

# Evaluación de la participación en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales

## TRABAJO PRÁCTICO

### SEMINARIO TALLER DE EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES Y PROGRAMAS PÚBLICOS

---

**Autores: Mirian Bayón Arias, M<sup>a</sup> Carmen Cabanillas Serrano, Celia Casillas Barral, Mónica Macía González, Antonio López Soto y Asunción Sáez Sánchez**

**Madrid, 23 de mayo de 2018**

## Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	3
Objeto, marco de actuación y justificación del trabajo .....	3
Estructura del informe.....	4
II. DESCRIPCIÓN DEL PLAN OBJETO DE ANÁLISIS .....	5
El proceso de participación del Plan.....	7
III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .....	9
IV. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS: Aplicación a los criterios de evaluación .....	10
Criterios de aceptación.....	10
Criterio 1: Representatividad .....	10
Criterio 2: Independencia .....	11
Criterio 3: Implicación temprana.....	11
Criterio 4: Influencia.....	12
Criterio 5: Transparencia .....	14
Criterios de proceso .....	15
Criterio 6: Accesibilidad a los recursos.....	18
Criterio 7: Definición de la tarea participativa.....	19
Criterio 8: Toma de decisiones estructurada.....	20
Criterio 9: Coste-efectividad .....	20
V. CONCLUSIONES.....	21
VI. RECOMENDACIONES .....	23
Anexo .....	26
Cuestionario con respuestas y relación con los criterios de evaluación.....	26

## I. INTRODUCCIÓN

Este documento constituye el trabajo práctico con que finaliza el seminario taller “Evaluación de la participación ciudadana en los planes y programas públicos”, organizado por el INAP y la Dirección General de Gobernanza Pública en el marco de las actividades de seguimiento y evaluación del III Plan de Gobierno Abierto que gestiona la Subdirección General de Gobierno Abierto.

El trabajo se ha realizado, según lo dispuesto por la dirección del seminario, sobre el **Plan director de la Red de Parques Nacionales**.

Los **autores** del trabajo son: Mirian Bayón Arias; M<sup>a</sup> Carmen Cabanillas Serrano; Celia Casillas Barral; Mónica Macía González; Antonio López Soto y Asunción Sáez Sánchez

El **plazo de presentación** del trabajo finaliza el 23 de mayo de 2018.

### Objeto, marco de actuación y justificación del trabajo

El objeto del trabajo es evaluar el proceso de **participación desarrollado para el Plan Director de la Red de Parques Nacionales**. Este trabajo, junto con el resto de los presentados por otros grupos del taller, pretende contribuir al diagnóstico de situación de la participación en planes y programas según los estándares de la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

El marco de actuación en el que se encuadra el trabajo sobre la participación es el definido por el “*III Plan de acción de España 2017-2019 de la alianza para el gobierno abierto*”. La participación de España en la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), desde el año 2011, es el reflejo del fuerte compromiso de España con los valores que dicha Organización propugna y defiende.

El Tercer Plan de Gobierno Abierto tiene tres objetivos básicos:

- **Primero:** potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
- **Segundo:** asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español.
- **Tercero:** fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.

El III Plan de Acción está diseñado en base a cinco ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. En el segundo eje relativo a la Participación se asumen cuatro compromisos: creación de un espacio participativo web sobre Gobierno Abierto, diseño del Observatorio sobre Participación (fase de diagnóstico y recomendaciones), elaboración de presupuestos participativos y participación de los jóvenes en políticas públicas.

Este trabajo se encuadra en el segundo de ellos, cuyo objetivo es llevar a cabo un diagnóstico de la situación de la participación en el ámbito público, tanto a través de órganos consultivos como de los distintos mecanismos y herramientas de consulta con el fin de identificar buenas prácticas y áreas de mejora para el desarrollo de estrategias de participación eficaces.

Como ya se ha indicado, pretende colaborar en el diagnóstico sobre la participación en los planes y programas públicos. El estudio se centra sobre la participación en el trámite de información pública en el proceso de elaboración de planes/programas de ámbito de la Administración General del Estado. Se persigue describir la situación de la participación, el diseño de una metodología para evaluar la participación, realizar un trabajo de campo y un informe de diagnóstico de situación para finalmente elaborar una guía de recomendaciones.

Se hace necesaria una pequeña mención sobre qué se entiende por participación pública. De entre las múltiples acepciones de este concepto, para el diseño e implementación de este trabajo se ha tomado como definición de participación pública aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos. Esta participación así concebida pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y de las formas de alcanzarlas.

Si bien la participación debe ser entendida como un proceso continuo -que no se agota en la formulación de políticas públicas o actuaciones concretas, sino que comprende la fase de información previa a la toma de decisión de la elaboración del Plan, se traslada a la implementación del mismo y finaliza con la evaluación de su ejecución-, en este trabajo el análisis de la participación se centra en la fase del diseño y elaboración del Plan.

## Estructura del informe

Este informe se compone de los siguientes apartados:

- I. Introducción.
- II. Descripción del plan objeto del análisis.
- III. Metodología de la evaluación.
- IV. Análisis cualitativo de los datos

- V. Conclusiones
- VI. Recomendaciones

## II. DESCRIPCIÓN DEL PLAN OBJETO DE ANÁLISIS

La evaluación de la participación se centra en el proceso seguido por el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, documento de naturaleza planificadora que rige el funcionamiento de los espacios naturales protegidos.

Aprobado por Real Decreto 389/2016<sup>1</sup>, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, establece en su exposición de motivos que es la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, la que define dicha Red como un sistema integrado por aquellos espacios declarados parques nacionales, su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. Su objetivo primordial es garantizar, como legado para las generaciones futuras, la conservación de una muestra representativa de los principales sistemas naturales españoles. El elemento vertebrador para materializar dicha finalidad es el Plan Director como el más elevado instrumento de planificación y ordenación de los parques nacionales de carácter básico.

La figura del Plan Director, como instrumento planificador no normativo<sup>2</sup> de naturaleza básico estatal para la ordenación de la Red de Parques Nacionales, se creó por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, con la vocación de ser el elemento a través del cual se fijan las líneas generales de actuación de la Red de Parques Nacionales y sirva de pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión. De acuerdo con el artículo 16.1.a) de la Ley 30/2014, corresponde a la Administración General del Estado *“elaborar el Plan Director de la Red de Parques*

---

<sup>1</sup> Publicado en el BOE del 24 de octubre de 2016. Disponible en

<http://www.mapama.gob.es/va/red-parques-nacionales/la-red/gestion/plan-director.aspx>

[http://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia\\_Home/index/MasSobreTransparencia/Informes-de-interes/Medio\\_ambiente/Plan-Parques-Nacionales-2016.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia_Home/index/MasSobreTransparencia/Informes-de-interes/Medio_ambiente/Plan-Parques-Nacionales-2016.html), entre otras páginas.

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril (FJ 5): *“El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud, cuyos objetivos, regulados en el apartado 1 del mismo artículo, no han sido impugnados y en cuya elaboración participa el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano colegiado de carácter consultivo en el que participan las Comunidades Autónomas (art. 22.ter.1), el cual tampoco ha merecido tacha alguna de inconstitucionalidad por parte de los recurrentes. Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido” [STC 194/2004, FJ 20 d)].”*

*Nacionales y sus revisiones, incluyendo las directrices y los criterios comunes para la gestión de valores cuya conservación ha sido declarada como de interés general”.*

Conforme al artículo 19 de la Ley 30/2014<sup>3</sup>, este Plan incluye los objetivos estratégicos de los parques nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación y sensibilización, los objetivos a alcanzar en materia de cooperación y colaboración tanto en el ámbito nacional como internacional, las actuaciones necesarias para mantener, promover e impulsar la imagen y la coherencia interna de los parques nacionales, las directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación, el programa de actuaciones comunes de la Red y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación, así como la determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.

El Plan está publicado en la web del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medioambiente y en el Portal de la Transparencia de la AGE. Precisamente, el hecho de que estuviera publicado en dicho portal era uno de los requisitos para ser seleccionado para este trabajo de evaluación de la participación.

Se ha seguido para su localización la siguiente ruta: PORTAL DE LA TRANSPARENCIA/MINISTERIOS/MAPAMA/Planes de objetivos/Planes generales.

---

<sup>3</sup> **Artículo 19.** *El Plan Director de la Red de Parques Nacionales.*

*1. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico e incluirá, al menos:*

- a) Los objetivos estratégicos de los parques nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación y sensibilización.*
- b) Los objetivos a alcanzar en materia de cooperación y colaboración tanto en el ámbito nacional como internacional.*
- c) Las actuaciones necesarias para mantener, promover e impulsar la imagen corporativa y la coherencia interna de los parques nacionales.*
- d) Las directrices básicas para la planificación, conservación, y coordinación.*
- e) El programa de actuaciones comunes de la Red y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación.*
- f) Los criterios para la selección de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.*
- g) Los criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros con que realizar su seguimiento.*
- h) Los criterios para determinar la existencia de un grave peligro para la integridad y la seguridad de un parque nacional, así como las directrices para las actuaciones en las situaciones de estado de emergencia declarado.*

*2. El Plan Director tendrá el carácter de directrices de acuerdo con la legislación de protección del medio natural y una vigencia máxima de diez años. Anualmente el Ministerio de Agricultura, Alimentación, y Medio Ambiente incorporará, en la memoria de la Red, un informe sobre su cumplimiento.*

*3. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales será elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y aprobado por real decreto, previo informe del Consejo de la Red. Para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales.*

## El proceso de participación del Plan

Ya el propio PDRPN recoge que en su elaboración y revisión se exige un procedimiento participativo y abierto, en el que obligatoriamente intervienen las Comunidades Autónomas y los patronatos de los parques nacionales, y que fue sometido a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente, al informe previo del Consejo de la Red de Parques Nacionales, y que de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta Ley es la instrumentación en España del Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (Convenio de Aarhus). Uno de sus tres pilares, como señala la exposición de motivos de dicha Ley es el

*“ pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario”.*

Cabe destacar asimismo que como señala en la misma exposición de motivos

*“Al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público; serán las Administraciones públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación. En ambos casos, corresponderá a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos. La Ley establece que se entenderá que tienen en todo caso tal condición las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan los demás requisitos previstos por la Ley en su artículo 23. Estas garantías en materia de participación serán de aplicación, según dispone el artículo 17, en relación con aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE”.*

Como se señaló más arriba, la elaboración de este Plan Director es competencia de la Administración General del Estado.

En relación al proceso de participación, las acciones que se han llevado a cabo previamente a la aprobación del Plan Director son:

- Se realizaron **reuniones con los representantes de las Comunidades Autónomas y los sectores implicados**, las **organizaciones no gubernamentales y el Comité Científico de Parques Nacionales** para la elaboración de un borrador que se concluyó en el primer trimestre del año 2015. Se recibieron alegaciones de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias y Andalucía.
- Además **se presentó el borrador a los Patronatos**<sup>4</sup>, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que son los órganos de participación de la sociedad en los Parques Nacionales.
- Por último se abrió un **periodo de información pública** desde el 27 de marzo hasta el 30 de abril de 2015. Se publicó el borrador del Plan Director en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de un enlace *web* conectado con un buzón de correo electrónico abierto al conjunto de la sociedad.
- En el periodo de información pública se recibieron alegaciones y sugerencias de los siguientes remitentes:
  - Asociación de guías interpretadores del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.
  - Coordinadora Estatal de Ciencias Ambientales.
  - Consejo General del Colegios de Biólogos.
  - Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos (FCQ).

---

<sup>4</sup> Artículo 24.1.de la Ley 30/2014: *el Patronato de cada Parque Nacional es “órgano de participación de la sociedad en los mismos, se constituirá, de forma independiente a cualquier otro órgano de participación que pudiera existir, un Patronato para cada uno de ellos, en el que estarán representadas las administraciones públicas implicadas, incluyendo los entes locales afectados, los agentes sociales de la zona, los agentes que desarrollen actividades económicas en el seno del parque nacional, los propietarios públicos y privados de terrenos incluidos en el parque y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley. El número de los representantes designados por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas será paritario. Si un parque se extiende por dos o más comunidades autónomas se mantendrá la composición paritaria del número de representantes designados por la Administración General del Estado y el conjunto de las comunidades autónomas interesadas”.*

---

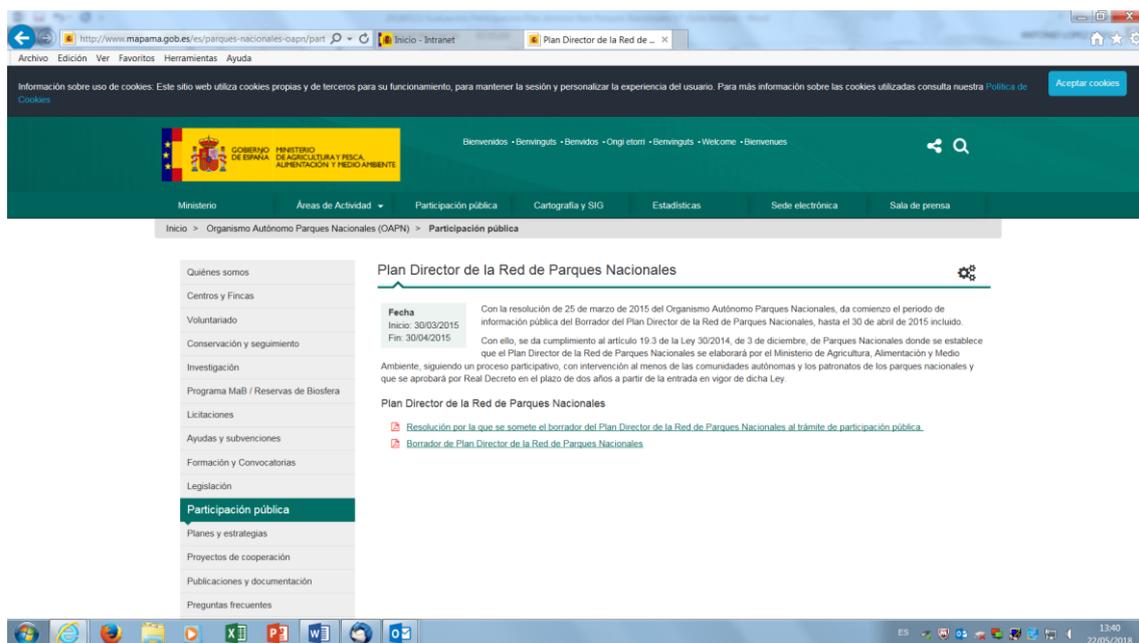
### III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Dentro del eje de participación y, en concreto, para la evaluación de la participación en los Planes y Programas Públicos, se han diseñado acciones formativas con el INAP cuyo objetivo ha sido la elaboración del **cuestionario**<sup>5</sup> que se utiliza en este trabajo para evaluar el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Se analizará en qué medida el Plan cumple con los estándares básicos de la participación en el proceso de elaboración/diseño del mismo

El cuestionario elaborado ha sido contestado por el Consejero técnico de apoyo a la Dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales. Complementariamente se ha realizado una revisión de la página web de dicho organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA):

<http://www.mapama.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/participacion-publica/plan-director.aspx>



Asimismo, el Portal de la Transparencia en relación con la fase de participación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales: <http://transparencia.gob.es/>, remite a la web antes reseñada.

<sup>5</sup> Este cuestionario se reproduce íntegramente en el Anexo.

Se incluye el análisis de los siguientes criterios:

Tabla 1. Criterios de valor para la evaluación de la participación.

Criterios de aceptación
o <i>Criterio de representatividad</i> : Los participantes deben formar una muestra representativa en sentido amplio del público o ciudadanía afectada.
o <i>Criterio de independencia</i> : El proceso de participación debe gestionarse/liderarse de un modo no sesgado e independiente.
o <i>Criterio de implicación temprana</i> : La implicación del público debe producirse tan pronto como sea posible en el proceso participativo, tan pronto como empiecen a aparecer juicios de valor.
o <i>Criterio de influencia</i> : El producto/resultado del procedimiento participativo debe tener un impacto auténtico en la política.
o <i>Criterio de transparencia</i> : El proceso debe ser transparente de modo que el público pueda ver lo que está sucediendo y cómo se toman las decisiones.
Criterios de Proceso
o <i>Criterio de accesibilidad a los recursos</i> : Los participantes deben poder acceder a los recursos adecuados que les permitan cumplir su tarea con éxito.
o <i>Criterio de definición de la tarea</i> : Debe definirse claramente la naturaleza y alcance de la tarea participativa .
o <i>Criterio de la toma de decisiones estructurada</i> : El ejercicio de la participación debe proporcionar los mecanismos adecuados para estructurar y mostrar el proceso de toma de decisiones.
o <i>Criterio de coste efectividad</i> : El procedimiento debe ser tener un coste efectivo

Fuente: Seminario taller de evaluación de la participación ciudadana en los planes y programas públicos. Material didáctico, 2018.

## IV. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS: Aplicación a los criterios de evaluación

En este apartado abordamos el análisis de los criterios de valor asociados a la participación del PDRPN tomando como referencia la información obtenida del cuestionario remitido a los responsables y de forma complementaria la obtenida de la revisión documental.

### Criterios de aceptación

Este criterio está alimentado a su vez por cinco sub-criterios, como se ha indicado.

#### Criterio 1: Representatividad

La representatividad está condicionada *ab initio* por el concepto de participación de los responsables del Plan. Parece, por el cuestionario remitido, que la participación pública se ha entendido como la participación de la sociedad civil organizada en **patronatos** o **asociaciones**, de ahí que se indique que **sí existió participación** en la fase de elaboración del Plan<sup>6</sup>. Esta delimitación del concepto hace que desde el inicio esté sesgado el

<sup>6</sup> Véase en el Anexo el cuadro que muestra la relación entre las preguntas del cuestionario (incluidas las respuestas) y los criterios de evaluación.

proceso participativo en cuanto a identificación de los participantes. Pero, además, está sesgado el ámbito o alcance de la participación en cuanto al ámbito, ya que está centrado en la participación medioambiental.

Por otra parte, no existe constancia de cómo se seleccionó a los participantes de la sociedad civil (ya que esta participación se ha arbitrado, como se ha dicho, en función de su representación en los citados patronatos y asociaciones) que han participado en el proceso de participación.

Aunque se asegura que la sociedad civil sí ha participado en el proceso de toma de decisiones en general se considera, por parte de los responsables del Plan, que el porcentaje de participación ha sido **“relativamente bajo** quizás debido a la relativa continuidad con el plan anterior y a la participación que hubo en un proceso anterior, en 2010”. Quizás también el formato diseñado para dicha participación, como se ha indicado, tampoco era el más adecuado para fomentar la implicación de los ciudadanos (aunque parece que tampoco se buscaba). Aun así se asegura que la ciudadanía en general ha participado **“mediante Patronatos y, en la fase de participación pública, mediante el envío de alegaciones”** y **“a través de los órganos de participación de la Red”**.

Finalmente, tampoco parece que se haya asegurado la representatividad (en el concepto manejado en este informe) sobre el informe de cumplimiento. Y ello a pesar de que **“se publica el informe de seguimiento anual en la Memoria de la Red, cualquiera puede remitir los comentarios** vía los buzones de consultas o de información ambiental”.

## Criterio 2: Independencia

Como se ha mencionado en el criterio 1, el proceso participativo ha estado sesgado desde el momento en que la misma se ha articulado de forma efectiva únicamente a través de los patronatos y las asociaciones. Solamente en el caso de la fase de información pública se ha abierto de forma generalizada a toda la población.

Según la respuesta a la pregunta 3, el Plan es consecuencia de la aprobación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, aprovechando una serie de trabajos previos, de 2010, en un borrador anterior.

## Criterio 3: Implicación temprana

Para abordar la elaboración de políticas públicas es imprescindible la implicación de las asociaciones, ciudadanos, agentes económicos y sociales en las fases más tempranas con objeto de conseguir su implicación en la toma de decisiones. Es necesario conseguir conciliar los diferentes intereses representados por los agentes sociales y la población en general.

Las políticas actuales deben ir dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos persiguiendo un desarrollo sostenible. Para conseguir los dos objetivos es necesario que las políticas se fundamenten en la participación activa de los ciudadanos desde la etapa de planificación.

Si consideramos la fase del ciclo de la acción pública la implicación del público en el PDRPN, entendido como el público general y patronatos, se inicia en la fase de elaboración del plan, aunque con ciertas limitaciones, puesto que no hay evidencias de la existencia de consultas o encuestas a la población afectada para la realización del diagnóstico del contexto o identificación de los problemas o necesidades de los parques nacionales y de la población afectada, ni para el diseño o construcción de los objetivos del Plan. Si se contó con los trabajos realizados en 2010 (5-6 años antes del relanzamiento del proceso) como se indicaba en el criterio anterior, pero se desconoce en qué medida participó en ellos la sociedad civil, público/ ciudadanía.

La implicación de la sociedad civil como público/ciudadanía directamente se limita a esta fase de elaboración del plan, no se organizan reuniones abiertas con la sociedad civil sobre la implantación del Plan desde el inicio de su ejecución y periódicamente.

En cambio la implicación de los patronatos, por su propia naturaleza y función, es mayor y no se restringe a los trámites obligados de consulta e información pública, sino a su papel como órganos de participación de la Red de Parques Nacionales. Participan en la difusión de información, en los mecanismos de participación y en la implementación del plan a través de los órganos de participación de la red. Con ello se entiende que su implicación es mayor y más continua que la del público general.

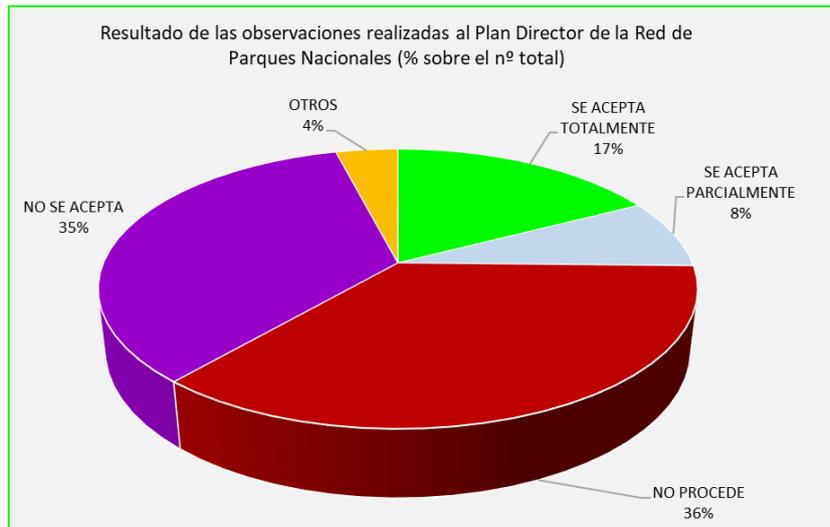
#### Criterio 4: Influencia

Se analiza si el resultado del proceso participativo ha tenido un impacto auténtico en la política, entendido como si las aportaciones de los actores en las fases de consulta, alegaciones e información pública han contribuido a la mejora de la redacción del PDRPN o a su implementación.

En este sentido, la información sobre la tramitación del PDRPN y su MAIN indican que la versión preliminar del Plan Director se modificó atendiendo a algunas de las alegaciones obtenidas en el trámite de audiencia e información pública y conforme a las observaciones realizadas por los miembros del Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales y el grupo de trabajo creado al efecto.

Se analizaron todas las alegaciones recibidas motivando su inclusión o no en el Plan. Se recibieron en total de 75 alegaciones, de las que se aceptaron totalmente el 17% y parcialmente, el 8%. No se ha podido comprobar que el análisis efectuado se haya hecho público.

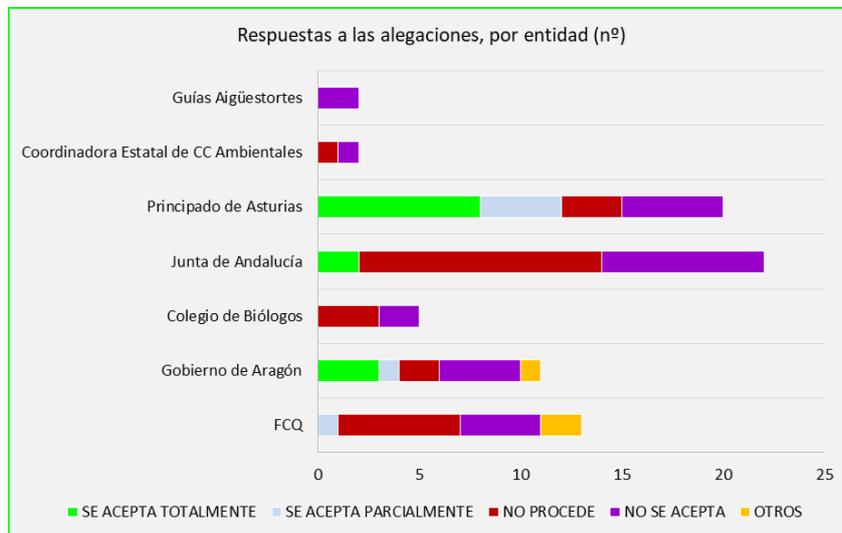
Gráfico 1. Observaciones realizadas al Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Nº)



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación remitida por los responsables del Plan.

La respuesta a las alegaciones presentadas es diferente, según la naturaleza del alegante. En general, sólo se han tenido en cuenta totalmente algunas de las alegaciones presentadas por las Comunidades Autónomas. Los datos se resumen gráficamente a continuación.

Gráfico 2. Respuesta a las alegaciones presentadas al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, por entidad (Nº).



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación remitida por los responsables del Plan.

Más allá de la información que procede de la MAIN no hay evidencias de la existencia de aportaciones de la ciudadanía en general en el texto definitivo. La información sobre el porcentaje de aceptación no se ha proporcionado.

Si consideramos la fase de implementación del PDRPN, no hay influencia de las aportaciones porque no han existido. Los responsables indican que se considerarían en

su caso pero no se conoce cómo se trasladarían estas aportaciones o si existen criterios para su valoración.

#### Criterio 5: Transparencia

Que un proceso participativo sea transparente implica que toda la ciudadanía pueda ver lo que está sucediendo y cómo se toman las decisiones.

De las contestaciones al cuestionario remitido se extraen los siguientes hitos que reflejan en qué modo y en qué actuaciones el proceso ha gozado de este atributo.

Se han publicado los mecanismos de participación, los procedimientos y procesos participativos, si bien no se han recogido por medios que permitan el conocimiento de los mismos a toda la ciudadanía, sino que se ha llevado a cabo a través de los Patronatos.

Se ha difundido el cronograma con las fases y las fechas en la que estaba prevista la participación de los patronatos.

No se ha dado difusión ni comunicado los procedimientos para recabar, registrar y analizar las opiniones de los participantes, y tampoco se han publicado los criterios para adoptar o incluir las aportaciones realizadas por los Patronatos en el proceso de toma de decisión.

Se creó un espacio público para este proceso participativo, y se informó sobre la manera de acceder al mismo, pero no se dan datos sobre dónde se creó el espacio y si ese espacio era accesible para la totalidad de la ciudadanía o sólo para los Patronatos. Se informa que este espacio sólo estuvo operativo y accesible durante la fase de elaboración del Plan.

No se ha habilitado un registro accesible a la ciudadanía en el que se reflejen las preguntas realizadas por los participantes en el proceso en relación con este Plan y las respuestas dadas por la administración a cada aportación realizada.

No se han publicado los criterios para la selección de aquellas aportaciones que van a ser incluidas finalmente en el Plan, o que van a tenerse en cuenta en algún punto, de tal manera que directa o indirectamente vean reflejo en el mismo. Tampoco se han difundido aquellas aportaciones realizadas por los participantes, ni siquiera las que fueron elegidas al incorporarse al Plan. Consecuencia de ello es que no se puede conocer la justificación de su incorporación o de su no incorporación al contenido del Plan.

Anualmente se publican en la web del Ministerio la “Memoria sobre del Red de Parques Nacionales”, que contiene un informe anual sobre el seguimiento del Plan.

## Criterios de proceso

En este apartado se analiza cómo se realizó el proceso de participación del PDRPN, considerando sus elementos clave de difusión de la información, la existencia de espacios y plataformas de diálogo y cocreación, y la apropiación y toma de decisiones. También se analiza si responde a los criterios de accesibilidad, si estaba estructurado el proceso participativo, si contó con los recursos necesarios y su coste efectividad.

### *Elementos regulados del proceso de participación en materia medioambiental*

---

El proceso participativo está recogido en términos generales en el Real Decreto 389/2016 que aprueba el PDRPN, conforme a lo que establece el artículo 19.3 de la Ley 30/2014 y el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de acuerdo con lo señalado en el preámbulo del Real Decreto. Exige en la elaboración y revisión del Plan Director un procedimiento participativo y abierto, en el que obligatoriamente intervienen las comunidades autónomas y los patronatos de los parques nacionales. No obstante, el procedimiento de participación adoleció de ciertas dificultades en su planteamiento y desarrollo, como señala el Dictamen del Consejo de Estado 998/2015, de 27 de diciembre, que versó sobre el proyecto de real decreto que probó el PDRPN. En concreto, no se sometió a todas las Comunidades Autónomas, no se sometió al Patrimonio de un Parque Nacional (el de más reciente creación: el Parque Nacional de Guadarrama) y se dudó sobre si plantear el proyecto ante el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), por coincidir esencialmente su composición con la del Consejo de la Red de Parques, aunque finalmente llegó a someterse al CAMA.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “La memoria, sobre la tramitación, señala que “aunque sería necesario someter el proyecto a informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de acuerdo con lo determinado en el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, ya que corresponde a dicho Consejo “emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, sobre las cuestiones que han de ostentar la condición de normativa básica”, teniendo en cuenta la similitud entre la composición del Consejo de la Red de Parques Nacionales prevista en el artículo 3.1 del Real Decreto 12/2008, de 11 de enero, y la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente, regulada en el artículo 3.1 del Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, a efectos de economía procesal el proyecto se somete a informe únicamente del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.3 y 27.4.c) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales” [La memoria en este punto no está puesta al día, como se verá más adelante, porque sí informó el proyecto dicho Consejo Asesor como último trámite, incluso cuando el expediente se encontraba ya en el Consejo de Estado para consulta].

(...) se han cumplido los trámites previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, dado que el Consejo Asesor de Medio Ambiente ha informado el proyecto de disposición de carácter general. No obstante, se ha planteado en este expediente el mismo problema que en la tramitación del anteproyecto de Ley que dio lugar a la que acabaría siendo la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Y es que no se había consultado, hasta los momentos finales de tramitación del proyecto, a todas las Comunidades Autónomas, ni se había aplicado la normativa ordenadora de la participación pública en la elaboración de reglamentos y planes ambientales. Ello sobre la base de que la consulta al

A nivel internacional para el caso de los planes medioambientales el Convenio de Aarhus establece en su Artículo 7. Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, lo siguiente:

*Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco se aplicarán los apartados 3, 4 y 8 del artículo 6. (\*)*

*3. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.*

*4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.*

*8. Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.*

*El público que pueda participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos del presente Convenio. En la medida en que proceda, cada*

---

*Consejo de la Red de Parques y a las Comunidades Autónomas con parques nacionales en su territorio era suficiente. Ello simplemente no es así.*

*Por un lado, la Ley 27/2006 obliga a someter a determinados trámites los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes con contenido ambiental. Y esos trámites no están excepcionados para la legislación especial de parques nacionales, a diferencia de otros sectores (por ejemplo, la planificación hidrológica, respecto de la que la Ley 27/2006 en cambio sí remite explícitamente a la legislación sectorial especial de aguas). Pero también desde la perspectiva material es esencial esa participación, ya que los parques nacionales son patrimonio de todos los españoles y por ello de todas las Comunidades Autónomas, aunque no tengan ninguno en su territorio, tienen un interés constitucionalmente legítimo en configurar la institución.*

*Por ello, es esencial dar la máxima participación a los órganos nacionales de consulta, como el Consejo Asesor de Medio Ambiente, cumpliendo todas las exigencias de la Ley 27/2006, lo que finalmente se ha hecho. Corregido este defecto, nada hay que objetar aunque, al haberse "subsano" ese defecto solo a última hora hace conveniente que este Consejo de Estado, para el futuro, recuerde que dicha participación debe ser de todas las Comunidades Autónomas, aunque sea en el seno de del Consejo Asesor de Medio Ambiente, cuando se trate de iniciativas de carácter general que, en proyectos de disposiciones o planes, configuren el modelo de gestión de los parques: los parques nacionales no son algo del exclusivo interés del Organismo Autónomo Parques Nacionales y de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados los actualmente existentes.*

*Es cierto que, pese a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 30/2014, no se ha pronunciado acerca del proyecto el Patronato del Parque Nacional de Guadarrama, aunque consta la solicitud de informe. Ello no puede paralizar la emisión del Real Decreto y del Plan, que ha cumplido, una vez finalizada la tramitación, todos los requisitos procedimentales, aunque ciertamente hubiera resultado deseable que precisamente el órgano representativo de la sociedad civil en general -como lo son los Patronatos- cumpla con las funciones que por ley tiene encomendadas".*

*Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente.*

Considerando lo anteriormente expuesto, en el caso que nos ocupa el proceso de participación está en cierta medida reglado a nivel nacional e internacional en materia medioambiental.

### *Grado de participación*

---

- **En cuanto a mecanismos**

Las formas de participación del PDRPN son diversas y de forma genérica se hace referencia en el propio texto. El preámbulo señala que

*“En la elaboración y revisión del Plan Director se exige un procedimiento participativo y abierto, en el que obligatoriamente intervienen las comunidades autónomas y los patronatos de los parques nacionales.*

*Este real decreto ha sido sometido a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente, al informe previo del Consejo de la Red, y ha sido objeto de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.*

**Información pública:** es el modo más genérico de participación. En el caso PDRPN la información pública se ha limitado a cumplir con el trámite de información pública por exigencia de la normativa medioambiental (artículo 16 de la Ley 27/2006 y artículo 19.3 de la Ley 30/2014) y el trámite de alegaciones como si se tratase de cualquier proyecto normativo.

**Consulta:** se puede diferenciar entre la consulta pública en la tramitación normativa como cualquier proyecto normativo en la fase de alegaciones; y la consulta pública dirigida a la ciudadanía para la elaboración del PDRPN. En el caso que nos ocupa no parece que se haya consultado con este último objetivo o, al menos, se ha hecho en un sentido ambivalente, como se refleja en el dictamen del Consejo de Estado antes citado.

Este real decreto y el PDRPN que lo aprueba han sido sometidos a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente y al informe previo del Consejo de la Red.

Se evidencia la existencia de consultas a actores clave, en el caso del PDRPN a los patronatos, CA y otras administraciones, fundamentalmente en la fase de elaboración del plan. Esta consulta está regulada en las citadas Leyes 27/2006 y 30/2014.

**Cogestión-cooperación:** la participación en este grado/nivel se limita a los patronatos de los parques y otras Administraciones (Comunidades Autónomas y Entidades locales). No podemos confundir esta participación con la que establece el PDRPN como actividad común a considerar en la gestión de los parques o en la planificación de los mismos

“Asegurar la transparencia, la accesibilidad adecuada y la participación pública en la planificación” -p.ej., los Planes Rectores de Uso y Gestión, planes anuales de trabajos e inversiones y planes o programas de carácter sectorial que acuerden las comunidades autónomas, en los ámbitos que requieran un mayor nivel de detalle. Apartado 3.1.1.a) del PDRPN). En relación exclusivamente para el propio PDRPN, la cogestión o cooperación no se ha podido evidenciar, si bien existe una exigencia de mecanismos de cooperación en la gestión del PDRPN.

**Decisión y empoderamiento** son niveles de participación que no se han identificado en este trabajo.

- **En cuanto a las etapas del PDRPN en las que ha existido participación**

La participación en cualquiera de sus formas se ha producido principalmente en la elaboración del PDRPN, si bien se carece de información suficiente para analizar la participación en fases distintas, implementación del plan, evaluación....

#### Criterio 6: Accesibilidad a los recursos

En relación a la accesibilidad a los recursos adecuados que permitan cumplir con éxito a los participantes potenciales, se analiza en qué medida existen espacios y plataformas participativas así como la existencia de difusión de la información sobre el proceso participativo y de información necesaria de contexto que permita al participante tener un conocimiento suficiente para su aportación.

En el caso del PDRPN se afirma que se han diseñado espacios para la participación en la elaboración del plan y que hay información sobre cómo acceder. Sin embargo, se desconoce la naturaleza de dichos espacios y no se aportan evidencias del canal de comunicación utilizado y su contenido que permitan evidenciar la existencia de la difusión de la información necesaria para el acceso al espacio participativo.

Por otra parte, la disponibilidad de espacios se limita a la fase de elaboración del plan cuando la normativa exige la participación abierta tanto en la elaboración como en la revisión del plan.

No obstante parece que por espacios para la participación se está entendiendo sólo las web, cuando los patronatos tienen espacios de participación a través de los órganos de la Red en la implementación (p25).

En relación a la información necesaria sobre cómo participar, la difusión y publicación de los procedimientos para participar en el plan no se realiza por los responsables sino por los patronatos. Se carece de información que permita valorar si esta forma de comunicación o difusión ha producido algún sesgo de participación por la diferencia de intensidad y alcance en la difusión que haya realizado cada patronato.

En cuanto al contenido de la información difundida, los patronatos han difundido los procedimientos, el cronograma con fases y fechas de participación y los mecanismos de participación. Los responsables han contestado de forma afirmativa a todos los *ítems* relacionados con el contenido de la información pero se carece de datos y documentos complementarios que permita valorar la calidad de la información (estructurada, clara, comprensible) y si es suficiente para garantizar una participación adecuada.

Los responsables indican que la Administración proporcionó información del contexto para que se pueda participar con la suficiente información. En este sentido se desconoce cómo se proporción la información, si sólo a los patronatos o a la ciudadanía en general a través de la web. Tampoco se puede valorar la calidad de dicha información y contrastar su suficiencia con otros actores o destinatarios ya que el cuestionario sólo lo ha cumplimentado el responsable del PDRPN.

### Criterio 7: Definición de la tarea participativa

Este criterio en virtud del cual ejercicio de la participación debe proporcionar los mecanismos adecuados para estructurar y mostrar el proceso de toma de decisiones, tiene en el caso de los planes medioambientales, un reflejo en el artículo 7 del Convenio de Aarhus, que comprende en lo que a este criterio que nos ocupa, el establecimiento de plazo razonable para preparar y hacer efectiva la participación, que la participación que pueda servir para la toma de decisiones y la posibilidad de apertura al público en general o, al menos, que estén determinados los participantes.

En el cuestionario se señala que se publicaron procedimientos y procesos de participación a través de los patronatos, así como los cronogramas del proceso de participación y los mecanismos de participación. En definitiva, se han cumplido los estándares exigibles por la normativa medioambiental citada. Sin embargo, se deduce que todos estos datos se refieren al cumplimiento en cada uno de los órganos o procedimientos implicados (Patronatos, Consejo de la red, información pública) y no tanto en un marco general del proceso participativo, en el que se suscitaban dudas de calado (consulta o no al CAMA, exclusión de un patronato, consulta a las CCAA con Parque o a todas las CCAA, p. ej.) que podrían haber dado un sesgo no favorable para el resultado del proceso de consultas (obviando el problema jurídico, que se evitó “in extremis”).

Por último, cabe destacar que en ningún momento del proceso se publicaron los criterios por los que se analizarían las aportaciones ni los criterios de inclusión de las mismas en el PDRPN que se sometería a aprobación. Ello, no obstante, sí se recogen algunas valoraciones en este sentido en la MAIN del proyecto de real decreto, como se señaló en los gráficos 1 y 2.

### **Criterio 8: Toma de decisiones estructurada**

Los procesos participativos deben proporcionar los mecanismos adecuados para estructurar y mostrar el proceso de toma de decisiones.

En el proceso de participación seguido en la elaboración del PDRPN, el mecanismo de toma de decisiones está estructurado en relación al trámite de audiencia e información pública, donde las alegaciones recibidas son valoradas aunque se desconoce si existen criterios de ponderación.

En la MAIN del PDRPN se indica que se procede a modificar la versión preliminar del Plan Director atendiendo a las alegaciones obtenidas en el trámite de audiencia e información pública y conforme a las observaciones realizadas por los miembros del Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales y el grupo de trabajo creado al efecto. En la MAIN se adjunta las alegaciones recibidas y valoraciones efectuadas.

En cuanto a la participación del público general, no se han establecido y publicado los procedimientos para recabar, registrar y analizar las opiniones de los participantes. No existe un registro, accesible para la ciudadanía, de pregunta y respuesta sobre las aportaciones. Tampoco se han definido y publicado los criterios para adoptar/incluir las aportaciones/opiniones en el proceso de toma de decisiones, y no se han establecido, con participación de la sociedad civil, y publicado criterios para seleccionar las aportaciones. Se desconoce el porcentaje de aportaciones de la sociedad civil que ha sido trasladado al Plan.

La participación en la toma de decisiones en la implementación del PDRPN de la sociedad civil (en forma de consejo, foro...) se realiza a través de los órganos de participación de la Red donde deliberan y hacen aportaciones de cómo mejorar la implementación del Plan.

En cuanto a la toma de decisiones en la implementación del PDRPN, aunque no se ha dado el caso de la existencia de comentarios o aportaciones realizados por el público al proceso de implantación se indican que se considerarían pero no hay establecido un mecanismo de incorporación en estos casos.

### **Criterio 9: Coste-efectividad**

No se dispone de información para poder analizar este criterio.

## V. CONCLUSIONES

En línea con los compromisos del III Plan de Gobierno Abierto es necesario desarrollar Planes de participación pública que definan las estrategias de participación así como los indicadores que servirán para su revisión. Deben contemplar las fases de consultas previas y su propia revisión. Las actividades de participación deben definir los métodos y mecanismos que permitan ejercer los derechos en materia de participación ciudadana. Para todo el proceso debe elegirse un lenguaje comprensible y accesible a toda la población.

Del análisis de los criterios de valoración se extraen las siguientes valoraciones o conclusiones del proceso participativo seguido en el PDRPN:

**La participación pública en el PDRPN se realiza más por exigencia normativa, general de tramitación normativa y específica de evaluación ambiental, que por una voluntad de hacer partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones en una determinada intervención pública. Ello condiciona los criterios de valor asociados a la aceptación del proceso:**

Representatividad para garantizar la participación y representación de la población. En este sentido, no hay evidencias de que se haya llevado a cabo un proceso participativo **representativo** en este plan, ni tampoco de la **independencia** de los que sí han participado en el mismo; o, al menos, que los distintos intereses estén equilibradamente representados. No parece, que se pueda considerar que haya habido una representatividad suficiente, en los términos en que se ha definido este criterio para esta evaluación, ya que ésta debe considerarse como “en sentido amplio, del público o de la ciudadanía afectada”.

En razón de la delimitación del concepto de participación manejado por los gestores del PDRPN se produce un sesgo en el proceso participativo en cuanto a identificación de los participantes y al ámbito o alcance de la participación, ya que está centrado en la participación medioambiental. No parece que se haya asegurado la representatividad (en el concepto manejado en este informe) sobre la formulación del PDRPN ni sobre el informe de cumplimiento.

La dinamización del proceso de participación con el propósito de incrementar la implicación de la ciudadanía, no ha conseguido la **implicación temprana** deseada en cualquier proceso de participación pública al estar la participación directa y activa de los ciudadanos limitada a la fase de elaboración y sin contemplar todos los aspectos del diseño del plan. No obstante los patronatos, por su naturaleza y posición en los órganos de colaboración de la red, tienen un nivel de implicación mayor en todo el Plan. El bajo nivel de intensidad de participación establecido en

el proceso, información pública y consulta, ha influido también en el nivel de implicación temprana.

La **influencia de los resultados** de la participación en la toma de decisiones sólo es relevante en cuanto a la actividad regulada de los patronatos pero no en el caso del público en general, donde la **influencia** de los participantes en el PDRPN final es tenue. Sí podemos destacar la aceptación más elevada de las aportaciones realizadas por otras Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas), pero en un nivel de participación que no es comparable a la participación pública.

Sobre la **transparencia**, todo este proceso debe ser articulado garantizando en todo momento la transparencia del mismo, de tal manera que la sociedad civil en todas las fases del mismo tenga conocimiento de los mecanismos para participar en él y del resultado de esa participación. En este sentido, el proceso participativo no puede calificarse de transparente, pues parece tener ciertas carencias que habrían de ser subsanadas, entre otras el hecho de que no se haya dado traslado a toda la ciudadanía de los mecanismos de participación y del proceso participativo, que no se haya dado difusión ni hayan sido comunicados los procedimientos para recabar, registrar y analizar las opiniones de los participantes, al igual que tampoco se hayan publicado los criterios para adoptar o incluir las aportaciones realizadas por los Patronatos en el proceso de toma de decisión. Con la misma finalidad de dotar de transparencia el proceso, no ha contado con un espacio propio, mantenido durante todo el proceso participativo, y por ende, abarcando todo el proceso de elaboración del Plan, en el que queden plasmadas las aportaciones de los participantes y la posición de la administración ante las mismas.

### **Los mecanismos y recursos destinados al proceso de participación presentan debilidades que han influido en su resultado:**

La accesibilidad, para ofrecer un procedimiento participativo inclusivo en el que pueda participar cualquier ciudadano, no es la adecuada. Respecto a la **accesibilidad**, no hay evidencias de que se hayan utilizado más que las herramientas incluidas en la página web y únicamente en la fase de elaboración. La limitación de espacios a un canal y una fase del ciclo del plan, la difusión de la información a través de los patronatos o las deficiencias del contenido de la información suministrada son elementos que restan calidad a la accesibilidad del proceso y han podido influir en el grado de participación. No se ha podido evidenciar la suficiencia y calidad de la información suministrada.

En relación a la **definición de la tarea participativa** se proporcionó información operativa del proceso (cronogramas, mecanismos, espacios) pero existen debilidades relacionadas a la definición y difusión de los objetivos de la

participación pública, excepto en lo referido a la evaluación ambiental y en la difusión de información sobre la valoración de las aportaciones, criterios, ponderaciones, etc.

En cuanto a los mecanismos del **proceso de toma de decisiones** en el PDRPN se puede concluir que están estructurado en lo que establece la normativa en relación al trámite de audiencia en la elaboración de los proyectos normativos, pero no existe un proceso estructurado para la participación pública en general.

## VI. RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIÓN 1.

Los procesos de participación pública en el ámbito de los espacios naturales protegidos contribuyen a mejorar su gestión al incorporar el conocimiento y la experiencia de sus habitantes. Para la recogida de propuestas y aportaciones se pueden desarrollar los siguientes procesos: Jornadas de presentación, mesas temáticas intersectoriales.

---

### RECOMENDACIÓN 2.

Para poder garantizar el cumplimiento del **criterio de representatividad**, parece que lo conveniente es abrir el foco de la participación diseñada para el plan (lo que se podría llevar a cabo en próximas ediciones del Plan Director) no limitándolo únicamente a los patronatos sino mediante un procedimiento verdaderamente participativo, incluyendo a todos los ciudadanos y, además durante todo el ciclo de vida del Plan.

---

### RECOMENDACIÓN 3.

Los participantes en el proceso deben ser **independientes** para poder valorar adecuadamente, sin sesgos, la intervención pública prevista, y, en todo caso, garantizar la presencia de puntos de vista diferentes para que todos los intereses estén representados.

---

### RECOMENDACIÓN 4.

En aras de dotar al proceso participativo de mayor **transparencia**, de tal manera que no sólo los participantes en el mismo, sino también el conjunto de la sociedad civil, estén en todo momento y respecto a cada fase informados, sería conveniente que se

establecieran mecanismos de comunicación universal de la información, que permitan el acceso a participar en el proceso a todo el que quiera, o por lo menos tener la posibilidad de realizar un seguimiento sobre el desarrollo del mismo. A través de los instrumentos elegidos habrá de darse difusión tanto a los procedimientos que conforman el proceso participativo, como al contenido y resultado de los mismos, de tal manera que se recojan, como mínimo, las aportaciones realizadas, los criterios de selección de las mismas para su incorporación al Plan, aquéllas que efectivamente sean seleccionadas e incorporadas y en qué medida al Plan y los motivos por los que las demás se han descartado.

---

#### **RECOMENDACIÓN 5.**

Los gestores de los planes que se han de basar en el PDRPN (los Planes Rectores de Uso y Gestión, planes anuales de trabajos e inversiones y planes o programas de carácter sectorial que acuerden las comunidades autónomas, en los ámbitos que requieran un mayor nivel de detalle) deberían **definir la tarea participativa** con carácter previo al lanzamiento del proceso de participación, tomando como base los estándares de establecimiento de plazo razonable para preparar y hacer efectiva la participación, que la participación pueda servir para la toma de decisiones y la posibilidad de apertura al público en general o, al menos, que estén determinados los participantes.

---

#### **RECOMENDACIÓN 6.**

Previamente a la consulta ciudadana se propone la realización de jornadas informativas que se publicará en la página web y tablones de anuncios del ministerio. La jornada contará con una ponencia llevada a cabo por un técnico del ministerio con experiencia en la materia.

Tras la jornada informativa se abrirá el proceso de participación ciudadana con la colocación tanto en la web como en los tablones del ministerio de la información referente al Plan de Participación que estará accesible al público en general.

---

#### **RECOMENDACIÓN 7.**

En cuanto a la formulación del cuestionario de evaluación de los procesos de participación en planes y programas sectoriales en los que se ha venido haciendo una labor de estandarización de criterios a nivel internacional, como es el caso de los ambientales, se debe comprobar su adecuación a dichos estándares, a fin de que las evaluaciones no incurran en lagunas o redundancias que pueden llevar a conclusiones

---

erróneas, incluso en los mecanismos de exámenes periódicos a los que está sometido cada Estado.

Los cuestionarios se repartirán en la sesión informativa y estarán disponibles en formato digital en la página web, en el ministerio, en las oficinas de registro y de atención ciudadana se dispondrá de los cuestionarios en papel.

Los cuestionarios estarán disponibles al menos 30 días, cada día se revisarán y publicarán los resultados de los cuestionarios en la página web en el espacio dedicado a participación permitiéndose que se voten las sugerencias recogidas de los ciudadanos.

---

### **RECOMENDACIÓN 8.**

Para la participación de la población en general se propone la utilización de un **espacio** específico en la página Web del MAGRAMA creando un espacio destacado que contenga toda la información relativa a la política pública a consultar y con libre acceso de la ciudadanía.

---

### **RECOMENDACIÓN 9.**

Sería conveniente que se elaborara una memoria del proceso de participación en la que se indicará el ámbito temporal, los colectivos que han participado, los principales resultados de las consultas realizadas en los distintos canales, la caracterización de los ciudadanos que han participado, y una relación de las decisiones adoptadas así como la posibles mejoras a considerar para las futuras tomas de decisiones.

## Anexo

### Cuestionario con respuestas y relación con los criterios de evaluación

CUESTIONARIO	CRITERIOS RELACIONADOS
<p><b>P1.- Por favor, indique, con respecto a la participación pública, si la sociedad civil...</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Participó en la elaboración del Plan</p> <p><input type="checkbox"/> Participó en la implementación y seguimiento del Plan</p> <p><input type="checkbox"/> Participó en la evaluación del Plan</p> <p><input type="checkbox"/> No participó en el Plan</p>	Representatividad
<p><b>P2.- ¿Se llevó a cabo alguna encuesta/consulta con la población afectada por el Plan antes de su elaboración y se publicaron los resultados?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Se llevó a cabo, pero sin publicar resultados</p> <p><input type="checkbox"/> Se llevó a cabo y se publicaron resultados</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	Representatividad. Transparencia.
<p><b>P3.- ¿En qué momento se empezó a contar con participantes de la sociedad civil / público / ciudadanía?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Antes de empezar a elaborar el Plan</p> <p><input type="checkbox"/> Una vez constituida la Comisión o grupo de trabajo de la Admón. Pública</p> <p><input type="checkbox"/> Una vez establecidos los objetivos del Plan</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Otro momento: ¿Cuándo? _El texto actual del Plan Director resulta de un trabajo final que se realiza tras la aprobación de la Ley 30/2014, pero que aprovecha y parte de una serie de trabajos previos (2010) en un borrador anterior que fue sometido incluso al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.</p>	Independencia
<p><b>P4.- ¿Cómo se seleccionó a los participantes de la sociedad civil?</b></p> <p>_____</p> <p>_____</p>	Representatividad
<p><b>P5.- ¿La Administración ofreció la oportunidad de participar a todos los actores interesados?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, a través de los Patronatos y en la fase de participación pública</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	Representatividad, independencia
<p><b>P6.- ¿Se han publicado y difundido los procedimientos y procesos de participación en el Plan?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, a través de los Patronatos</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	Definición de la tarea participativa. Transparencia.

<p><b>P7.- ¿Se ha difundido el cronograma con fases y fechas de la participación?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, a través de los Patronatos</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Definición de la tarea participativa. Transparencia.</p>
<p><b>P8.- ¿Se han definido y publicado los mecanismos de participación?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, a través de los Patronatos</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Definición de la tarea participativa. Transparencia.</p>
<p><b>P9.- ¿Se han establecido y publicado los procedimientos para recabar, registrar y analizar las opiniones de los participantes?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Definición de la tarea participativa. Toma de Decisiones. Transparencia.</p>
<p><b>P10.- ¿Se han definido y publicado los criterios para adoptar/incluir las aportaciones/opiniones en el proceso de toma de decisiones?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Definición de la tarea participativa. Toma de decisiones. Transparencia.</p>
<p><b>P11.- ¿Se han diseñado espacios para la participación en la elaboración del Plan?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	
<p><b>P12.- ¿Hay información sobre cómo acceder a los espacios de participación?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Definición de la tarea participativa</p>
<p><b>CUESTIONARIO</b></p>	<p><b>CRITERIOS RELACIONADOS</b></p>
<p><b>P13.- ¿El espacio público accesible está disponible durante todas las fases del ciclo del Plan?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Solo durante la elaboración</p> <p><input type="checkbox"/> Solo en la implantación y seguimiento</p> <p><input type="checkbox"/> Solo en la evaluación del Plan</p> <p><input type="checkbox"/> En las tres fases</p> <p><input type="checkbox"/> En ninguna</p> <p><input type="checkbox"/> Otra respuesta:</p>	<p>Transparencia.</p>
<p><b>P14.- ¿Existe un registro, accesible para la ciudadanía, de preguntas y respuestas sobre las aportaciones?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Toma de decisiones. Transparencia.</p>

<p><b>P15.- ¿La Administración proporcionó a los participantes información del contexto para que puedan participar con la suficiente información?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Transparencia.</p>
<p><b>P16.- ¿Ha habido participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Representatividad, independencia</p>
<p><b>P17.- ¿El proceso de participación estaba protocolizado y era conocido por los participantes?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p>	<p>Transparencia.</p>
<p><b>P18.- ¿Qué porcentaje de participación ha habido entre los colectivos invitados/seleccionados?</b></p> <p>Relativamente bajo, quizás debido a la relativa continuidad con el plan anterior y a la participación que hubo en un proceso anterior en 2010</p>	<p>Representatividad</p>
<p><b>P19.- ¿Cómo ha participado la ciudadanía en general?</b></p> <p><input type="checkbox"/> No ha participado, no estaba previsto</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Ha participado mediante Patronatos y en la fase de participación pública mediante el envío de alegaciones</p>	<p>Representatividad</p>
<p><b>P20.- ¿Se han establecido, con participación de la sociedad civil, y publicado criterios para seleccionar las aportaciones?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Toma de decisiones. Transparencia.</p>
<p><b>P21.- ¿Se publican y difunden las aportaciones?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Transparencia.</p>
<p><b>P22.- ¿Qué porcentaje de aportaciones de la sociedad civil ha sido trasladado al Plan?</b></p>	<p>Toma de decisiones</p>
<p><b>P23.- ¿Se han publicado las aportaciones que se incorporaron al Plan y la justificación motivada de su incorporación?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p>	<p>Toma de decisiones. Transparencia.</p>

<p><b>P24.- ¿Se organizan reuniones abiertas con la sociedad civil sobre la implantación del Plan desde el inicio de su ejecución y periódicamente?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: center;"><b>CUESTIONARIO</b></p>	<p>Toma de decisiones</p> <p style="text-align: center;"><b>CRITERIOS RELACIONADOS</b></p>
<p><b>P25.- ¿Los participantes de la sociedad civil (en forma de consejo, foro...) deliberan y hacen aportaciones de cómo mejorar la implementación del Plan?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, a través de los órganos de participación de la Red</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>Representatividad</p>
<p><b>P26.- ¿Se publican en el sitio web/página del Organismo/Ministerio informes sobre el cumplimiento de los compromisos/objetivos del plan al menos cada 6 meses?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Sí</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, pero con menos frecuencia (anual pues se publica en la Memoria de la Red un informe anual de seguimiento)</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>Transparencia.</p>
<p><b>P27.- ¿Si hay retrasos en los cumplimientos se explican las razones?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p><b>P28.- ¿Se permite que el público/la ciudadanía envíe comentarios sobre el informe de cumplimiento?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, no de manera expresa pero dado que se publica el informe de seguimiento anual en la Memoria de la Red, cualquiera puede remitir los comentarios via los buzones de consultas o de información ambiental</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>Representatividad</p>
<p><b>P29.- ¿Se tienen en cuenta los comentarios o aportaciones realizados por el público al proceso de implantación?</b></p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí. ¿Cómo exactamente?</p> <p>No se ha dado el caso aún de aportaciones, pero se considerarían en su caso</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>Toma de decisiones</p>
<p><b>P30.- ¿Existe algún tipo de evaluación de la implementación del Plan?</b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí, anual en la Memoria de la Red</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p><b>P31.- ¿Qué resultados se han conseguido con la participación ciudadana?</b></p> <p>En el caso de la implementación del Plan no ha habido aportaciones por ahora significativas.</p>	

<b>P32.- ¿Se difunden los resultados de la participación?</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Sí, de darse y ser relevantes se podrían incorporar en las memorias anuales
<input type="checkbox"/> No

Transparencia.
----------------

<b>P33.- ¿Se ha estimado el coste del proceso participativo?</b>
<input type="checkbox"/> Sí
<input checked="" type="checkbox"/> No

Coste-efectividad
-------------------