realidad.

Además, reflexionemos sobre lo realizado hasta el momento, en las sociedades contemporáneas no se están dando respuesta a las demandas sociales y mucho menos medioambientales a las que nos enfrentamos⁹:

Estamos asistiendo a una falta de información y debate a nivel general, cuando estamos en sociedades donde debería ser a la inversa ya que tenemos los mayores

avances en sistemas de comunicación e intercambio de información.

Asistimos a un control restringido de la agenda política: la política democrática institucionalizada deja en manos de unos pocos representantes la decisión sobre qué temas son importantes y qué temas no lo son.

Tendemos a una burocratización y tecnificación de agentes y procesos. Las políticas públicas son diseñadas por aparatos fuertemente burocratizados y tecnoestructuras que, además de generar intereses de carácter corporativo, muchas veces escapan al control de los políticos que las lideran, se muestran cada vez menos eficaces a la hora de generar amplios consensos sociales, o de enfrentarse a las nuevas necesidades y contradicciones que surgen en la sociedad.

Existe una fuerte corporativización de la toma de decisiones, la política democrática institucionalizada garantiza que el poder de decidir quede en manos de unos pocos, poco controlables y susceptibles de ser presionados o cooptados por grupos de interés organizados.

Como resultado de todo lo anterior, la ciudadanía percibe cada vez con más claridad cierta sensación de incapacidad por parte de las administraciones públicas, de la política, del Estado, para abordar y solucionar los problemas y cubrir sus necesidades.

Para mejorar esta realidad tenemos que avanzar en propuestas que consigan estar más cerca de procesos participativos más completos, más comprometidos en estos ámbitos públicos compartidos que se nos están demandando. Tenemos que evolucionar de participaciones manipuladas a procesos complejos donde las acciones estén pensadas realmente por la población y hayan sido compartidas por expertos que les aporten calidad a dichos procesos. Todo el mundo aportamos posibilidades, pero no intercambiamos realmente esas posibilidades y necesitamos espacios para ello. Tenemos que plantearnos si esa información llega, cómo llega, a quién, por qué y para qué llega. La pregunta es, ¿se está gestionando bien esa información y tenemos canales reales que ayuden a ello o nos hemos perdido en situaciones como las planteadas anteriormente?

Ante esta realidad nos movemos bajo dos conceptos como base, el conflicto y consenso, que aparecen como dos caras de una misma moneda. Esto es lo que ocurre en cualquier contexto de espacios protegidos; los recursos están desapareciendo y son limitados, pero tenemos que colaborar para conseguir mantenerlos y gestionarlos. El cómo hacerlo es el principal aspecto a trabajar y es lo que pretende este texto. La participación en espacios naturales es el único camino para conseguir nuevas fórmulas operativas en esos procesos de gestión nuevas de los entornos, sobre todo si queremos protegerlos y mantenerlos.

Sin embargo, nosotros primeramente queremos plantear que esta tendencia es ya una realidad no sólo de voluntad y de nuevas tendencias necesarias sino jurídica.

8 Sampedro Blanco, Víctor (2000) Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas, Editorial Istmo. Madrid. Pág. 44-45.

9 Rebollo, O. "Bases político-metodológicas para la participación"; en Arenillas, T. (Coord.) (2003), Ecología y ciudad. Madrid, Editorial El Viejo Topo.

Participación en espacios naturales conectada al Derecho ambiental

La relevancia jurídica de la participación social en los espacios protegidos no es una cuestión novedosa, los textos internacionales hace ya varios años que la recogen tras un largo recorrido de promoción previa, dado su indudable éxito práctico, hasta que los 178 Estados que formaron parte de la Conferencia de las Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo de 1992, más conocida como “Cumbre de la Tierra” lo aprobaron, dentro de una serie de documentos: el Programa 21, la Declaración de Río, la Declaración de principios sobre los bosques y varias Convenciones, o acuerdos obligatorios, en materia de cambio climático, diversidad biológica y desertificación.

Es así como la Declaración de Río de Janeiro marca un hito en el reconocimiento expreso de la participación social, como método inexcusable para la transformación de la sociedad civil, en aras a la conservación ambiental y el necesario desarrollo económico de las poblaciones empobrecidas, tanto en el Sur como en el Norte. Si ya el Programa 21 incluiría a la participación, como base para un desarrollo sustentable, el principio número 10 de la Declaración establece que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

Este principio considera la participación de los interesados como el “mejor modo” de tratar las cuestiones ambientales. Esta apelación general se completa con un deber de transparencia por parte de la Administración, así como el proporcionar los ciudadanos la oportunidad de intervenir en la toma de decisiones. Además estos derechos del ciudadano, a su vez deberes de la Administración, deben ser plenamente jurídicos, al establecer el acceso efectivo a la tutela de los tribunales judiciales y administrativos, en caso de violación o inobservancia del derecho de información y participación.

Esta Declaración forma parte de lo que en Derecho Internacional se denomina *soft law*¹⁰, de acusada utilización en el ámbito de la actual Comunidad Internacional, y que no suponiendo la creación de obligaciones jurídicas *strictu sensu*, sí que se consideran reglas que los Estados deben observar y que con frecuencia acaban positivándose en posteriores acuerdos internacionales, con voluntad de obligación.

¹⁰ Soft law en contraposición a hard law, es decir: normas plenamente obligatorias, coactivas y coercibles. Las “auténticas” normas que conllevan su respeto obligatorio y la facultad de exigencia por parte de tribunales.

Esto es de hecho lo que ha sucedido con el citado principio, al haber sido incluido en convenios internacionales, en normas comunitarias en el ámbito de la Unión Europea y en normas internas, como en el caso de España.

Es así que en 1999 aparece en escena el “*Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información pública, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*” conocido como la “*Convención de Aarhus*”, la cual hace obligatorias estas reglas para los Estados parte, habiendo España ratificado en Diciembre de 2004.

Igualmente la Unión Europea hace suyos los principios, mediante la promulgación de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

Esta recepción del principio de participación no nos debe resultar extraño ya que en países democráticos, el derecho a la información y una mínima participación de la ciudadanía en la vida política es un requisito institucional básico, incluso en aquellas democracias de corte representativo que todavía ven con recelos los mecanismos de democracia directa, como puede ser la española, al menos en el ámbito decisorio nacional.

En el ámbito local y regional, sin embargo, existe un consenso amplio en considerar no sólo posible si no imprescindible implementar una política de participación real y efectiva, siendo un fin principal disminuir la actual distancia entre el gobierno y los gobernados.

De este modo la UE ha aprobado la *Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local*, donde invita a las autoridades locales y regionales a suscribir ciertos principios básicos¹¹ en materia de participación ciudadana.

Todo ello plenamente integrado en nuestro orden constitucional, ya que España como es sabido se constituye en un Estado Social, Democrático y de Derecho (art. 1.1. CE78), donde le corresponden a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2) y donde se reconoce además como derecho la participación en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes (art. 23).

Pero es la Ley 27/2006, de 18 de julio la que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y que traspone las citadas directivas comunitarias. Este nuevo régimen de

¹¹ Ver página 25 ANEXO I: Principios esenciales de una política de participación democrática en el nivel local

acceso a la información ambiental se sitúa cerca del estándar europeo en la materia, cuya referencia es la Convención internacional sobre acceso a documentos públicos del Consejo de Europa de 2008. Esta nueva regulación del derecho, que ya aparecía vagamente recogido en el art. 105 de la Constitución y el art. 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en lo siguiente LRJAP y PC) cumple buena parte de los principios esenciales que la Coalición Pro Acceso¹² ha definido tras el estudio comparativo de la legislación y la práctica en más de 80 países del mundo así como de la citada Convención.

En esta Ley no podemos olvidar la regulación del *derecho de participación* que establece el deber de información y consulta cuando estén abiertas las posibilidades, antes de la adopción de decisiones respecto la *“elaboración, modificación y revisión de planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente”*. Además prevé que las opiniones del público sean *“tenidas en cuenta”* y todo ello *“para promover una participación real y efectiva”*.

Pero como vemos aunque es palpable la concepción de la participación de esta ley, se reduce ésta a una mera información previa y consulta, reservándose incluso la posibilidad de seleccionar a los partícipes, que al menos serán los *“interesados”*, según el Derecho administrativo español, y asociaciones con fines ambientales, con más de dos años de actividad. Esta es pues la configuración legal mínima del derecho de participación vigente en el ámbito ambiental: información y consulta previa a agentes concretos, establecidos por mandato legal, pero en este artículo estamos trabajando un ámbito mucho más profundo una reflexión de espacios donde se llegue a esa participación real y efectiva bien entendida.

Así la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, contiene numerosas apelaciones a la participación social, recogiendo como principio básico, en el art. 2. h), *“la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley”*. Esta ley plantea el desarrollo reglamentario de un *Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017*, el cual, siendo ya de clara orientación política, recoge ciertos principios, metas y objetivos, entre los cuales se encuentra *“la participación real y efectiva en los procesos de toma de decisiones que afecten a la biodiversidad”*, y todo ello basado en una *“información adecuada y transparente”*. Además se recoge la necesidad de fomentar los *“procesos participativos”*, *“donde se implique de un modo directo a los todos los actores y sectores interesados”*, lo cual se acerca singularmente al concepto de participación amplio, propuesto en este artículo como único modo real de participación y autodesarrollo.

¹² La **Coalición Pro Acceso** es una plataforma formada por organizaciones de la sociedad civil e individuos, donde se incluye Ecologistas en Acción, que se constituyó en Octubre de 2006 con el fin de promover la adopción e implementación de una Ley de Acceso a la Información en España. <http://www.proacceso.org>

Este modo de participación queda todavía más claramente recogido en el *Plan Director de la Red de Parques Nacionales*, promulgado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre instrumento básico de ordenación y programación de la red de parques nacionales, donde se establecen los objetivos y directrices básicas que deben orientar los diversos documentos de referencia de los Parques Nacionales (Planes Rectores de Uso y Gestión y Planes Sectoriales). Así se establece como objetivo *“favorecer el desarrollo de una conciencia ciudadana de aprecio por los parques nacionales y canalizar la participación social en el proceso de toma de decisiones”*, lo cual se materializa en directrices y ciertos criterios delimitados de planificación de la red:

- a) Asegurar la transparencia y la participación pública adecuadas durante el proceso.
- b) Utilizar la mejor información y el mejor conocimiento disponibles.
- c) Adoptar las decisiones a partir de diferentes alternativas adecuadamente evaluadas.
- d) Ajustar el contenido del plan a la capacidad de ejecución durante su período de vigencia

Es decir, aunque aún nos falte concretar cómo realizar esos procesos, lo que es obvio es que la expresión de estos criterios en una norma supone un doble reconocimiento hacia el concepto de participación social, ya que por un lado se *“asegura la transparencia y la participación pública durante el proceso”*, y además se establecen una serie de apartado b), c) y d), los cuales son mucho más eficientemente aplicados precisamente si se emplean procesos participativos.

Esta necesidad de promover *“procesos”* está además perfectamente recogida en las directrices para la redacción de los planes, al establecer durante todas las fases: análisis y diagnóstico, definición de objetivos, selección y evaluación de alternativas, la posibilidad de incluir a numerosos actores sociales, al menos, *“a las Administraciones públicas implicadas, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales, propietarios, empresas y otras entidades que tengan intereses en el parque nacional”*. Incluso posibilitando la incorporación *“también a personas que expresen interés aun no perteneciendo a los grupos anteriores”*.

De este modo la propia normativa estatal, reguladora y orientadora de la planificación de la red de parques, establece la obligatoriedad de participación en todas las fases de elaboración del plan de determinados actores sociales e institucionales, dejando abierta la puerta de la participación incluso a toda aquella persona *“que exprese interés”* por el parque nacional.

En resumen, la regulación jurídica actual opta por un modelo mínimo general de *“participación”* a través del derecho a la información y a la consulta previa, que sin embargo la específica normativa de conservación deja abierta hacia un modelo de co-gestión y control social de los Parques Nacionales que se acerca cada vez más

hacia los objetivos internacionales de participación real y efectiva de los ciudadanos, como “*mejor modo*” para tratar la problemática ambiental, aunque deja en manos de patronatos, comisiones mixtas y demás órganos ambientales políticos e institucionales, basados en modelos burocratizados, la concreción del nivel de participación social deseado.

Sin embargo, consideramos que esta configuración legal posibilita la utilización de una amplia gama de procesos participativos, especialmente si se toman en consideración las recomendaciones europeas de participación ciudadana en el ámbito local. Pero, sobre todo, lo que planteamos es que aparece como plataforma que nos indica que se necesitan cambios sociales que nos acerquen a esos nuevos espacios que comentábamos anteriormente y sobre todo plantea la participación en espacios naturales como una realidad que ya no puede ser analizada fuera del espacio público. Tenemos que hablar de ella y reflexionar de cómo utilizar, para qué utilizarla y cuándo, por ejemplo.

¿Por qué es entonces importante participar en los parques nacionales?

Como hemos señalado, en este contexto de crisis nos están fallando las democracias representativas que hasta ahora nos permitían gestionar nuestra propia realidad. Ahora estamos buscando espacios donde poder mejorar nuestros entornos naturales y donde podamos ejercer esa posibilidad todos y todas, apoya incluso por el marco jurídico internacional e incluso nacional.

Con la aplicación de procesos participativos podemos aportar elementos de información que sería imposible obtener por otras vías y puede ser una buena estrategia para anticipación de conflictos y otorgar mayor legitimidad a las decisiones públicas, creando un sentido de corresponsabilidad entre la ciudadanía, los agentes económicos y sociales. Es decir, contribuye, en último término, a crear tendencias para generar sinergias de diálogo y de acuerdo entre los agentes y los poderes públicos mucho más efectivas.

Volvemos a insistir en la idea de que hasta el momento hemos estado trabajando en modelos donde el concepto de gobierno (government) se refiere a la producción y prestación de servicios, mientras que la de gobierno relacional (governance) por la que aquí se apuesta, se refiere a la capacidad para que los grupos sociales compartan responsabilidades en la definición de los objetivos, el diseño de estrategias y la implementación de soluciones¹³.

Pero para ello necesitamos además de la construcción de culturas políticas y profesionales abiertas al trabajo horizontal, la coordinación interdepartamental y el intercambio de recursos y voluntades entre sí de la administración, teniendo en cuenta siempre que el desarrollo sustentable desborda claramente el terreno am-

biental e implica también aspectos económicos y socioculturales. Estamos, entonces hablando de una participación ciudadana en un sentido más amplio, diferente a la mera relación entre los poderes públicos y el tejido social y/o las redes comunitarias que se ha estado practicando hasta el momento.

Es decir, y como resumen, nos estamos moviendo en dos grandes tipos de estrategias políticas basadas en la participación ciudadana: participar para legitimar o participar para transformar.

En el primer caso, la participación como legitimación, lo que se busca por parte de aquellos que promueven o impulsan las prácticas participativas es, como resultados de éstas, que nuestras posiciones, objetivos e intereses salgan fortalecidos, pero sin estar demasiado interesados en cambiarlos.

En el segundo caso, lo que se busca no es quedarnos como estamos y donde estamos, pero más fuerte, consolidado o legitimado, sino promover cambios, transformaciones en las que se considera que la participación de los ciudadanos es fundamental.

Por lo tanto, nosotros apostamos por el segundo modelo ya que éste realmente produce procesos “pro-activos”, aquellos que verdaderamente consiguen implicar en los procesos a las personas que coexisten en los entornos naturales para conseguir mantener y potenciar los recursos existentes en estos espacios. Con este tipo de estrategia los grupos sociales, las comunidades de afectados, los expertos, los políticos y la ciudadanía en general puedan poner en común un conjunto de ideas, deliberar y explorar formas consensuadas de resolución de sus problemas colectivos.¹⁴

Y para hacerlo debemos construir un proyecto común dentro de los entornos naturales que exijan trabajar colectivamente tres dimensiones¹⁵:

- La dimensión de los valores (código ético): donde se trate de construir colectivamente aquellos valores que inspiran nuestra práctica transformadora. Con esta dimensión trabajaremos con valores tales como el respeto al otro y la solidaridad, pero también sobre la cooperación, la sostenibilidad, la integración, etc. Se tratará, sobre todo, de saber qué nos inspira para quedarnos y evolucionar para evitar que perdamos cada vez más biodiversidad. Es decir, tendremos que trabajar en no cambiar ese conjunto básico de valores aunque puedan cambiar los instrumentos concretos, las formas organizativas y los proyectos que utilicemos.
- La de los problemas o síntomas (diagnósticos): aquí lo que hay que tendremos que hacer es identificar aquellos que son compartidos, los que interesan o preocupan al colectivo o son una amenaza para el conjunto de la comunidad. Esto exigirá escuchar a más gente porque detrás de cada problema, hay que identificar

14 Font, Nuria, “Local y sostenible”, Font, Nuria / Subirats, Joan (eds.) (2000), Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España, Icaria, Barcelona, pp. 14-17.

15 Rebollo, O., “Bases político-metodológicas para la participación”; en Arenillas, T. (Coord.) (2003), Ecología y ciudad. Madrid, El Viejo Topo.

13 Font, Nuria, “Local y sostenible”, Font, Nuria / Subirats, Joan (eds.) (2000), Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España, Icaria, Barcelona, pp. 14-17.

agentes y colectivos. Haciéndolo podemos saber cuáles son los que generan más consenso por ser más generales, y diferenciarlos de los más particulares.

- La de las propuestas (programaciones): Hay que poner límites al proceso en el tiempo para que interactúen los actores, para que el proceso de cambio sea completo y sea constante. Si se quedan los mismos y dura mucho, no se consigue el objetivo último real del proceso, nuestro objetivo es la mejora es la transformación efectiva y operativa.

La búsqueda de nuevos consensos sociales constituye uno de los objetivos principales que debemos perseguir todos los actores sociales implicados con entornos naturales si queremos conservarlos y convivir con ellos. Pero la búsqueda del consenso exige actitudes abiertas, no exclusivistas o sectarias, como exige también un respeto escrupuloso hacia la diversidad de opiniones e intereses que puedan aparecer en el proceso. Pero además exige un respeto escrupuloso hacia las formas de organización (los tiempos y los espacios) de la vida cotidiana de la gente y de los grupos. Esta es una de las primeras premisas de las que debemos partir si queremos conseguir procesos participativos efectivos.

Ventajas de este tipo de procesos participativos para los parques nacionales

Para terminar, si esto lo tenemos claro, podemos resumir a continuación las ventajas específicas que tienen los procesos participativos para la gestión, uso, explotación y disfrute de los parques nacionales y otros espacios naturales según etapas básicas de gestión de usos públicos:

- En la etapa de arranque de un proceso de estas características el anuncio de implantar un sistema de participación social en un entorno natural protegido favorece enormemente la acogida inicial de este tipo de proyectos. Pero para que ello sea efectivo hay que considerar a todos los actores sociales y tener claros cuáles son sus relaciones iniciales con el entorno natural en el que están inmersos, respetando sus vínculos con esos mismos entornos naturales.
- En la etapa de diagnóstico hay que crear procesos participativos activos que ayuden a facilitar la recogida de datos entre todos los actores involucrados en estos entornos naturales para acceder a la información más detallada que de ninguna otra manera se podría recoger. Si respetamos este proceso nos permitirá comprender lo que ocurre fuera de la esfera científica y técnica y permite definir y analizar los problemas más eficazmente, al mismo que conjuntamente entre todos los actores implicados. Este proceso amplía la riqueza de sus posibilidades y ayuda a evitar conflictos a medio y largo plazo.
- En una etapa de planificación lo que nos interesa es identificar soluciones y

alternativas que van a ser socialmente aceptables, asegurando su viabilidad final y creando sinergias que ayuden a solucionar múltiples problemas simultáneamente.

- En etapas de ejecución y funcionamiento lo importante en temas de participación es crear un sentido de propiedad sobre el plan o programa que facilite la implementación. Esto ayuda a que aumente la sensibilidad ante los problemas sociales y ambientales, permite cambio de conductas cotidianas, comprensión de la gestión municipal en el intento de resolver los problemas y la dinamización ciudadana con los consiguientes beneficios sociológicos derivados. Es decir, lo que vamos buscando es la integración de la ciudadanía y los grupos de población tradicionalmente aislados en la vida pública.
- Por último, en etapas de seguimiento y evaluación la creación y utilización de procesos participativos ayuda a que los agentes sociales puedan erigirse como los mejores vigilantes y garantes del proceso, se consigue una mayor transparencia en la gestión municipal, y sobre todo, mejora la imagen de la Administración hacia la ciudadanía.

Es decir, la participación a nivel general tiene como ventajas iniciales una mejora de obtención de información precisa que ayuda al cambio de actitudes cotidianas y por tanto de mentalidad. Este cambio además puede asociarse a una mejora de la comprensión de lo global de la pérdida de biodiversidad de nuestros entornos naturales mediante la implicación local; y, sobre todo, consigue un mejor desarrollo endógeno de estas zonas donde el mantenimiento y vigilancia de los mismos son más eficientes y efectivos.

Además en estos procesos hay un continuo proceso de retroalimentación de la aplicación de procesos participativos que aseguran que las personas involucradas apunten correcciones, aporten modificaciones y puntualicen mejoras de eficiencia y aplicabilidad para cualquier proceso de mejora de los entornos naturales.

Lo que buscamos en realidad con la aplicación de procesos participativos es conseguir desarrollar un enfoque estratégico para los parques nacionales pero que no podemos conseguir si no buscamos la idoneidad entre la metodología participativa aplicable y los objetivos a conseguir desde un enfoque interinstitucional que además identifique y trate tendencias de exclusión social.

Tampoco podemos olvidar que cualquier proceso participativo lleva consigo un proceso de seguimiento y evaluación permanente que nunca debe ser descuidado para que consigamos la aplicación real de este tipo de procesos.

Todo ello no será posible si no resolvemos una serie de necesidades básicas de inicio:

- Disponer de un mínimo de recursos y personal formado para impulsar el proceso.

- Dedicar esfuerzos para la reconciliación de posibles diferencias importantes y para establecer prioridades.
- Plantear la participación no sólo como la aplicación puntual de alguna técnica o como un evento que sea un fin sí mismo, sino también como parte integrante de un proceso participativo continuo.
- Equilibrar el papel de los expertos, facilitadores y grupos sociales.

Evitar que el proceso quede al margen o compita con políticas sectoriales de ámbito local.

- Seguir el principio de equidad y justicia social.

En definitiva, lo que buscamos y podemos conseguir al final es un nuevo modelo donde el resultado va en la línea de una nueva repolitización del ámbito local donde se considera la esfera local como un ámbito no sólo de gestión y ejecución de políticas sino de definición de prioridades y de diseño de proyectos a medio y largo plazo donde la participación de actores diversos con intereses diversos y percepciones diversos llegan a acuerdos muchos más eficientes y efectivos.

Con esta nueva fórmula estamos encaminados a conseguir nuevas formas de desarrollo endógeno de zonas de recursos naturales que actualmente están en grave peligro. Y además estamos consiguiendo innovación democrática que refleja la evolución que apuntábamos al inicio de este texto en sociedades hasta el momento muy representativas formalmente y que están tendiendo a evolucionar a espacios deliberativos como alternativa real ante la crisis medioambiental.

Pero tenemos una serie de retos finales a los que enfrentarnos si realmente queremos conseguir procesos participativos en entornos naturales más funcionales sustentablemente:

- Debemos transformar el rol de “paternalismo burocrático” de las instituciones públicas y las políticas de desarrollo local por un nuevo rol de habilitador y facilitador de cualquier proceso que se inicie o se genere dentro de entornos naturales.
- Una manera sería cambiar las instituciones y las organizaciones para permitir integrar los aspectos sociales, económicos y ambientales en la gestión de propuestas específicas para estos entornos; todo ello sin olvidar el reto que conlleva incluir y articular las concepciones y los intereses de sectores más vulnerables, tradicionalmente marginados en las decisiones políticas
- Con ello nos obligamos a lograr que la ciudadanía que se encuentren en estos entornos tengan interés y confianza en las instituciones públicas que les representan y que se consigan realmente un proceso participativo real¹⁶.

16 Martell, Maritzell/ Querol, Cristina, “Procesos innovadores de participación”, Font, Nuria / Subirats, Joan (eds.) (2000), *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona, pp. 14-17.

Los procesos participativos son un gran avance en las nuevas sociedades modernas porque reflexionan y buscan alternativas a la crisis medioambiental en la que estamos inmersos, y más concretamente a la pérdida de biodiversidad existente. No podemos evitar esos cambios constantes, Giddens lo expone como *Consecuencias de la modernidad*: “La reflexión de la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente”¹⁷. Por ello la única alternativa que nos queda es crear acciones pro-activas basadas en procesos participativos para que esos espacios naturales que se están viendo reducidos progresivamente no desaparezcan finalmente. Estamos inmersos en un proceso de cambio donde hasta el Derecho se está adaptando a esta nueva dinámica. Compartimos cierta información¹⁸ que nos hace partícipes de un espacio público a considerar. Y una vez analizadas sus ventajas, ahora sólo nos queda aplicar procesos participativos como único método efectivo para esos espacios naturales que estamos generando y como nueva alternativa y apuesta más real para nuestro futuro y el de próximas generaciones.

17 GIDDENS, A. (1993): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial. Pág. 46.

18 Ecologistas en Acción (2009), “62 medidas, no milagrosas, para detener la pérdida de biodiversidad”.



ANEXO I: Principios esenciales de una política de participación democrática en el nivel local

- a. Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro.
- b. Buscar nuevas vías dirigidas a reforzar el espíritu de ciudadanía y a promover una cultura de la participación democrática compartida por las comunidades y las autoridades locales.
- c. Desarrollar la conciencia de pertenecer a una comunidad y estimular a los ciudadanos a aceptar la responsabilidad que les corresponde para contribuir a la vida de sus comunidades.
- d. Conceder una importancia esencial a la comunicación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, y estimular a los responsables locales para favorecer la participación de los ciudadanos y considerar atentamente sus demandas y sus expectativas a fin de dar respuestas apropiadas a las necesidades que expresan.
- e. Considerar la cuestión de la participación de los ciudadanos en su conjunto, teniendo en cuenta a la vez mecanismos de democracia representativa y formas de participación directa en el proceso decisorial y en la gestión de los asuntos locales.
- f. Descartar las soluciones demasiado rígidas y permitir la experimentación, privilegiando las habilitaciones frente a las prescripciones; prever, en consecuencia, una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos, su utilización.
- g. Partir de una profunda evaluación de la situación referente a la participación en el nivel local, fijar los hitos apropiados y prever un sistema de seguimiento que permita controlar su evolución, a fin de identificar las causas de las tendencias positivas o negativas en la participación de los ciudadanos y medir el impacto de los mecanismos adoptados.
- h. Hacer posible los intercambios de información sobre las mejores prácticas de participación entre los ciudadanos de un mismo país y los de diferentes países, sostener el aprendizaje recíproco de las entidades locales sobre la eficacia de los diversos métodos de participación y garantizar que el público sea informado plenamente de toda la gama de oportunidades disponible.
- i. Conceder una atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar activamente o que, de ipso, quedan al margen de la vida pública local.
- j. Reconocer la importancia de una representación equitativa de las mujeres en la política local.
- k. Reconocer el potencial que los niños y los jóvenes representan para el desarrollo duradero de las comunidades locales y destacar el papel que pueden jugar.
- l. Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos como socios esenciales del desarrollo y del mantenimiento de una cultura de la participación, y como fuerza de entrenamiento para la práctica de la participación democrática.
- m. Movilizar los esfuerzos conjuntos de las autoridades en todos los niveles territoriales, siendo cada una de ellas responsable de la aplicación de las acciones apropiadas que sean de su competencia, sobre la base del principio de subsidiariedad.



La encrucijada de la participación en la Red de Parques Nacionales

Laura Lucas del Álamo

Periodista, miembro de Ecologistas en Acción de Madrid y de Batiscafo Abisal

El conocimiento de la existencia de los Parques Nacionales es directamente proporcional a la participación de la ciudadanía y de las instituciones. Sin conocer, no hay demanda por parte de la sociedad, por lo tanto, la inversión en su conservación y en su fomento es menor.

Muchas veces, el conocimiento parte de algo tan profundo y tan necesario como la conservación de la naturaleza. El ser humano está absorbido en una inercia cotidiana en ocasiones asfixiante, lo que provoca que mucha de la sabiduría natural y el valor que tiene la naturaleza para nuestra propia existencia, se haya perdido. Recuperar estos conocimientos o recordarlos hará que la participación activa en los diferentes parques nacionales se ponga en funcionamiento.

Muchos estudios hablan de la opinión que tiene la sociedad en cuanto a los parques nacionales, ya sea a escala local o estatal. Se escucha al receptor pero también se debe prestar atención al emisor para poder comprender la situación actual de los parques nacionales y, así, ofrecer propuestas y alternativas para su mejora en la conservación.

Se está viviendo una época de incertidumbres, de desarraigo social. En ocasiones el ser humano se olvida de su origen y de que lo que consume proviene de procesos y servicios ecosistémicos; por lo que sin un medio ambiente sano el ser humano no podría existir. Algo tan cercano como la gestión de un Parque Nacional para los habitantes de su entorno y para las personas que quieren o deben estar implicadas en su conservación, es vista como lejana e inaccesible, lo que conlleva graves riesgos para la conservación de dicho espacio.

Los parques deben coexistir en la era de la rapidez y de la inmediatez, donde todo se queda obsoleto a gran velocidad y donde el usar y tirar es la moda impuesta en el día a día.

A continuación, y partiendo de la base de la experiencia de los representantes de las

organizaciones ecologistas en los patronatos de los parques nacionales y en el Consejo de la Red de Parques Nacionales realizamos un repaso a los principales factores que están dificultando, y en ocasiones incluso impidiendo, la participación de las organizaciones sociales en la Red de Parques Nacionales.

Los patronatos. Las relaciones y el funcionamiento

El Patronato se define como el órgano de participación de la sociedad en los parques nacionales. Cada parque cuenta con un patronato, en ocasiones denominado Consejo de Participación o Junta Rectora, en el que están representadas la Administración General del Estado, la Administración de la o las Comunidades Autónomas que integran el parque y las Administraciones Locales, así como aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los objetivos de la Ley de la Red de Parques Nacionales. Desde el traspaso de la gestión a las CCAA estos patronatos están adscritos, a efectos administrativos, a la Comunidad Autónoma en donde esté situado.

Por ello los patronatos son el punto de encuentro de las administraciones y de las entidades relacionadas con el parque, y el único órgano de participación existente en el ámbito de un parque nacional.

Los principales elementos que están dificultando, cuando no impidiendo, una participación activa de las organizaciones sociales en dichos patronatos son:

Composición y convocatorias de los patronatos

Los patronatos están compuestos muy mayoritariamente por representantes de las diferentes administraciones, muchos de ellos con una participación muy escasa, en ocasiones con escasísima relación con el territorio, y un bajo nivel de conocimiento del funcionamiento del parque y del propio patronato. Esto, junto con el elevado número de personas que componen estos patronatos hace que en demasiadas ocasiones sean ineficaces, lo que evidentemente dificulta una participación activa de los representantes sociales. Veamos algunos ejemplos:

- Últimamente en los patronatos han adquirido mayor peso los sectores con intereses económicos, llegando a la situación de estar representadas organizaciones turísticas como ocurre en el Parque Nacional del Teide.
- En algunos patronatos la representación es tan amplia que impiden que las reuniones sean operativas, como ocurre en el Parque Nacional de Picos de Europa.
- Presentan poca actividad, ya que el número de reuniones es menor del establecido. Aunque la periodicidad más lógica para las reuniones de los patronatos sería una media de tres reuniones al año, lo más frecuente es que el mismo solo se reúna una vez al año, lo que junto con el elevado número de temas a tratar dificulta enormemente una adecuada participación.

- Proporcionalmente al número de miembros, los representantes de las organizaciones sociales son muy escasos. Por ejemplo en el caso de las organizaciones ecologistas los representantes suelen ser dos o tres, no entendiéndose esta disparidad de criterio dentro de la misma Red. Otras organizaciones sociales, como los sindicatos no están representados en todos los patronatos.

Asistencia a los Patronatos

Dado que los patronatos con los únicos órganos de participación en los parques, es evidente que poder asistir a los mismos es imprescindible, sin embargo llama la atención que esto no siempre es posible:

- Horario inadecuado. Uno de los elementos que más claramente dificulta una adecuada participación en los patronatos para muchos representantes de las organizaciones sociales es que las reuniones en demasiados casos se produce por la mañana, es decir en pleno horario laboral, ello obliga a los representantes de las organizaciones sociales a pedir permiso en su puesto de trabajo o tener que utilizar un día de vacaciones para poder asistir. Además se deberían financiar los gastos de desplazamientos para asistir a las reuniones.
- La propia administración impide la participación. Incomprendiblemente son las propias administraciones públicas las que a sus trabajadores no les concede el permiso necesario para asistir a los patronatos. Existen casos concretos, como el del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido o en el Parque Nacional del Teide, donde algunos de los representantes de las organizaciones ecologistas trabajan para la administración autonómica, en una consejería ajena a la administración del parque, y se les impide ausentarse del trabajo para participar en dichos patronatos. La participación en los patronatos no puede estar supeditada a la superación de impedimentos y dificultades y mucho menos en desigualdad de condiciones entre sus integrantes. Son las administraciones correspondientes las que deben articular las medidas para evitar estos problemas y los agravios comparativos que generan.

Presidentes de los patronatos

Que los patronatos sean órganos efectivos de participación depende en buena medida del presidente de dicho patronato, por ello es esencial asegurar presidencias efectivas y con continuidad:

- Presidencias políticas. Desde hace años ha existido la tentación, el caso más evidente es el Parque Nacional de Doñana, de nombrar como presidentes del patronato a algún responsable político, en activo o no. Últimamente se está generalizando que ostente dicho cargo el Consejero competente, por ejemplo en el caso del Parque Nacional de Picos con el traspaso de la gestión del parque serán rotativamente

presidentes del patronato los consejeros de cada una de las CC AA implicadas. Ello supone la politización del cargo y del parque y desvía la atención hacia otros intereses partidistas. Además perjudica seriamente el funcionamiento de los patronatos y por tanto la participación social en los mismos. Lo más adecuado sería que dicha presidencia sea elegida por los miembros del patronato asegurando una continuidad y una dedicación que de otra manera no se obtiene.

- Presidencias al dictado. Especialmente grave resulta que las administraciones autonómicas sustituyan a los presidentes de los patronatos según sus propios intereses, simpatías o actuaciones. El ejemplo más claro lo encontramos en el Parque Nacional de Doñana, donde la Junta de Andalucía sustituyó como presidente al científico Ginés Morata por haber votado esté en contra del proyecto del oleoducto Balboa, sustituyéndolo por el ex presidente del Gobierno Felipe González.

Participación poco efectiva

Además de lo ya citado, los representantes en los patronatos de las organizaciones sociales son cada vez más críticos con el funcionamiento y la utilidad de los mismos:

- Muchas decisiones no pasan por el patronato. Desde que se crearon las comisiones mixtas para lograr la cogestión existente antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2004, hasta nuestros días son cada vez más las decisiones que afectan a los parques que no son presentados y debatidos en los patronatos. Primero fueron aquellas comisiones mixtas entre administración estatal y autonómica, que no contaban con representantes sociales, quienes “hurtaron” competencias al patronato, también las comisiones permanentes, en su mayoría sin representantes sociales, asumen algunas decisiones importantes, y ahora son directamente las administraciones autonómicas quienes no trasladan ciertos temas, posiblemente conflictivos, a los patronatos. Con todo ello los patronatos han perdido peso político y se ha debilitado su papel de órgano de participación.

- Grupos de trabajo. En casi la mitad de los parques nacionales sus patronatos han creado grupos de trabajo temáticos, que suponen una herramienta muy útil para trabajar en pequeños grupos sobre cuestiones concretas. Sin embargo en varios parques estos grupos han dejado de reunirse, y como decíamos en otros directamente no se han creado. Recomendamos la creación o recuperación de los mismos, ya que facilitan la participación social y se han demostrado efectivos.

- Parques islas. Pese a que actualmente la gestión de los parques corresponde a las CC AA, lo que debería facilitar la integración de los parques con su entorno, sigue existiendo una cierta desconexión entre el parque y dicho entorno, del que en buena medida depende. Es necesario potenciar también la participación de la sociedad civil de ese entorno, en ocasiones muy amplio.

- Déficit de transparencia. El funcionamiento de los patronatos está marcado por una habitual falta de transparencia y una falta casi crónica de debate en torno a los temas que se plantean en las reuniones. Los representantes de las instituciones públicas actúan, y posiblemente piensen, como si los patronatos fuesen un mero trámite, pervirtiendo con esta actitud el verdadero sentido de los patronatos. Es necesario establecer herramientas para asegurar esa transparencia y debate.

Accesibilidad y coordinación

La participación en los parques nacionales no debe estar limitada a los patronatos, es esencial que desde los habitantes del entorno a los visitantes, pasando por las entidades interesadas en su conservación se pueda acceder a los responsables de su conservación y gestión, independientemente de la administración competente. Se ha producido un cierto alejamiento entre estos sectores y el parque, debido a la burocratización, a la descoordinación entre administraciones y a la falta de interés real en la participación social.

En el siguiente capítulo se propondrán herramientas para lograr dicha accesibilidad.

Consejo de la Red de Parques Nacionales

El Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano estatal de carácter consultivo en el que está representada la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas que cuentan con parques nacionales, los presidentes de los patronatos, representantes de organizaciones conservacionistas y sindicales, y de los municipios con territorio en los parques nacionales. Este consejo tiene una gran importancia por ser en buena medida el garante de la visión en red de los parques nacionales y ser el único punto de encuentro entre todas las administraciones y los sectores sociales interesados en la conservación de los espacios incluidos en la Red. Además entre sus funciones incluye aspectos tan importantes como la propuesta de declaración de nuevos parques nacionales (previo a su tramitación legislativa), y de renovación o modificación de los ya existentes, la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales y sus revisiones, la revisión de los PRUG antes de su aprobación, y los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales.

Concretamente las organizaciones de defensa ambiental cuentan en dicho Consejo con tres representantes, sólo el 5,6% de los miembros, pese a lo cual tienen un alto grado de participación en sus reuniones. Una de sus reivindicaciones constantes es defender la coherencia en la gestión de los parques nacionales.

Las principales limitaciones a la hora de asegurar una adecuada participación de las organizaciones sociales en dicho consejo son:

- Una progresiva reducción en el nivel político de los representantes de las admi-

nistraciones. Mientras que en etapas anteriores del Consejo (especialmente siendo ministra Cristina Narbona), era habitual la participación del Ministro de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, así como de los respectivos Consejeros de Medio Ambiente, actualmente lo frecuente es la participación de Directores Generales, sin duda con menor capacidad política a la hora de tomar decisiones.

- La escasez de temas referidos a los problemas concretos a los que se enfrentan cada uno de los parques nacionales, dando la impresión que las administraciones prefieren que el Consejo no pueda analizar estos temas. Aspectos como la ausencia de estudios de capacidad de carga de visitantes ante el elevado número de visitas que reciben determinados espacios, o los problemas relacionados con la gestión del agua en varias cuencas hidrográficas y sus impactos en varios parques nacionales se han propuesto en varios casos por los representantes ecologistas sin llegar a poder analizarse, hasta el punto que muchos de estos temas tienen que sacarse repetidamente en el apartado de ruegos y preguntas por no existir un punto del orden del día dedicado a ellos.

- La escasa información que aportan las administraciones autonómicas sobre la gestión que realizan en los parques nacionales, dando con ello la sensación que la única administración implicada con la Red de Parques Nacionales es la estatal.

- El retraso en la aprobación del nuevo Plan Director de Parques Nacionales. Pese a que el todavía en vigor fue aprobado en 1999, hace 12 años (tenía una vigencia de siete años), pero incomprensiblemente todavía no se ha aprobado el nuevo. Dado que el Plan Director es el instrumento genérico de gestión y planificación de los parques, el elemento vertebrador, su aprobación debería haberse considerado prioritario.

Nuevas tendencias en la opinión pública. ¿Qué ha cambiado?¹

Hasta hace unos años, gran parte de la población confundía parque nacional con parque natural. Un amplio porcentaje de la población no los sabría diferenciar, y cuando los conceptos se confunden es mucho más complicado concienciar, implicar y hacer participar a la sociedad.

Un reciente estudio elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Red de Parques Nacionales sobre la percepción social de dicha red, elaborado en septiembre de 2011, identifica distintas tendencias de participación hacia los parques nacionales. Clasifica el tipo de personas y la clase de visita que realizan al espacio, teniendo en cuenta la duración de la visita, a qué la dedican y si realmente han elegido ese destino vacacional por el parque nacional.

Afirma dicho estudio que el rango de media de edad que visita el Parque está com-

prendido entre los 25 y los 45 años. Teniendo en cuenta que es el grupo de edad con más representación, estamos ante el público objetivo específico que demanda los parques nacionales. Señala también que la mayoría de los visitantes son de origen español y que un bajo porcentaje de extranjeros elige el destino de su instancia condicionado por un parque nacional.

Aún así, las tendencias están cambiando a mejor. Existe un mayor conocimiento de los parques nacionales, de sus especies y de su función vital. Esto produce, a su vez, una mejora socioeconómica de las zonas colindantes al parque, ya que se establecen como referencia de calidad de vida la naturaleza frente a las ciudades contaminadas y la creación del llamado turismo verde que repercute en las economías locales y de subsistencia de las poblaciones. Esta es una forma de implicar y de participar activamente en la conservación.

Según los datos oficiales obtenidos de la Memorias Anual de la Red de Parques Nacionales de 2010²: *La afluencia a los parques nacionales ha venido incrementándose paulatinamente desde el año 2003, hasta alcanzar la cifra de más de once millones de visitas en el año 2004, y se ha mantenido casi constante desde 2005 a 2008. En el año 2010, el número de visitantes fue de 9.514.829 personas.*

La conservación del medio natural no sólo se basa en la visita, ya que en exceso sería perjudicial para el Parque Nacional, sino en el conocimiento del valor de su existencia, aportando protección e importancia al espacio en sí. Participación no sólo es acudir al lugar, engloba muchas más ramificaciones y más opciones para la sociedad.

Educación ambiental y participación

La educación para la conservación es fundamental. En todos los parques se imparten muchos cursos de formación para crear vínculos entre la naturaleza y los seres que la habitan o que quieren formar parte de ella. Es la mejor manera de fomentar la participación y de valorar un símbolo como es un parque nacional.

La actividad más realizada en los parques naturales es el senderismo. Una actividad que los turistas que visitan la zona o los propios lugareños realizan con más asiduidad. También cabe destacar los cursos para formar a futuros cuidadores del propio Parque.

Otra parte importante la conforman lo voluntariados. No son muy frecuentes pero son muy demandados. La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales marca como un objetivo el voluntariado "...la contribución a la concienciación ambiental en la sociedad, en colaboración con las instituciones y organizaciones pertinentes", definiendo así a la implicación de los agentes sociales y a la participación de la sociedad en los parques nacionales.

Los resultados de participación por medio del voluntariado sufren una transformación desde que se inició el programa. En la actualidad, el número de voluntarios a descendido notablemente. Algunas soluciones que se proponen es que los Parques, a

¹ Fuente consultada: Estudio realizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Red de Parques Nacionales sobre la percepción social la red. Septiembre de 2011

² Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
http://reddeparquesnacionales.mma.es/parques/org_auto/memorias/mem_red.htm



través de convenios de prácticas con las universidades permitan explorar y aumentar la formación de los estudiantes de ambientales o de otro rango como puede ser el de la gestión. Algo que, tras años de deliberación, se está llevando a cabo son los programas de investigación aprobados por la ley 5/2007 de la Red de parques nacionales, que enuncia: "...promover un mejor conocimiento científico en materias relacionadas con la Red de parques nacionales y una adecuada difusión de la información disponible...". Esta iniciativa propone poner en contacto a la comunidad científica con la red de parques y establecer una nueva línea propia de investigación para la Red.

Esta nueva forma de participación es muy enriquecedora y tiene el fin de fomentar la investigación, transferir los conocimientos, la difusión y divulgación de los resultados científicos y la utilización de dichos datos para futuros programas de participación. Aún así, no se considera suficiente la potenciación de esta investigación y el asesoramiento técnico que se realiza.

La formación es uno de los puntos más importantes para el desarrollo de las actividades que se realizan en los parques nacionales. Es la participación por excelencia.

Conclusiones

Uno de los mayores retos que debe acometer la Red de Parques Nacionales a corto y medio plazo es potenciar la participación activa de la sociedad, pues sin dicha participación no podrá lograrse su adecuada conservación. Los instrumentos que actualmente dispone la Red para dicho objetivo son claramente insuficientes, no funcionan adecuadamente, y requieren cambios metodológicos con urgencia. La principal razón de dicha situación es la falta de interés de la mayoría de las administraciones competentes en lograr una participación activa de la sociedad. Y en algunos casos no solo no se facilita la participación, sino que se dificulta o impide.

Afortunadamente se está a tiempo y existen instrumentos que permitirían lograr una participación activa y efectiva, solo hace falta que todas las administraciones implicadas demuestren que tienen auténtica voluntad de lograrlo.



Nuevas herramientas para facilitar la participación en la Red de Parques Nacionales

Mauro García Perdigón

Geógrafo y miembro de Ben Magec- Ecologistas en Acción de Tenerife

El presente texto tiene como finalidad realizar una aproximación sucinta sobre la implantación de nuevas herramientas de participación social en la gestión de los Parques Nacionales. Por “nuevas herramientas” entendemos nuevas estructuras y formas de organización que ayuden a complementar las estructuras de participación ya existentes, donde hay representación de las asociaciones ecologistas.

Sirva como ejemplo de la pertinencia de este documento un párrafo del informe de La Situación de la Red de Parques Nacionales, de abril de 2008, en cuyo apartado de conclusiones dice: *A futuro, la Red de Parques Nacionales debe reforzar los instrumentos de participación social, implicación ciudadana, y cooperación administrativa, debiendo reorganizarse para primar estos objetivos.*

La participación social

Hay muchas formas de definir la participación, pero no nos interesa tanto su definición, sino el modo en la que se ejerce. Para encuadrar las propuestas que se realizarán creemos conveniente hacer una breve clasificación de las formas en la que se puede participar en un determinado tipo de organización. Para ello describimos cuatro maneras de participar:

Participación pasiva: las personas participan cuando se les informa, no tienen ninguna incidencia en las decisiones y en la implementación de acciones en la organización.

Participación por consulta: las personas son consultadas para conocer su opinión, sin tener incidencia en las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.

Participación funcional: Las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por la organización, no tienen incidencia en su formulación, pero se les toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.

Participación efectiva: Las personas participan en la formulación, implementación y evaluación de las actividades de la organización, esto implica contemplar las necesidades e intereses de todos los grupos implicados.

Las organizaciones sociales, más concretamente las organizaciones ecologistas, participan en el Consejo de La Red de Parques Nacionales y en los patronatos de los parques nacionales, con voz y voto en las reuniones. Podemos decir objetivamente que nos movemos entre la participación funcional y la participación por consulta. Pero dada la experiencia acumulada, y tras evaluar el grado de participación, hay una percepción subjetiva, en el sentido que la participación en este tipo de foros responde más a una participación pasiva. El objetivo de las propuestas que en el apartado siguiente se desarrollan, tienen como finalidad buscar fórmulas que permitan a las organizaciones sociales llevar a cabo una "participación efectiva" alcanzando el máximo nivel en la escala de la participación.

Se trata por tanto, de pasar de ser, apenas meros espectadores, a actores, a sujetos activos y cuando hablamos de participación hablamos de intervenir, decidir, ejecutar etc.

Propuestas de participación social: nuevos mecanismos de participación

En La Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales en su artículo cinco cita entre las funciones de la Administración General del Estado, la siguiente: *Contribuir a la implicación de los agentes sociales y a la participación de la sociedad en la consecución de los objetivos de la Red.*

Además las funciones que se les ha encomendado a los patronatos de los parques nacionales en la ley 5/2007 de 3 de abril, en su artículo dieciocho, son entre otras:

- Promover cuantas gestiones considere oportunas a favor del espacio protegido.
- Proponer normas y actuaciones para la más eficaz defensa de los valores del Parque Nacional.
- Establecer su propio reglamento de régimen interior.

De acuerdo con estas funciones, las propuestas que se expondrán a continuación, deben ser implementadas, unas desde el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN), con la participación del Consejo de La Red de Parques Nacionales, y otras desde las administraciones autonómicas competentes, con la participación de los patronatos de los parques nacionales. Otra cosa bien distinta será la verdadera voluntad, por parte de todos los actores con capacidad de decidir, de si se asumen e implantan.

1. Creación de un trabajo de Investigación y Acción Participativa, para mejorar la Participación Social en la gestión de los parques nacionales

Hemos creído oportuno comenzar por esta propuesta porque si queremos hablar de participación a los niveles a los que aspiramos, debemos hacerlo con las personas y no para las personas, siendo un proceso que se construya desde abajo, y no como habitualmente se viene desarrollando, de arriba abajo, es decir desde la administración pública para los ciudadanos.

La Investigación-Acción Participativa (IAP) es un método de estudio y acción de tipo cualitativo que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar. Así, se trata de que los grupos de población o colectivos a investigar pasen de ser "objeto" de estudio a "sujeto" protagonista de la investigación, controlando e interactuando a lo largo del proceso investigador (diseño, fases, evolución, acciones, propuestas,...), y necesitando una implicación y convivencia del personal técnico investigador en la comunidad a estudiar.

Para poner en marcha este proceso sería conveniente su inclusión en el Plan Director de La Red de Parques Nacionales, competencia del Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino a propuesta del Consejo de La Red de Parques Nacionales. La capacidad presupuestaria, la visión global de la Administración General del Estado, ejerciendo como impulsor y coordinador y teniendo en cuenta el actual modelo de competencias que tienen asumidas las Comunidades Autónomas, hace necesario que su implementación sea desde este nivel, ya que se correría el riesgo de una implementación dispar, dependiendo del criterio de cada Comunidad Autónoma.

Los recursos necesarios para llevarla a cabo serían dos técnicos especialistas en esta metodología, procedentes de las Ciencias Sociales, para cada uno de los parques nacionales, con una duración mínima de un año de trabajo. Con ello tendríamos un análisis más profundo de la situación de la participación de la sociedad civil en la gestión de los parques nacionales.

La experiencia de la IAP se ha puesto en marcha en barrios de Valencia y Madrid, y en diferentes ciudades de Andalucía, Galicia y Canarias, con una población sujeto de participación de mucha mayor amplitud y con mayores grados de dificultad, que lo que representa abrir un proceso de este tipo en los parques nacionales.

2. Creación de Consejos consultivos, para proyectos que generen conflictos entre conservación y desarrollo

Los consejos consultivos consisten en un grupo estable de representantes, de grupos y entidades de todos los sectores implicados, que se reúnen de manera periódica para identificar y evaluar problemas, elaborar y valorar propuestas y la realización del seguimiento de las acciones llevadas a cabo. En el Decreto 12/2008 en el que se regulan la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales en su artículo cuatro punto seis se recoge que el Pleno del Consejo podrá constituir

grupos de trabajo de carácter no permanente para el tratamiento y elevación al pleno de temas específicos. Tomando como punto de partida esta definición y el decreto, se podría crear un Consejo Consultivo cada vez que se plantee un conflicto de intereses, o en el caso de los patronatos cada vez que se plantee un proyecto o acción que a priori pueda perjudicar los valores por los que se declaró el parque nacional.

El objetivo de este consejo consultivo es el de recabar toda la información posible para determinar, de manera vinculante, la conveniencia o no de dicho proyecto o acción, y si redonda de manera positiva con el objetivo de conservación del parque nacional afectado. La duración de la constitución, análisis del problema y deliberación se hará en un periodo máximo de tres meses, tiempo suficiente para tomar una decisión lo más acertada y consensuada posible. Sobre la composición, sería una versión reducida del patronato, así como de los agentes implicados en el proyecto o acción que no tuvieran representación en el patronato. Para que esta figura sea puesta en marcha se deberá incluir en el Régimen interno de funcionamiento de los patronatos de los parques nacionales dependientes de las Comunidades Autónomas. Sirva como ejemplo los siguientes proyectos o acciones que darían lugar a la constitución de este consejo consultivo:

- Plan Maestro de acceso en el Parque Nacional del Teide.
- Proyecto de construcción del oleoducto y refinería Balboa que afectaría al Parque Nacional de Doñana.
- Modificación de los límites del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, excluyendo unas 2.000 hectáreas de alto valor ecológico para la construcción de una estación de esquí y favorecer determinados intereses urbanísticos.
- Maniobras militares en el Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera.

3. Grupo de trabajo de las organizaciones sociales

Dado que uno de los objetivos de la gestión de los parques nacionales es mejorar la participación de las organizaciones sociales, las administraciones competentes deben facilitar esa participación, fomentando el intercambio de información y experiencias entre las organizaciones sociales de los diferentes parques nacionales. Además el nuevo mapa de competencias ha derivado en diferencias sustanciales en la gestión de los parques nacionales. Por este motivo, desde El Organismo Autónomo de Parques Nacionales o desde El Consejo de La Red de Parques Nacionales se debe abrir una línea de financiación para la constitución de grupos de trabajo, entre los representantes ecologistas de los diferentes patronatos de parques nacionales.

Estas sesiones de trabajo se desarrollarían al menos una vez al año y deberían recoger en un documento las principales reflexiones y conclusiones a las que se han llegado, documento que será enviado al Organismo Autónomo de Parques Nacionales, al Consejo de la Red y a los diferentes patronatos de los parques nacionales.

Esta misma propuesta es válida para otras organizaciones sociales, organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales.

Dado que la asistencia a los patronatos no es la única forma de participación de las organizaciones sociales y personas a título individual, todas aquellas organizaciones sociales que desarrollen actividades en los parques nacionales y personas que realicen actividades de voluntariado podrían participar en estas jornadas de trabajo.

4. Referéndums

A priori son muchos los inconvenientes para llevar a cabo este tipo de participación, entre otras muchas razones, por la “*poca cultura*” de referéndum existente en nuestro país. No obstante, poner en marcha este tipo de prácticas, en torno a decisiones importantes que tengan que adoptarse en un parque nacional contribuiría a cambiar paulatinamente esta cultura. Referéndums consultivos no vinculantes en una primera etapa en torno a decisiones como: propuesta de declaración de un nuevo parques nacional, procedimiento de modificación de los límites de un parque nacional o pérdida de la condición de parque nacional puede ser un buen comienzo.

Quizás esta propuesta requeriría una modificación de los artículos diez, catorce y quince de La Ley de Parques Nacionales.

5. Herramientas telemáticas. El ejemplo de la Plataforma Biodiversia

La Fundación Biodiversidad, gracias al apoyo del Plan Avanza del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, pone en marcha la Plataforma Biodiversia, un espacio virtual cuyo objetivo es canalizar la participación pública poniendo a disposición de los ciudadanos la información oficial generada por el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad con el objetivo de fomentar la educación y sensibilización ambiental.

El párrafo anterior es un extracto de la Web biodiversia, experiencia que podría servir de ejemplo para la creación de una herramienta telemática específica para la Red de Parques Nacionales. Dicha plataforma podría utilizarse como sistema de intercambio de información sobre la Red de Parques Nacionales, accesible para todos los interesados, y con apartados específicos para los participantes en los diferentes patronatos de parques nacionales. Esto haría accesible telemáticamente la documentación necesaria para las reuniones del Consejo de la Red de Parques Nacionales y de cada uno de los patronatos. Además permitiría poner en marcha grupos y foros de debate sobre diferentes aspectos o proyectos.

Con esta herramienta, que supondría una ventana abierta a la población, se puede desburocratizar la participación en la Red de Parques Nacionales, abriendo el Consejo de la Red, los parques nacionales y los patronatos a la sociedad civil. Todo ello evitaría en cierta medida lo cerrados y encorsetados que son actualmente los parques nacionales.

6. Cogestión del territorio: Entidades de custodia y acciones de custodia

Las administraciones competentes tendrían que impulsar la custodia del territorio, entendiendo como tal el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos, realizado por organizaciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, que llevan a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. La Fundación Biodiversidad, en “la plataforma custodia del territorio”, contiene las diferentes experiencias que se están llevando a cabo en este sentido y que consideramos se pueden adaptar a su realización en la Red de Parques Nacionales..

7. Implantación de metodologías participativas en la elaboración de los instrumentos de planificación

La implantación de metodologías participativas en la planificación de los parques nacionales, sobre todo incluyendo a la ciudadanía que vive próxima, o se siente implicada en los parques nacionales, contribuye a enriquecer los documentos de planificación. Las herramientas que nos brindan las Ciencias Sociales, la experiencia acumulada en la elaboración de Planes Generales de Ordenación, así como la elaboración de Agendas Locales XXI y de Planes Especiales de Ordenación con metodologías participativas, sirve de base para que los Planes Rectores de Uso y Gestión comiencen a desarrollar este tipo de prácticas. Estos procesos enriquecen el concepto de “participación pública” que desde el procedimiento administrativo se tiene para la tramitación de los Planes Rectores, no siendo más que un trámite de exposición pública y en el que los ciudadanos disponen de treinta días para formular alegaciones.

Las razones para implicar a la población local son aún mayores cuando la población ha disfrutado históricamente de derechos sobre el área, los intereses locales son afectados de forma importante por el modo en que se desarrolle la planificación y gestión del área, las decisiones a tomar son complejas o controvertidas, el régimen de gestión existente ha fracasado en su intento por lograr un uso racional de los recursos y los interesados están listos para colaborar y reclaman hacerlo. (*Planificar para gestionar los Espacios Naturales Protegidos, Serie manuales EUROPARC-España*). Especialmente interesante resulta la conveniencia en fomentar la participación cuando se trata de tomar decisiones complejas, ya que, históricamente, los responsables políticos y técnicos de la Red de Parques Nacionales han tomado decisiones controvertidas sin tener en cuenta a la ciudadanía.

8. Elaboración de presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Las experiencias de Getafe, Jerez, Cabezas de San

Juan o Córdoba en la elaboración de presupuestos participativos son exportables para la elaboración de los presupuestos de los parques nacionales. Desde los patronatos se pueden crear foros de debate y decisión para el reparto y ejecución del gasto del presupuesto del parque.

9. Consejos municipales

Los consejos municipales cuentan habitualmente con la mala experiencia de ser órganos con un control muy férreo por parte de los gobiernos locales, donde además también están representados los partidos políticos de la oposición, convirtiéndose en espacios más para la confrontación política que como espacios para la participación de las organizaciones sociales. No obstante la creación de consejos municipales en aquellos municipios con territorios dentro de los parques en el que se traten temas relacionados con la gestión de dichos espacios sigue siendo una oportunidad para fomentar la participación. Estas estructuras deben ser promovidas por los ayuntamientos.

En una segunda fase, después de haberse constituido los consejos municipales y haber adquirido cierta experiencia en su funcionamiento, se podrían establecer mecanismos de participación intermunicipales entre los diferentes consejos municipales de un mismo parque, para el intercambio de información, experiencias en temas como la representación en los patronatos, concesión de ayudas a las áreas de influencia socio-económica, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- “Planificar para gestionar Los Espacios Naturales Protegidos”. Serie Manuales EUROPARC. España. 2008 VV.AA
- “Participación Ciudadana”. Eduardo Perero Van Hove. Congreso Nacional Medio Ambiente Madrid 2010.
- Informe Situación de La Red de Parques Nacionales. Ministerio Medio Ambiente Rural y Marino. 2008.
- Plan Director de La Red de Parques Nacionales. Borrador.2011.
- Borrador de la Memoria de La Red de Parques Nacionales. 2010.



La opinión de los expertos

■ El Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana

Juanjo Carmona. *Coordinador oficina de WWF para Doñana*

El Parque Nacional de Doñana –al igual que el Parque Nacional de Sierra Nueva– posee una peculiaridad a nivel de participación pública, en vez de Patronato, cuenta con un Consejo de Participación del Espacio Natural. Esto es consecuencia del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma Andaluza, cuya Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, englobaba dentro de una sola figura de gestión el Parque Nacional y el Parque Natural de Doñana.

Posteriormente el Decreto 24/2007, de 30 de enero, crea el Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana, que asume las funciones tanto del Patronato del Parque Nacional como de la Junta Rectora del Parque Natural. La creación de este organismo hay que entenderla coherente con el nuevo esquema de gestión. En un espacio unificado en los aspectos administrativos, guardería, presupuesto, acciones de conservación o la investigación, entre otros, la participación pública exigía un solo órgano.

Uno de los principales problemas que surgieron desde la propia creación del Consejo fue el de su composición, tanto por la exclusión de algunos miembros del antiguo Patronato que venían desarrollando una buena labor dentro del mismo, como el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), como por la excesiva presencia de representantes de la Administración, que priman sobre los representantes de asociaciones y agentes sociales.

Según la normativa, el Consejo cuenta con un total de 60 miembros con derecho a voz y voto, de ellos, actualmente hay 40 representantes de administraciones públicas, ya sean nacionales (10), autonómica (12, incluyendo la vicepresidencia que corresponde al Consejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el director del Espacio Natural), diputaciones provinciales (3), locales (14) u organismos varios (1 de la Fundación Doñana 21, 1 de la Estación Biológica de Doñana y 2 de Universidades).

Por tanto sólo existen 20 plazas para entidades ciudadanas, asociaciones, agentes sociales, expertos, personas de reconocido prestigio, etc.

Esta situación tiene una clara consecuencia: Solo las resoluciones que cuenten con el apoyo de la administración serán aprobadas, aunque puedan ir en detrimento de la conservación del Espacio Natural. Y el ejemplo más significativo de esta afirmación es el caso del oleoducto Balboa que uniría Huelva y Badajoz. Este proyecto privado supone, por ejemplo, multiplicar el riesgo de vertido en las costas del Espacio Natural, que pasarían a ver circular entorno a 200 petroleros anuales en sus cercanías. Un órgano

consultivo independiente con la valoración de riesgos existentes y en base al principio de precaución, hubiera informado negativamente. Sin embargo, los apoyos políticos al proyecto motivaron un “voto partidista” ajeno a los intereses del Espacio Natural.

La falta de independencia quedó más patente aun tras la votación, cuando la Junta decidió poner fin a la presidencia del reconocido científico Ginés Morata, que votó en contra del proyecto de oleoducto, para sustituirlo por un político en activo y consejero de varias empresas, el ex presidente del Gobierno, Felipe González.

Por otra parte hay una segunda consecuencia en la composición del Consejo: se olvida lo global, la importancia de Doñana en el contexto internacional. Un análisis de la procedencia de los representantes institucionales y los asuntos propuestos para su estudio en el Consejo, muestra una tendencia a olvidar por parte de aquellos, la importancia de Doñana en el contexto internacional, para convertirla en algo exclusivamente local. Esta continua miopía ha sido denunciada incluso por organismos internacionales, como ha hecho la Misión Conjunta UNESCO/UICN/Convención RAMSAR en enero de 2011, que recomienda un mayor equilibrio entre los intereses locales y los compromisos de Doñana en materia de conservación a nivel internacional.

Un tercer problema que hemos detectado a lo largo del funcionamiento del Consejo es que existen Administraciones, que incluso contando con miembros en el mismo, desconocen qué proyectos deben ser informados con carácter preceptivo por este. Así por ejemplo, se han aprobado proyectos de explotación o almacenamiento de gases en Doñana sin que se informara de los mismos por el Consejo. O hemos tenido que solicitar, por ejemplo, que el Plan de Cuenca del Guadalquivir sea informado por el Consejo previamente a su aprobación, ya que la administración competente no lo había considerado necesario, pese a que la Ley del Espacio Natural es clara en este sentido. Sería conveniente que la Consejería de Medio Ambiente recordara a las Administraciones, la obligatoriedad del informe preceptivo del Consejo de Participación en los casos marcados por la normativa específica del Espacio Natural.

Un aspecto a destacar, aunque aun es mejorable, es el uso de las nuevas tecnologías para el envío de información a los miembros del Consejo, lo que ahorra tiempo y papel, y facilita el contacto entre todos ellos. Como ejemplo, todos los proyectos de investigación que deben ser aprobados son publicados en una intranet que gestiona la Estación Biológica de Doñana para el análisis de los miembros del Consejo. También es enviada por correo electrónico o colgados en internet todos los informes y documentos necesarios para las reuniones de los grupos de trabajo o el Pleno. Y hay que reconocer el esfuerzo del personal de la Secretaría del Consejo por remitir cuanta información es solicitada de forma inmediata y en tener la misma disponible para las reuniones, en cuanto la reciben de las diferentes administraciones y entidades que deben enviarla al Consejo.

Doñana es un espacio complejo, donde confluyen muchos intereses, a veces contrapuestos, por lo que un órgano de participación con mayor presencia de organizaciones ciudadanas y personas independientes se hace necesario. Por ello, abogamos por una reforma del actual Consejo de Participación, que garantice el equilibrio adecuado entre los intereses sociales, económicos y de conservación a nivel local, pero sin olvidar los compromisos que Doñana tiene a nivel internacional.

La transferencia de la gestión a las Comunidades Autónomas: el caso de Canarias

Cesáreo González González. Representante de Ben Magec-Ecologistas en Acción en el Patronato del Parque Nacional del Teide

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 se configuró un modelo distinto de organización y gestión de la Red de Parques Nacionales, modelo que quedó definido en la nueva Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales. A partir de su entrada en vigor, la gestión ordinaria y habitual de los parques nacionales le corresponde a las Comunidades Autónomas en régimen de autoorganización, mientras que la tutela general del sistema, el establecimiento de las directrices básicas, y asegurar la coherencia de la Red, es competencia de la Administración General del Estado. En la actualidad, la gestión exclusiva por parte de las respectivas Comunidades Autónomas se lleva a cabo ya en todos los parques nacionales, salvo Cabañeros y las Tablas de Daimiel, que quedan por transferir a la Junta de Castilla - La Mancha.

En Canarias fue a finales de 2009 cuando se aprobó el Real Decreto 1550/2009, mediante el cual se traspasan las competencias de gestión, siendo el 1 de enero de 2010 cuando se hacen efectivas las transferencias con su adscripción a la Viceconsejería de Ordenación Territorial de Canarias, y en marzo se publicó el Decreto 70/2011 por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales y se transfiere la gestión a los cabildos insulares.

El traspaso de la gestión, del Estado a los cabildos insulares, ha supuesto una “caída en cascada” de las competencias que como ya habíamos advertido, puede conllevar serios riesgos. En el Decreto 70/2011 se justifica la transferencia por la optimización de recursos que conllevaría que los cabildos gestionen conjuntamente la Red de Parques Nacionales con el resto de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. Se asegura que esto garantizará el cumplimiento de los objetivos de homogeneidad, coordinación y coherencia de los servicios, de continuidad territorial y de armonización de políticas y estrategias de sostenibilidad. Sin embargo la utilización de criterios unificados de gestión y conservación en cada uno de los parques nacionales difícilmente podrá ser llevada a cabo, máxime si las cuatro islas que los poseen (Tenerife, Lanzarote, La Gomera y La Palma) están gobernadas por partidos políticos diferentes, y como en el caso de Lanzarote cuyo Cabildo en un espacio de dos años ha tenido cuatro presidentes. Sin embargo con esta medida, la gestión de estos parques se acerca peligrosamente a los intereses y grupos de presión locales, sin ofrecer garantías reales de adecuada gestión, coordinación y conservación.

Además, en lo referente a la participación social, la Red Canaria de Parques Nacionales supone un grave retroceso sobre los ya insuficientes mecanismos de participación existentes, destacando los siguientes aspectos:

- La Comisión de Parques Nacionales Canario, órgano colegiado responsable de la

representación, coordinación, administración y gestión comunes de la Red Canaria de Parques Nacionales,, es realmente un comité político que toma decisiones sin contar con los gestores de los parques, y que carece de representación de las organizaciones ecologistas, mientras que los representantes científicos son elegidos por la propia administración.

- Los patronatos, el órgano de participación en los parques, disminuye la representación ecologista, pasando de los dos representantes actuales a tener sólo 1, disminuye la representación científica a uno solo, los representantes del sector turístico, de las asociaciones deportivas y de recreo y de las asociaciones de vecinos son designados también directamente por la administración.

De esta forma la Red Canaria de Parques Nacionales impide la participación social en la Comisión de la Red, y en los patronatos la reduce y dificulta, además de ningunearla eligiendo a algunos representantes “a dedo”. Todo ello pese a que entre los objetivos de esta Red está “La garantía de participación de las distintas administraciones y de los agentes sociales y económicos implicados”.

Pero, ¿por que se llega a esta situación?, ¿Por qué los Cabildos han reivindicado la gestión de los patronatos? Tanto la administración autonómica como los cabildos han centrado su interés en la transferencia presupuestaria que supone la gestión de los parques. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias aumentó en un 3,91% su presupuesto para 2010 gracias a la partida de 16,5 millones de euros que el Estado le transfirió para la gestión de los Parques Nacionales. Evidentemente los cabildos quieren ese dinero.

■ Impedimentos y desigualdades para la asistencia a las sesiones de patronatos de parques nacionales

Mariano Polanco Cadenilla. Miembro de *Ecologistas en Acción de Aragón* y representante ecologista en el Patronato del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido

La Ley 5/2007 de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales en el art. 2 *Deberes de los poderes públicos*, promulga que las Administraciones Públicas fomentarán la colaboración con la sociedad y la participación de la misma en los objetivos de la Red y de cada parque nacional. La citada colaboración se establece, principalmente, por medio de los **patronatos de los parques nacionales**, que son órganos colegiados instituidos legislativamente para la participación de la sociedad en cada uno de los parques. Así lo establece el art. 18 de la citada ley.

Siendo que el objetivo principal de los parques nacionales es *conservar la integridad de sus valores naturales*, es incuestionable que las organizaciones ecologistas, cuyos fines principales son la defensa, estudio y conservación de la naturaleza, han de ser parte integrante de los patronatos. Y así lo dictamina el Art. 18.3 “...*estarán representadas las organizaciones cuyos fines concuerden con los objetivos de esta Ley.*”

Estos mandatos suelen ser cumplidos por las CC AA y a su requerimiento oficial, las organizaciones ecologistas proponen sus representantes, que participan en representación de todas las organizaciones de esa Comunidad. Visto lo anterior, no debería de haber inconvenientes en el cumplimiento de las funciones de representación, pero la realidad es desalentadora.

Los problemas suelen manifestarse cuando los designados tienen que desempeñar el compromiso adquirido formalmente, careciendo de toda tutela por parte de la administración que ha aceptado su nombramiento. Ni siquiera se cuenta con un documento oficial que le acredite como tal y no se le asignan recurso alguno para el ejercicio de sus funciones.

Las sesiones de los Patronatos suelen transcurrir en horario laboral, lo que supone una dificultad casi insalvable ante la empresa en la que se desempeña la profesión. Pero además, se da la paradoja de que a ciertos trabajadores públicos, la misma administración que les ha aceptado como miembros designados les prohíbe la asistencia a los patronatos, sin embargo, otros funcionarios tienen entre sus cometidos la asistencia a los mismos.

Los desplazamientos para asistencia a los patronatos no son ajenos a las dificultades y las desigualdades, mientras que unos lo hacen en vehículo oficial, otros se desplazan en automóvil particular asumiendo gastos y riesgos, sin recibir compensación alguna, por largo que sea el viaje. Esta desigualdad afecta también a representantes de diferentes instituciones oficiales, lo que ha causado reclamaciones y quejas en las sesiones de algunos patronatos.

La participación en los patronatos no puede estar supeditada a la superación de impedimentos y dificultades, y mucho menos en desigualdad de condiciones entre sus integrantes. Son las administraciones competentes las que deben articular las medidas para evitar estos problemas y los agravios comparativos. La participación ciudadana efectiva y en igualdad de condiciones es aún una asignatura pendiente de nuestra democracia.

■ Por una red transparente y participativa

Juan Carlos del Olmo. *Secretario General de WWF. Miembro del Consejo de la Red de Parques Nacionales*

El Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano consultivo creado para velar por el buen funcionamiento de esta red de espacios protegidos, para lo cual debe informar de la normativa aplicable, establecer los criterios de reparto de los recursos económicos o pronunciarse sobre la ampliación de la incompleta red de Parques Nacionales.

En la actualidad Ecologistas en Acción, SEO/BirdLife y WWF representan en este órgano a las organizaciones ecologistas de ámbito estatal, lo que nos permite tener una buena perspectiva del estado de la Red, que se complementa con el conocimiento de la realidad diaria de cada parque proporcionado por nuestros representantes en todos los patronatos y consejos de participación.

La participación de organizaciones independientes es de vital importancia cuando el principal desafío del Consejo es velar por la coherencia en la gestión de los parques nacionales transferidos a las diferentes comunidades autónomas tras la sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2004, y evitar la atomización y la creación de islas de gestión donde los criterios políticos se impongan a los técnicos.

Uno de nuestros principales cometidos en el Consejo debe ser vigilar el cumplimiento del nuevo Plan Director, pero para hacerlo debemos superar las carencias en la información que deben aportar a este órgano las comunidades autónomas sobre algunos aspectos críticos para la gestión, cómo son la forma en que se aplican los fondos transferidos por el Ministerio de Medio Ambiente o el presupuesto real que cada comunidad destina a cada parque. En este sentido la Memoria de la Red presentada por el OAPN en el último Consejo ha supuesto un paso importante en la dirección correcta, aunque seguimos lejos de que se asuma que cada parque es sólo un nudo de una red propiedad de toda la sociedad con independencia de su ubicación geográfica, y que la participación y transparencia en la información son los hilos que la mantendrán unida.

■ La participación social en los parques nacionales

Carlos Martínez Camarero. *Secretaría de Medio Ambiente de CC OO. Representante de CC OO en el Consejo de la Red de Parques Nacionales*

Garantizar la conservación de la biodiversidad es una cuestión que concierne no sólo al ámbito de la defensa del medio ambiente sino también a otros sectores sociales y económicos. Mantener los ecosistemas en un buen estado de conservación permite conservar la diversidad biológica que es fundamental para la agricultura, los bosques y la pesca y contribuye al equilibrio del clima. Por el contrario, su destrucción o su deterioro incide negativamente en muchos recursos productivos que son esenciales para la alimentación humana y para la salud de muchas poblaciones.

Las figuras de protección de ciertos espacios naturales son fundamentales en muchos países para evitar agresiones por parte de actividades industriales, mineras, o de presiones urbanísticas, turísticas, agrícolas o forestales que no tiene en cuenta la fragilidad o excepcionalidad de esos espacios. Los espacios protegidos son además una importante fuente de empleo local.

En nuestro país los Parques Nacionales son figuras para dotar de un elevado nivel de protección a las zonas naturales mejor conservadas y más representativas de los ecosistemas españoles. La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales delimita su marco legal para establecer sus requisitos, su proceso de declaración, las bases para su gestión y la participación de la sociedad. Este punto es importantísimo puesto que sin participación de los sectores sociales y económicos concernidos no se puede garantizar su futuro.

Como dice su propia exposición de motivos la Red de Parques Nacionales debe asegurar la viabilidad de la coexistencia entre los PN y su entorno, demostrando, con el desarrollo de buenas prácticas, la aportación que la existencia de los PN significa para el desarrollo sostenible de su área de influencia.

La gestión de los Parques ha de ser participativa respecto de las decisiones principales y entre ellas la elaboración del PRUG, la determinación de las subvenciones para su área de influencia, los recursos con que se cuenta y la situación del personal que trabaja para el parque, las infraestructuras y las medidas que se ponen en marcha... La administración debe propiciar que en los órganos de participación creados, Patronatos, Consejos de Participación o Juntas Rectoras, se escuchen y consideren los intereses en juego y se adopten decisiones equilibradas que tengan en cuenta lo ambiental y lo social.

En ese contexto, los sindicatos representan no sólo a los trabajadores que componen la plantilla (de la administración o de subcontratas) y trabajan en la gestión de dicho espacio, sino que también a los de otros muchos sectores y empresas a los que afecta y concierne la presencia del mismo. Constituimos un actor social esencial

en las zonas rurales donde se encuentran los parques naturales.

Sin embargo, a pesar de que la Ley de Parques Nacionales establece en su artículo 18.1 que “los agentes sociales de la zona” deberán estar representados en los patronatos, sólo los parques de Andalucía y Extremadura incluyen a los sindicatos en sus órganos de representación. En los demás se mantiene este déficit de representación social, que en el caso de Picos de Europa incluso hemos recurrido ante los tribunales.