

# LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.– III. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES.– IV. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El trabajo analiza exhaustivamente el marco regulador español de la participación del público en la protección ambiental y en particular, en la protección de los espacios naturales. El resultado de la investigación apunta a una cierta atonía de las leyes de participación en materia ambiental, autorización ambiental integrada, evaluación ambiental y de procedimiento administrativo, todas ellas ceñidas a los mínimos estrictamente marcados por el Derecho internacional y de la UE (Declaración de Río, Convenio de Aarhus y Directiva 2003/35/CE). Los instrumentos para la «gobernanza medioambiental» se reducen a los clásicos trámites de «información pública» y «consultas a personas interesadas»), y la Ley de Parques Nacionales de 2014 incorpora mecanismos participativos poco ambiciosos, sin contemplar, por ejemplo, la cogestión de espacios naturales protegidos propuesta por la UICN hace décadas. Este conformismo se corresponde, no obstante, con el estado de inmadurez social en cuanto al ejercicio real del derecho de participación ciudadana en materia ambiental, a la vista de las estadísticas.

**Palabras clave:** participación pública; medio ambiente; espacios naturales protegidos; gobernanza; cogestión ambiental.

**ABSTRACT:** *This paper analyzes thoroughly the Spanish legal framework shaping the participation of the public with regard to the environmental protection (particularly, of the protection of natural sites). The laws providing for (i) public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes, (ii) integrated pollution prevention and control, (iii) environmental impact assessment, and (iv) administrative procedure are underachieved and limited to the strict minimum necessary to comply with the International and EU Law (Rio Declaration 1992, Aarhus Convention and Directive 2003/35/EC). The environmental governance instruments are none but classical participation processes based on the right of the public concerned to express comments and opinions. The National Parks Act of 2014 features a range of unambitious participation instruments but misregards, among others, the co-management of natural resources sponsored by*

*the IUCN. Such a conformist legal framework is nevertheless in accordance with the unripeness of social activism on environmental matters, as statistics show.*

*Key words: participation of the public; environment; natural protected areas; governance; environmental co-management.*

## I. INTRODUCCIÓN

En el centenario de la primera intervención legislativa española en materia de parques nacionales (y, con ella, de espacios naturales protegidos) cabe recordar el sabio laconismo de la originaria Ley de 7 de diciembre de 1916. Para la creación, definición y fijación de los objetivos de estas figuras de conservación ambiental, la pionera ley se reducía a tres breves preceptos, de los cuales el tercero constituía una norma típica de Derecho administrativo de corte consensual, al ordenar la creación de los parques por parte del Ministerio competente «de acuerdo con los dueños de los sitios» (1). Un siglo más tarde, la citada norma, que cabe calificar como adelantada a su tiempo al sobreponerse al paradigma contemporáneo de una Administración unilateral y gubernativa, se ha ampliado relativamente poco, por cuanto sigue fiel a su esencia consensual, dando entrada —y esta es la novedad— a más actores en la obra jurídica de los parques nacionales.

En efecto, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, *de Parques Nacionales* (LPN) ordena a los poderes públicos fomentar «la colaboración y participación activa de la sociedad en el logro de los objetivos de los parques nacionales» y promocionar «la implicación de los titulares de derechos privados en los parques nacionales, así como de la población residente en sus entornos» (art. 2). Como se puede apreciar, de la escena diseñada por la ley originaria, en la que únicamente figuraban la Administración estatal y los propietarios

---

(1) El texto del art. 3 rezaba así: «El Ministro de Fomento creará los Parques Nacionales, de acuerdo con los dueños de los sitios, reglamentará los que vaya creando, y consignará en sus Presupuestos las cantidades necesarias para vías de comunicación y sostenimiento de todos ellos». El Reglamento de la Ley de 23 de febrero de 1917 perseveraría en esta orientación consensual al reconocer que «... no basta preocuparse del acierto en la elección del sitio para asegurar el éxito de un Parque nacional, sino que es preciso procurarle el apoyo de la región en que haya de establecerse, á fin de que ésta se convierta en su mejor propagandista y guardadora, siendo la primera en rendir justo tributo de admiración al Santuario de bellezas naturales que posee». Ya en un plano operativo, el art. 11 del citado Reglamento vetaba la declaración de Parque Nacional alguno «sin que el Comisario general de Parques (...) poniéndose al habla con los dueños ó propietarios de los sitios (...) determine los límites, el Reglamento, el Presupuesto y personal de guardería del mismo (...)». Vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Studia Albortotiana, Bolonia, 1980, pp. 175-176.

inmobiliarios («dueños de los sitios»), se ha pasado un siglo más tarde a invocar a los titulares de derechos privados en los parques nacionales (no ya solo propietarios), a los residentes y al conjunto de la sociedad o público en general (2). No se trata de una mención meramente formulista, sino que son muchos los pasajes de la LPN que expresan la vocación participativa de la vigente política española en materia de parques nacionales, a saber: la función administrativa de contribuir a la implicación de los agentes sociales y a la participación de la sociedad en la consecución de los objetivos de la Red (art. 16.1.o), los trámites preceptivos de información pública de la propuesta de declaración, modificación de límites territoriales y pérdida de la condición de parque (art. 8, 11 y 12), la exigencia de un procedimiento de participación pública para la elaboración y revisión del Plan Director de la Red de Parques Nacionales (art. 19.3), los trámites preceptivos de audiencia a los interesados y de información pública en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (art. 20.7), el diseño de órganos de composición plural y mixta —Patronatos de cada parque nacional (art. 24.1), Consejo de la Red (art. 27) y Comité Científico de parques nacionales (art. 28.3)—, el impulso de la colaboración público-privado en pos de la incorporación de recursos financieros para la gestión de la Red procedentes de la iniciativa privada y del sector empresarial (art. 30.4)...

Pero, más allá de estas alusiones, la LPN dedica un entero título (el décimo) a la cuestión de la «proyección y participación social», contenido que continúa ensanchando los contornos participativos fijados por sus predecesoras (3). En

---

(2) Nótese, a mayor abundamiento, el acierto —querido o no— de la redacción de la LPN en este punto, ya que aspira a la «colaboración y participación activa de la sociedad» pero pretende «la implicación de los titulares de derechos» en el logro de los objetivos de los parques nacionales. La afectación a los derechos e intereses de unos y otros en el desarrollo de una política territorial de protección de la biodiversidad difiere mucho en intensidad, siendo más leve para la sociedad, más grave para los residentes y prácticamente absoluta para los derechohabientes. Y es que, como reza el dicho castizo, «en unos huevos con chorizo la gallina participa... y el cerdo está implicado».

(3) La ya derogada Ley 5/2007, de 3 de abril, *de la Red de Parques Nacionales* señalaba como objetivos de la Red la «colaboración con las instituciones y organizaciones pertinentes» para «contribuir a la concienciación ambiental en la sociedad» (art. 4.g), además de recoger numerosos elementos participativos, precedentes de los hoy establecidos en la LPN: la composición mixta plural del Consejo de la Red (art. 6.2); los trámites participativos preceptivos en los procedimientos de elaboración y revisión del Plan Director de la Red (art. 7.3), de declaración, modificación de los límites y pérdida de la condición de Parque Nacional (art. 10.5, 14.2, 15.1 respectivamente) y de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (art. 17.3); el establecimiento de patronatos como órganos de participación de la sociedad en los Parques Nacionales (art. 18); la garantía de transparencia y la participación pública en la elaboración de los instrumentos de planificación de los Parques Nacionales (art. 21.1) y la acción pública para la observancia de la ley (art. 22). Los principales de entre estos elementos estaban tomados, no obstante, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, *de Conservación de los*

palabras de la propia exposición de motivos de la LPN, los parques nacionales deben «implicar a la sociedad en sus actividades», «suponer un ejemplo de gestión más participativa y más abierta a la sociedad y de aplicación de los principios de colaboración, coordinación y cooperación», «integrar sectores y colectivos en las actividades de gestión así como implicar y apoyar a la población local residente». Se trata de muy loables aspiraciones que deben ser articuladas por medio de mecanismos concretos, ya en sede de texto legal. A tal efecto, los arts. 35 a 39 de la LPN (con la excepción del 37, que recoge una regla procedimental-contractual relativa a la policía de actividades y servicios en los parques nacionales, ajena sistemáticamente al título X) se dedican monográficamente a regular la «participación pública e implicación social», la «colaboración con los titulares de derechos», el «acceso a la información» y la «acción pública» respectivamente.

El propósito de este trabajo es, más allá de la exposición y análisis crítico de los mecanismos participativos contenidos en el título X de la LPN, proceder a una valoración contextual de dichos instrumentos en el marco de la regulación de la participación pública, particularmente en materia ambiental. Semejante ejercicio permitirá trazar un *status quaestionis* acerca de la participación ciudadana en la Administración pública en un momento de cambio de paradigma, a partir del cual se podrán señalar de modo más certero las virtudes, carencias y potencialidades no explotadas de la nueva regulación de los parques nacionales en su dimensión social.

## II. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana es una de las cuestiones nucleares del Derecho público en general y del administrativo en particular. Tanto en su dimensión política —derecho fundamental constitucionalmente reconocido— como en la burocrática —factor de producción de las normas y actos administrativos—,

---

*Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*: los trámites participativos preceptivos en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación ambiental (art. 6) y la composición mixta y participativa de los Patronatos (arts. 22 y 23). Sin referencia alguna a estas cuestiones en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, *de espacios naturales protegidos* ni en los arts. 78 y 79 de la Ley de 8 de junio de 1957, *de montes*, se halla un interesante anticipo de la vocación participativa de esta legislación en el remoto Reglamento de la Ley de 23 de febrero de 1917, cuyo art. 8 invitaba a «las Sociedades de Amigos del Árbol, Turismo, Excursionistas y similares y á cuantos particulares se interesen. por el enaltecimiento del suelo patrio á que contribuyan á la formación de las (...) relaciones (de los sitios y curiosidades naturales dignos de protección), facultando por escrito á los ingenieros Jefes de los distritos forestales los datos y propuestas que estimen pertinentes».

la participación «del público en lo público» vertebra el discurso teórico; aparece dispersa, pero constante, en la legislación; y se practica con asiduidad, siquiera con disfunciones.

La depuración y cualificación de la regulación de la información pública por medio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* representa un buen punto de partida para una necesaria reconsideración de la regulación de la participación pública. Transparencia y participación son conceptos relacionados en términos consecutivos, siendo aquélla generalmente considerada como el presupuesto de ésta. No hay tal correspondencia, sin embargo, en lo que a las disciplinas de ambos conceptos se refiere: la nueva ley reguladora de la información pública responde en buena medida a las demandas y aspiraciones doctrinales habidas hasta la fecha, establece un marco relativamente inequívoco de derechos y obligaciones para los operadores jurídicos, define con cierta precisión los sujetos y objetos afectados por su regulación, dota al sistema de elementos formales y organizativos bien perfilados y, aun sustrayéndose a numerosas e importantes regulaciones sectoriales, manifiesta una loable vocación unificadora. Muy distinto es el panorama de la normativa reguladora de la participación, a pesar de lo antiguo del fenómeno y de los preceptos constitucionales que ampararían una mayor atención del Legislador al respecto (arts. 9.2 *in fine*, 23.1, 29 y 105.a de la Constitución) (4).

En otro lugar he apuntado que «el resultado actual (del) proceso evolutivo de la participación pública en la Administración española es una normativa ya antigua, fragmentaria, parcheada sectorialmente y superada por la realidad, en la medida en que se están ensayando al margen de ella nuevas técnicas tales como los presupuestos participativos, las audiencias parlamentarias, las conferencias y comités consultivos, las consultas personalizadas a las partes afectadas, los cuestionarios y entrevistas populares, así como nuevas e imaginativas formas de presentar la información en poder de las Administraciones públicas al hilo de sus procesos de programación y planificación. A su vez, se mantiene y se reaviva el clamor doctrinal favorable a una traducción operativa de las formas de participación ya existentes, a falta todavía de un completo y

---

(4) Si bien, como es sabido, el derecho a la participación en los asuntos públicos proclamado en el art. 23.1 de la Constitución se ha vinculado generalmente como un derecho a la participación política, sin trascender a la administrativa. También son evidentes las limitaciones de la reserva/mandato de ley de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. A pesar de lo cual, una legislación ambiciosa podría abrir valiosos espacios a la participación administrativa al amparo de estos preceptos constitucionales.

acabado reconocimiento legal del derecho de los administrados a tomar parte en la toma de decisiones públicas» (5).

La reciente promulgación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP) avala estas afirmaciones, en la medida en que se ha limitado a recoger las modalidades participativas ya consolidadas en nuestro sistema, sin innovar en modo alguno su diseño (6). Dichas modalidades son reproducidas con escasos matices en la legislación sectorial, que poco añaden (acaso solo la facultad de denuncia de ilícitos administrativos y la acción pública) al cuadro normativo general. Los instrumentos participativos vigentes en nuestra legislación administrativa básica son escasos, y presentan un diseño maximalista y poco detallado, salvando la excepción de la legislación de régimen local (arts. 18 y 68 a 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las bases del régimen local*) y de algunas experiencias autonómicas (7).

Si bien es cierto que sigue siendo válida la tipología clásica predicada de la participación pública en la Administración, existen otras posibles clasificaciones, o al menos otras variables en función de las cuales cabe diferenciar el fenómeno de la participación (8). En efecto, la participación puede ser adjetivada

---

(5) No siendo este el lugar más propicio para discurrir sobre la teoría y realidad actuales de la participación, me permito remitir a mis escritos en los que he tratado la cuestión: vid. BERMEJO LATRE, J.L.: «La gestión compartida de los espacios naturales protegidos en Aragón», en esta REVISTA n.º 29, 2006, pp. 183-204) y, más recientemente, BERMEJO LATRE, J.L.: «La información administrativa y la participación del público en materia de urbanismo», en Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (coords.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografías de esta REVISTA n.º XIV, Zaragoza, 2013, pp. 405-431. Para un tratamiento teórico-jurídico completo y reciente de la participación ciudadana, vid. CRIADO DE DIEGO, M.: *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones Estado sociedad*, Dykinson, Madrid, 2014.

(6) Los mecanismos participativos disponibles en los procedimientos administrativos son ya antiguos, remontándose a los art. 83 (derecho a formular alegaciones) y 91 (trámite de audiencia) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Actualmente los encontramos, con escasísimas variaciones, en los arts. 53.1.e), 76, 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, transcripción de los respectivos 35.e), 79, 84, 85 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

(7) Vid., a este respecto, la reseña de la normativa autonómica ofrecida por CASTEL GAYÁN, S.: «El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública* n.º especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 847-876.

(8) La tipología clásica distingue entre participación funcional (intervención del ciudadano en la gestión administrativa), orgánica (incorporación del ciudadano a estructuras administrativas) y voluntaria, y se atribuye a GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 14.º ed., Civitas, Madrid, 2015, pp. 85-96.

como difusa, concreta y/o patrimonial según sea el interés abanderado por los sujetos participantes; también masiva, organizada o singular si los sujetos participantes concurren colectiva, corporativa o individualmente; a su vez, el tenor de la participación puede ser político o técnico, su propósito orientativo o decisorio; y su modo unívoco o biunívoco (si hay o no retroalimentación por parte de la Administración). Finalmente, el objeto y el contexto (normas, planes, programas, proyectos, actos, actuaciones materiales) de la participación puede determinar la idoneidad de las técnicas empleadas, de suerte que la normativa debería ofrecer criterios para ordenar y priorizar su empleo.

Cabría efectuar varios y serios reproches a la normativa básica reguladora de la participación pública aun renovada. En primer lugar, la ausencia de una consagración legal de un derecho subjetivo a la participación, cosa que remedian las emergentes leyes autonómicas en la materia. En segundo lugar, la falta de una regulación general de las fórmulas orgánicas de participación, ante la atención casi total a las fórmulas funcionales, según la tipología antes descrita. En conexión con este defecto, hay que lamentar la parquedad de las exigencias formales para las técnicas de información y audiencia, así como la imprevisión normativa acerca de los efectos o consecuencias jurídicas de la participación, ya que no se disponen los medios para, por ejemplo, garantizar la efectiva ponderación administrativa de las aportaciones particulares en aras de la operatividad real de la audiencia e información pública. Finalmente, resulta deplorable la escasa proyección de la regulación de los instrumentos propios de la Administración electrónica sobre el fenómeno participativo, sobre el cual podrían desplegar sus mayores y mejores virtudes (9).

A estos efectos, la LPACAP solo añade una novedad relativa a los sujetos participantes, de escasa importancia y de manera preterintencional, al rediseñar las reglas de la capacidad de obrar y el concepto de interesado. El

---

(9) En efecto, las tecnologías de la información y de la comunicación posibilitan la superación de los actuales y obsoletos esquemas participativos: hace tiempo que existen métodos y aplicaciones informáticas que permiten recrear y enriquecer el espacio político, facilitando el pensamiento y la decisión colectivos. Para explicar y difundir este fenómeno, Jeff HOWE acuñaba ya en 2006 el término *crowdsourcing* en un artículo publicado en la revista de divulgación *Wired*, proponiendo la revisión de los modelos de generación de conocimiento gracias a la reducción de las diferencias entre «profesionales» y «aficionados». Entre nosotros, ESTELLÉS AROLAS, E.; GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, F.: «Clasificación de iniciativas de *crowdsourcing* basada en tareas», en *El profesional de la información* vol. 21, n° 3, 2012, pp. 283-291, han teorizado sobre este fenómeno, definiéndolo como «actividad en línea participativa en la que una persona, institución, organización sin ánimo de lucro, o empresa, propone a un grupo de individuos, mediante una convocatoria abierta y flexible, la realización libre y voluntaria de una tarea (...) de complejidad y modularidad variable». El *crowdsourcing* es una manifestación más de la inteligencia colectiva o colaborativa, la cual ha demostrado, en el caso de las comunidades de insectos en las que ha sido profusamente estudiada, una aceleración de la adaptación y evolución colectiva a entornos cambiantes y exigentes, como el nuestro.

art. 3.c) de la LPACAP reconoce capacidad de obrar ante las Administraciones públicas a los «grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos», abriendo la puerta a la tutela de los intereses colectivos o difusos en nuestro procedimiento administrativo. A la limitación expresa de que tal cosa suceda «cuando la Ley así lo declare expresamente» se une el desconocimiento de las peculiaridades que presentan determinados interlocutores ante la Administración, como por ejemplo, los *lobbies* (10). Por lo demás, y si nos atenemos a la posibilidad de defensa de intereses fuera de los márgenes de la figura del interesado en los procedimientos administrativos que les afecten, solo un precepto (tanto en la LPACAP como en su antecesora) contempla la posibilidad de participación de no interesados: el que habilita al órgano competente para resolver —que no al instructor del procedimiento— para acordar un período de información pública, así como para establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos. Pero este precepto, invariado desde su introducción en 1958, no anima en realidad a concurrir a los procesos de información pública, sino más bien a reservar las energías participativas a la fase ulterior —ya patológica— del procedimiento («la incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado»). En la práctica, este art. 83.3 de la LPACAP reconoce un derecho meramente formal y de escaso alcance, ya que obliga a producir a la Administración «una respuesta razonada» para los alegantes en una información pública.

En suma, y a pesar de las proclamas públicas en pos de una Administración «participada», bilateral y consensual, y sin aprovechar el contexto propicio que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación

---

(10) Cuestión todavía pendiente de regulación en España sin perjuicio de que en el plano jurisdiccional se haya validado ya la licitud del *lobbying*, salvo que controle y vicié el proceso de decisión administrativa (STS —civil— de 11 de junio de 2012). La regulación euroundidense (el «Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea» de 23 de junio de 2011 y «Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses») se asienta sobre dos ejes: la divulgación de información sobre los *lobbies*, los intereses que persiguen y los recursos que invierten en las relaciones que mantienen con las instituciones; y el sometimiento de éstos a un Código de buenas prácticas que obliga a actuar honestamente y sin presión abusiva. A su vez, los «eurodiputados» tienen el deber de adjuntar un documento denominado «huella legislativa», que incluye la lista de todos los *lobbies* con los que se han reunido durante la redacción del informe que presenten. Vid. ÁLVAREZ VÉLEZ M.I.; DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F.: «Los *lobbies* en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España», en *Teoría y Realidad Constitucional* n. 33, UNED, 2014, pp. 353-376.



y la elevación de la conciencia cívica y de los niveles económicos, educativos y culturales («empoderamiento ciudadano»), la realidad normativa y práctica de la participación ciudadana en la Administración es francamente insuficiente y podría destilarse en la elevación a la Administración de alegaciones por parte de los afectados. Sigue pendiente la inserción de la participación en el esquema de las diversas formas de colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas, el cual se reduce todavía a las fórmulas de auto y heteroadministración (auto y heterorregulación cuando se trata de funciones normativas) y cogestión horizontal (público-privada). Es precisa una evolución en el paradigma participativo, que haga honor a su inspiración democrática (aproximación del poder público a la sociedad, legitimación de las políticas públicas) pero que reconozca también su capacidad de suplir las carencias técnicas y económicas de la Administración y de mejorar la eficacia social de las políticas públicas y la actuación administrativa en general.

### III. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

La situación descrita en el epígrafe precedente mejora escasamente si atendemos a la materia ambiental, la cual, como es sabido, cuenta con una regulación específicamente aplicable a la participación pública en la Administración relativamente moderna, unitaria e inspirada desde el Derecho internacional y estadounidense (11). En efecto, a pesar de esta modernidad y de la

---

(11) El Principio X de la «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo» aprobada el 14 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas de *Río de Janeiro*, reza así: «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». Del mismo derivan otros que destacan el papel de ciertos actores concretos en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo sostenible (el XX, referido a las mujeres, y el XXII, relativo a las poblaciones y comunidades indígenas y otras comunidades locales). En la misma línea, la «Agenda 21» contiene toda una sección tercera titulada «Fortalecimiento del papel de los grupos principales», en los que se alude a las poblaciones indígenas y sus comunidades (punto 26), a las organizaciones no gubernamentales (27), a las autoridades locales (28), a los trabajadores y sus sindicatos (29), al comercio y la industria (30) y a los agricultores (32) y se orientan sus respectivas actividades y el diálogo entre todos ellos en pos de la sostenibilidad ambiental a escala global. Vid., por ejemplo, el apartado 29.5: «Los gobiernos, el comercio y la industria deberían

unidad formal y de criterio con una normativa de escala superior, también esta regulación resulta deficiente. El Convenio de Aarhus, que replica la estructura en tres pilares del Principio X de la Declaración de Río de Janeiro (derecho al acceso a la información ambiental, derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y derecho a entablar un proceso para oponerse a las infracciones de las normas de medio ambiente), manifiesta su debilidad en el segundo de los citados pilares. Por si fuera poco, esa debilidad se extiende a las normativas europeas (Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, *por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente*) y española (arts. 16 a 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, *por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*).

Como atinadamente explica GARCÍA ÁLVAREZ, el derecho de participación ciudadana en materia ambiental carece de sustantividad propia en nuestro ordenamiento, y continúa siendo un elemento vinculado fundamentalmente a las evaluaciones de impacto ambiental (12). Este derecho no ha tenido un desarrollo equiparable al de su derecho sustentante —el de acceso a la información ambiental, que sí se ha expandido considerablemente en las dos últimas décadas, tanto en el plano normativo como en el jurisprudencial—. La participación pública —la funcional— en el sistema «Aarhus» español se plasma en la afirmación de un genérico derecho del público a formular alegaciones, construido sobre la abstracción y generalización de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental (13), y en el reconocimiento de una

---

garantizar la participación activa de los trabajadores y sus sindicatos en las decisiones sobre la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas y programas nacionales e internacionales sobre el medio ambiente y el desarrollo, incluidas las políticas en materia de empleo, estrategias industriales, programas de ajuste laboral y transferencia de tecnología». Más allá de estas propuestas de *soft law*, imperan los postulados del Convenio hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 *sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.

(12) GARCÍA ÁLVAREZ, G.: «Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la sentencia Boxus», en Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (coords.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografías de esta REVISTA n.º XIV, Zaragoza, 2013, pp. 433-472, echa de menos una consagración formal y general de un derecho a participar en la toma de decisiones —siquiera incorporando alegaciones a los procedimientos administrativos—, en la medida en que tal posibilidad sólo se reconoce con carácter general a los interesados, reafirmando el principio de legitimación frente a la deseable universalidad connatural al carácter difuso y, en todo caso colectivo, de los bienes e intereses ambientales.

(13) Con las limitaciones que recuerdan por ejemplo, las SsTS de 7 y 16 de mayo de 2008 (RJ 4506 y 4094, respectivamente), ambas relativas a asuntos de considerable repercusión ambiental (la implantación de líneas ferroviarias), cuando afirman que «En el seno de los procedimientos de información pública de grandes proyectos de infraestructuras la Admi-

legitimación procedimental y procesal específica en la materia para las ONGs ambientalistas (14).

Buena prueba de la falta de sustantividad propia del derecho de participación ciudadana en materia ambiental en nuestro ordenamiento es la compleja estructura de la normativa reguladora de este derecho, que parte de la Ley 27/2006, pero que requiere ser completada con legislación sectorial, particularmente con las leyes de autorización ambiental integrada (Ley 16/2002, de 1 de julio, *de prevención y control integrados de la contaminación*) y de evaluación ambiental (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de evaluación ambiental*, LEA) respectivamente. En correspondencia con lo dispuesto por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE, se distinguen tres objetos posibles de participación —actividades; planes, programas y políticas; y disposiciones normativas— para las que se establecen garantías participativas gradualmente decrecientes.

En primer lugar, la participación del público en procedimientos relativos a actividades se regula concretamente en las leyes 16/2002 y LEA, según proceda. De acuerdo con el anexo IV de la Ley 16/2002, en el procedimiento de otorgamiento —modificación sustancial y revisión— de las solicitudes de autorización ambiental integrada se debe asegurar a los «interesados» el derecho a producir «observaciones y opiniones» acerca del documento de solicitud, de los principales informes y dictámenes obrantes en el expediente, las cuales deben ser «tenidas en cuenta debidamente por el órgano competente a la hora de resolver». Cabe, no obstante, que el órgano competente determine otras modalidades de participación del público y de consulta a las personas interesadas, con la única condición de que se sustancien en «plazos razonables», se empleen en las «distintas fases» y concedan «tiempo suficiente para... que las personas interesadas se preparen y participen efectivamente». Por su parte, y según la LEA, la «evaluación de impacto ambiental» (de proyectos) también contempla la sustanciación de trámites participativos, que mejoran lo regulado para los procedimientos de autorización ambiental integrada al

---

nistración está ciertamente obligada a tomar en cuenta (para aceptarlas o rechazarlas) las alegaciones formuladas, *pero no a comunicar o notificar una respuesta individual y singular, de contenido diferenciado, a cada uno de quienes alegaron*, de modo que la omisión de esta respuesta así notificada genere la nulidad del acto resolutorio» (la cursiva es mía).

(14) Reconocimiento legal que viene precedido de la llamada «serie jurisprudencial GONZÁLEZ NAVARRO», iniciada con la STS de 25 de abril de 1989, que predicó el valor normativo directo del artículo 45 de la Constitución conectándolo con la legitimación procesal en causas ambientales. Desde entonces, la jurisprudencia, aun negando la existencia de una «acción pública» o «popular» en materia ambiental, ha interpretado extensivamente los factores de legitimación procesal allí donde se ventilaban litigios medioambientales, llegando a invocar directamente el propio Convenio de Aarhus (SsTS de 22 de abril de 2002, de 21 de abril de 2006 y de 17 de mayo de 2011).

prever la participación del público en general y no solo de «personas interesadas». En efecto, las «consultas previas» (art. 34 de la LEA) son potestativas y su finalidad es que los interesados evacúen, en el plazo de treinta días, los pronunciamientos a tener en cuenta en la redacción del «documento de alcance del estudio de impacto ambiental», el cual debe ir acompañado de «las contestaciones recibidas a las consultas realizadas» de cara a su ulterior puesta a disposición del público (15). A partir de entonces, lo sometido preceptivamente a «información pública» y simultáneamente a «consultas» a los interesados es el proyecto junto con el estudio de impacto ambiental (art. 36 de la LEA). En estas consultas, también a resolver en treinta días, el producto esperado son «informes y alegaciones» (art. 37 de la LEA) destinados al promotor para su consideración en la redacción del proyecto y del estudio de impacto ambiental (art. 38).

En segundo lugar, la participación del público en procedimientos relativos a planes y programas se regula combinadamente en las leyes 27/2006 y LEA, siendo preferente aquélla frente a ésta. Sin embargo, la norma matriz (básicamente, los arts. 16 y 17 Ley 27/2006) resulta menos categórica que la LEA, pues se limita a obligar a las Administraciones públicas a «velar», «al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación» por que «en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas...» «el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general» y por que «al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública». Aunque se obliga a estas Administraciones a que, «una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público», se informe «al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública», resulta que la lista de planes y programas ambientales sujetos a estas obligaciones es tasada (residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y sus residuos, calidad del aire, otras materias que establezca la normativa autonómica) y no alcanza a materias ambientalmente tan delicadas como el agua, por más que ésta esté cubierta por su legislación propia. Hay que recurrir, por lo tanto, a las disposiciones que en la LEA regulan los tres trámites participativos de la «evaluación ambiental estratégica» de planes y programas (las «consultas previas» y las posteriores y simultáneas «información pública» y «consultas a las Administraciones públi-

---

(15) Sin perjuicio de los trámites de información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas en el seno del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto exigidos por el art. 33.2.b) de la LEA.

cas afectadas y personas interesadas»), a imagen de lo establecido para la «evaluación de impacto ambiental» de proyectos (16).

En tercer lugar, la participación del público en procedimientos relativos a disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente se regula en las leyes 27/2006 y LPACAP, si bien en este caso tanto la disciplina específica —arts. 16 y 18 de la Ley 27/2006— como la general —art. 133 de la LPACAP— presentan limitaciones que impiden preferir a una frente a la otra. Como se ha dicho al exponer el régimen de la participación pública en la elaboración de planes y programas, la norma especial se limita a exigir que se vele por el derecho a expresar observaciones y opiniones y por que éstas sean tenidas en cuenta, se motiven las decisiones adoptadas y se refleje el resultado de la participación pública, estando también en este caso la lista de materias objeto de las disposiciones generales ambientales tasada, aun siendo más amplia que aquélla y bastante exhaustiva (aguas, ruido, suelos, aire, ordenación del territorio y urbanismo, conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, residuos, productos químicos, biotecnología, emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Por su parte, la norma general materializa la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas (no solo reglamentarias, también con rango legal) en los trámites de consulta, audiencia e información públicas, sin contemplar otras modalidades, otorgando a las autoridades cierto margen para prescindir de dichos trámites «cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen» (por ejemplo, la premura para transponer Derecho europeo ante la inminencia de la expiración de plazos), o cuando la propuesta normativa «no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia», a discreción de la Administración autora de la misma. Tampoco ayuda al esclarecimiento de las dudas sobre esta vertiente de la Ley 27/2006 el dilatado incumplimiento del mandato recogido en su Disposición final sexta, que obligaba al desarrollo reglamentario de los aspectos participativos en los

---

(16) Lo sometido a «consultas previas» es el borrador del plan o programa junto con el documento inicial estratégico a fin de que los interesados evacúen, en el plazo de cuarenta y cinco días, los pronunciamientos a tener en cuenta en la redacción del «documento de alcance del estudio ambiental estratégico», el cual debe ir acompañado de «las contestaciones recibidas a las consultas realizadas» de cara a su ulterior puesta a disposición del público (art. 19). A partir de entonces, lo sometido a «información pública» y a «consultas» a las personas interesadas «que hubieran sido previamente consultadas» es la versión inicial del plan o programa junto con el estudio ambiental estratégico (art. 22). En estas segundas «consultas», también a resolver en cuarenta y cinco días, el producto esperado son «informes y alegaciones».

procedimientos de elaboración de normas ambientales de competencia de la Administración General del Estado.

A la vista de este intrincado conjunto normativo, y secundando el análisis que del mismo efectúa PALLARÉS SERRANO, cabe criticar que la regulación de la participación del público en materia de protección ambiental se ciñe estricta y formalmente a las exigencias del Derecho internacional y eurounidense, contorneándolo cuidadosamente mediante el recurso a la aplicación escalonada de normas que establecen diferentes niveles de garantías para sus destinatarios según los casos (17). La distinción entre «público» y «personas interesadas», la posibilidad de que las Administraciones determinen o designen a estas últimas en los procesos, el deslinde entre los momentos informativo y participativo y, por supuesto, la dispersión de la regulación en función de los objetos de la participación, abonan una complejidad regulatoria injustificable. Esta situación obliga a una evocación de las cláusulas «real y efectiva» para colmar de sentido a una participación instrumentada a través de los recursos clásicos presentes en nuestro Derecho procedimental administrativo (información pública y audiencia a los interesados) y, lo que es más desolador, cuya configuración interna no mejora la actualmente vigente con carácter general (en suma, la fijación de plazos y el mandato a las Administraciones de tener en cuenta las aportaciones elevadas y de motivar la decisión adoptada).

Por lo demás, y en cuanto a la participación del público en la definición de políticas ambientales (recuérdese que el segundo de objetos posibles de participación contemplado tanto por el Convenio de Aarhus como la Directiva 2003/35/CE, aúna a planes, programas y políticas), cabe recordar la existencia de múltiples estructuras dedicadas a la participación orgánica en materia ambiental, como lo demuestra la existencia de tantos órganos consultivos de diversa configuración y a varios niveles, encargados de incentivar o canalizar la presencia ciudadana en la toma de decisiones de política ambiental. Como precursora de todos ellos cabe citar a la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, órgano del cual surgió el primer experimento administrativo español en pos de la participación social en materia ambiental: el Comité de Participación Pública, con el cual se pretendía auspiciar una relación más viva y directa entre la propia Comisión y los grupos o colectivos ciudadanos formalmente organizados para el estudio y defensa de los recursos medioambientales (18).

---

(17) Vid. PALLARÉS SERRANO, A.: «La participación pública en materia de medio ambiente», en PIGRAU SOLÉ, A. (dir): *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 299-348, en especial pp. 309, 317 y 334-341.

(18) La Comisión, creada por Decreto de 13 de abril de 1972, fue posteriormente reformada por Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, por el que se actualizan la orga-

Hoy en día, el aparato organizativo ambiental estatal cuenta con el Consejo Asesor de Medio Ambiente (19), acompañado por otros órganos sectoriales: el Consejo Nacional del Clima (20), Consejo Nacional del Agua (21), o el propio Consejo de la Red de Parques Nacionales (22). No se hurtan a este fenómeno las Comunidades Autónomas, que han alumbrado sus propias y fructíferas estructuras participativas, similares en denominación, composición y funciones: Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (23), Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (24), Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (25), Consejo Andaluz de Medio Ambiente (26), Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias (27), Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria (28), Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La

---

*nización y normas de funcionamiento de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente*, cuyo art. 2.7 encomendó a ésta la promoción de la concienciación pública sobre los temas ambientales y la divulgación de los mismos. El 19 de abril de 1983, y al amparo del art. 15 del propio RD 1310/1977, el pleno de la Comisión acordaba constituir en su seno el citado Comité, formado por cuatro representantes elegidos por las entidades conservacionistas, que tomaban parte en reuniones periódicas celebradas cada dos o tres meses, acudiendo a ella los portavoces elegidos de cada uno de los grupos ecologistas de España que lo solicitaran. Este Comité funcionó como una especie de asamblea permanente del movimiento ecologista español, hasta su desaparición a finales de los años 80 del siglo XX.

(19) Creado por Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero, hoy regulado por Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre y posteriormente reconocido a nivel legal por el art. 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

(20) Creado por Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero, luego abierto —mediante el Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre— a representantes del ámbito de la investigación, de los agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales más representativas; y definitivamente consolidado —por Real Decreto 415/2014, de 6 de junio— como foro de participación de las organizaciones y entidades sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático promovidas por el Estado.

(21) Introducido por el art. 17 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, *de aguas* y hoy regulado por el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto.

(22) Introducido por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre en el art. 22 ter de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y hoy regulado por el art. 27 de la LPN y el Real Decreto 12/2008, de 11 de enero.

(23) Ley 3/1998, de 27 de febrero, *General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco*, y Decreto 199/2000, de 10 de octubre.

(24) Decreto 11/1998, de 1 di diciembre.

(25) Ley 1/1995 de 2 de enero, *de protección ambiental de Galicia* y Decreto 74/2006, do 30 de marzo.

(26) Decreto 57/1995, de 7 de marzo.

(27) Decreto 58/2008, de 26 de junio.

(28) Decreto 11/2004 de 5 de febrero, hoy reemplazado por el Decreto 129/2006, de 14 de diciembre.

Rioja (29), Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente de Murcia (30), Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana (31), Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (32), Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha (33), Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias (34), Consejo Navarro de Medio Ambiente (35), Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura (36), Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares (37), Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (38) y Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León (39).

Finalmente, cabe cuestionar la fecundidad de todo este dispositivo regulador de derechos participativos. Aunque es difícil cifrar el número de potenciales participantes en procesos y acciones de conservación de la naturaleza en nuestro país, algunos datos permiten realizar una estimación siquiera indicia-ria, que aproxima dicho número al medio millón de personas (40). Muchas

---

(29) Art. 43 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de *Protección del Medio Ambiente de La Rioja* y Decreto 43/2010, de 30 de julio.

(30) Decreto 42/1994, de 8 de abril.

(31) Decreto 242/1993, de 7 de diciembre.

(32) Órgano colegiado, consultivo y de participación en materia de protección ambiental, creado mediante la primera ley promovida en España, por la vía de la iniciativa legislativa popular (la 2/1992, de 13 de marzo, hoy refundida en virtud del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre).

(33) Decreto 160/2012 de 20 de diciembre.

(34) Art. 225 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

(35) Ley foral 1/1993, de 17 de febrero

(36) Art. 6 de la Ley 8/1998, de 26 de junio de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura y Decreto 1/ 1999, de 12 de enero.

(37) Decreto 75/2005, de 8 de julio.

(38) Decreto 103/1996, de 4 de julio y Ley 3/ 1988, de 13 de octubre, *para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid*.

(39) Decreto 2/2015, de 8 de enero.

(40) Datos extraídos e interpretados a partir del «Informe estadístico 2014 sobre acceso a la información ambiental», consultable en [http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informeestadistico2014\\_tcm7-389800.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informeestadistico2014_tcm7-389800.pdf) ; y el «Perfil ambiental de España 2014», consultable en [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/02\\_01\\_tcm7-361751.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/02_01_tcm7-361751.pdf). Según estos informes, las Administraciones públicas españolas suelen atender entre 300 y 350.000 solicitudes de información ambiental. Más allá de la demanda de información de tipo ambiental, ciertos autores señalan tres posibles disposiciones ciudadanas hacia el medio ambiente: la adhesión moral, la cooperación voluntaria y la participación política y cívica activa, siendo notable la primera de ellas pero no correspondida con las restantes, «que son los que miden la virtud ecológica de la población»: vid. VALENCIA SÁIZ, A.; ARIAS MALDONADO, M.; VÁZQUEZ GARCÍA, R.: «Ciudadanía y conciencia medioambiental en España», col. *Opiniones y actitudes* n. 67, Centro de Investigaciones



son las partes en el contrato social por la conservación ambiental: ciudadanos consumidores de recursos naturales y contribuyentes, habitantes y propietarios locales, empresas que explotan y modifican el territorio, conservacionistas, científicos, funcionarios y políticos, y hasta medios informativos (41). También son variables otros factores, tales como el protagonismo de cada una de las partes, que aumenta o disminuye según las circunstancias; el distinto coste que puede asumir y que asume cada una de ellas a la hora de participar en función del problema ambiental abordado; la calidad esperable de la participación, y la receptividad administrativa. Cabría concluir, por lo tanto, que los niveles de maduración del fenómeno participativo son relativamente bajos, aunque homogéneos y consistentes si lo que se compara es la técnica normativa aplicada a la participación y el rendimiento social y la efectividad de la misma.

---

Sociológicas, 2010, pp. 134-135. En el mismo estudio (p. 111— 116) afirman el escaso activismo colectivo de tipo voluntario, el desconocimiento de las asociaciones ecologistas (solo *Greenpeace* y ADENA-WWF son identificadas por el público en general) y la consecuente falta de militancia en ellas, que no alcanza al 4% de la población (en 2004). Existen otras prácticas colectivas tales como la firma de peticiones e iniciativas ambientales, la participación en actos de protesta, las donaciones a grupos ecologistas, que tampoco son cultivadas con demasiada intensidad, lo que lleva a los autores a afirmar que «el ciudadano español ni aprovecha los cauces participativos existentes... ni asume un papel activo en la defensa del medio ambiente. No obstante, sabe que tales cauces existen. Esta renuencia participativa, indicativa de una falta de tensión pública endémica en el ciudadano español, está en consonancia con la demanda de soluciones públicas para la sostenibilidad, de tal manera que el ciudadano se muestra dispuesto a cooperar con las autoridades en la realización de la misma, pero no tanto a participar políticamente en su definición democrática. La participación política y cívica es una parte de la ciudadanía ecológica a la que el ciudadano español da por completo la espalda —reproduciendo una pauta de conducta que afecta a muchas otras causas cívicas en nuestro país... de tal manera que difícilmente puede considerarse el medio ambiente como una excepción a esta apatía participativa». Vid. asimismo el estudio «Conciencia y Conducta Medioambiental en España», Fundación BBVA, julio de 2006, consultable en [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/resultados\\_medio\\_ambiente.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/resultados_medio_ambiente.pdf). Por su parte, DE ESTEBAN CURIEL, G.: «Actitudes de los españoles ante los problemas ambientales», en *Observatorio Medioambiental 2000*, n. 3, pp. 107-122 apunta que un 17% de españoles manifiesta realizar actuaciones concretas a favor del medio ambiente (con mayor frecuencia plantación de árboles y limpieza de bosques y playas).

(41) Vid. VARILLAS, B.: «Participación pública y conflictos en la recuperación de especies. Una versión personal», en Jiménez Pérez, I.; Delibes de Castro, M. (eds.): *Al borde de la extinción. Una visión integral de la recuperación de fauna amenazada en España*, EVREN, Valencia, 2005, pp. 75-94; quien, por cierto, sugiere un sugestivo decálogo razonado encaminado a la definición de una estrategia dirigida a ganar el interés y apoyo de la población local a una causa conservacionista.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES

Una vez examinadas las potencias y las carencias de la regulación de la participación del público en asuntos ambientales en general, volvemos la mirada a la regulación de la participación del público en la protección de los espacios naturales —en realidad, una proyección subsectorial de aquélla—. La focalización territorial de los espacios naturales protegidos y su condición de escenarios sociales son factores que justifican la plena integración del factor humano en cualquier discurso sobre la intervención pública en su conservación (42). Los espacios naturales protegidos son ámbitos especialmente propicios para la participación de los sujetos más directamente afectados por la gestión, sobre todo de los residentes en las áreas afectadas o de influencia y de los visitantes, aunque no solo de éstos (43).

Esta preocupación está presente en la LPN, cuya exposición de motivos revela su pretensión de actualizar y reforzar el modelo de gestión autonómico y de coordinación en red consolidado por la Ley 5/2007. La LPN concibe a los parques nacionales no solo como modelos para conservación de la naturaleza sino también como ejemplos de gestión «más participativa y más abierta a la sociedad y de aplicación de los principios de colaboración, coordinación y cooperación al configurarse éstos como escenarios complejos en donde los diferentes actores, desde el respeto a su competencia y singularidades, se organizan para asegurar la preservación de sus valores». Cabría afirmar, por lo tanto, que la dimensión política de los parques nacionales ha sido asumida plenamente por la LPN, completándose así el concepto bifronte de espacio protegido vigente hasta la fecha, compuesto de dos dimensiones, ambiental y cultural. El articulado de la ley insiste en esta idea, proclamando el art. 35 que «Los parques nacionales deben constituir, en su forma de organización y gestión, un referente general de participación pública e implicación social. Las actividades de gestión deberán primar la integración de los municipios afectados, sectores y colectivos, y conformarse como un instrumento para la

---

(42) CORRALIZA RODRÍGUEZ, J.A.: «La gestión de los espacios naturales protegidos en una era de valores sociales en conflicto», en San Juan Guillén, C. (et al.): *Medio Ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el Derecho*, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, p. 184.

(43) Por ejemplo, los científicos y los activistas ecológicos, pues como apuntan OLAIZOLA, I.; ALVAREZ DE EULATE, N.: «Participación en materia ambiental», en San Juan Guillén, C. (et al.): *Medio Ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el Derecho*, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, p. 133, «siendo la gestión una tarea de gran contenido técnico, resulta justificada la inclusión de particulares cualificados en la materia, que ayuden en su tarea a la Administración competente, de modo vinculante o consultivo, y con carácter ocasional o permanente».

cohesión territorial de las áreas en donde están situados. En particular se prestará especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones y al apoyo singularizado a las poblaciones locales residentes en el interior de los parques nacionales». La participación social en la organización y gestión de los parques nacionales se convierte, por lo tanto, en un fin en sí misma.

Esta concepción manifiestamente política de los espacios naturales protegidos surge de un marco teórico que a su vez es soportado por, o ha dado lugar a, importantes documentos jurídicos a escala internacional. En el plano vinculante se han de evocar nuevamente los citados Principios X y, sobre todo esta vez, XXII de la Declaración de Río de Janeiro de 1992. En el plano del *soft law* cabe aludir a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza como organización promotora no solo de la participación social en la gestión, sino incluso de la gestión compartida o «cogestión», de los espacios naturales protegidos, lo que viene a ser el máximo exponente de la gobernanza medioambiental (44). Desde el V Congreso de la UICN celebrado en Durban en 2003 bajo el título «Beneficios más allá de las fronteras» se viene advirtiendo la necesidad de distribuir equitativamente los beneficios y costes de la conservación de los espacios naturales, normalmente desequilibrados (socialización de beneficios frente a localización de costes). A tal efecto, la

---

(44) Sobre este aspecto concreto, vid. BERMEJO LATRE, J.L.: «La administración compartida de los espacios naturales protegidos en Aragón», en esta REVISTA n.º 29, 2006, pp. 183-204. En aquel estudio tuve la ocasión de señalar que (i) el necesario balance «público-privado» entre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible concierne tanto a los actores empresariales o industriales como a los agentes sociales; (ii) el Derecho ambiental contemporáneo (particularmente desde el V Programa de Medio Ambiente en el ámbito euroundense) tiende hacia la corresponsabilización de la ciudadanía en las políticas ambientales; (iii) la incorporación de los particulares a la gestión de los espacios naturales protegidos era —y sigue siendo— una fase no explorada a fondo la legislación española, centrada en la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación de los espacios protegidos y la presencia de aquéllos en los respectivos órganos de gestión y consultivos; (iv) en el Derecho autonómico hay algunos espacios para la cogestión, gestión participada o administración compartida de los espacios naturales, en sus diversas manifestaciones: autogestión vertical (gestión descentralizada en los municipios) o cogestión vertical («público-público») y horizontal («público-privado»); (v) sin alterar el modelo legal de gestión de espacios naturales protegidos es posible articular la cogestión recurriendo a instrumentos que van desde la apertura del Patronato de cada sitio a una composición mixta o incluso totalmente heteroadministrativa hasta el nombramiento de un Director externo a la Administración, pasando por la suscripción de convenios de colaboración, encomiendas de la gestión de los espacios naturales y creación de consorcios, y, últimamente, los contratos territoriales; y (vi) la cogestión plantea algunos retos técnicos no menores, tales como la definición de los ámbitos territorial, material, funcional y financiero de la cogestión (competencias y potestades retenidas y delegadas, alcance de la coordinación administrativa y extensión de las responsabilidades económicas).

UICN proponía la asunción de principios inspiradores de la gestión tales como la descentralización, la participación, la transparencia y la responsabilización de las comunidades locales. En su Recomendación n. 25 «Cogestión de las áreas protegidas» surgida del congreso de Durban, la UICN llegó a acuñar el concepto de «áreas protegidas coadministradas», como espacios (de las Categorías I a VI, entre las que se cuentan nuestros espacios naturales protegidos) en los que «la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la gestión están repartidas entre dos o más interesados directos, por ejemplo órganos u organismos gubernamentales de diversos niveles, comunidades (...) locales, organizaciones no gubernamentales y agentes privados...».

En la Recomendación se pretende asegurar la participación de los interesados directos en la adopción de decisiones relativas «al establecimiento y la gestión de las áreas protegidas». Dicha participación se cifra en el reparto de la autoridad, las responsabilidades, los beneficios y los costos de la gestión de las áreas protegidas entre los actores implicados, en virtud de procesos de negociación previos encaminados a la definición de las responsabilidades. Asimismo, se reprocha que los esfuerzos desplegados para incorporar a las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas se limiten a las consultas, la petición de ayuda para ejecutar actividades preestablecidas o la distribución de algunos beneficios derivados de la explotación de los espacios naturales protegidos pero no relacionados con los costes de la explotación, sin los previos y necesarios procesos eficaces de discusión y negociación de las opciones.

La cogestión de espacios naturales protegidos («conservación de áreas administradas eficazmente en régimen de cogestión y gestión comunitaria», según los propios términos de la Recomendación) es contemplada como una de las más eficaces modalidades para movilizar los recursos dedicados a la conservación ambiental, que están a disposición de las comunidades y de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. La UICN confía en la cogestión para lograr una distribución más eficaz y transparente del poder de decisión y una participación más activa e importante de las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas, y a una mejor sinergia de las capacidades de conservación. Así pues, la Recomendación advierte de la necesidad de poner en marcha procesos de cogestión, previa la negociación de acuerdos y el establecimiento de las organizaciones que resulten necesarias. En concreto, pretende la creación o refuerzo de los marcos jurídicos y de las políticas que favorezcan la cogestión de las áreas protegidas; la promoción del examen, consolidación, fortalecimiento y la ampliación de las actuales experiencias de cogestión de áreas protegidas; la potenciación de las actividades de investigación y acción en áreas coadministradas (centradas en la identificación de interesados directos, la creación de iniciativas de comunicación social, el desarrollo de procesos de negociación,

la adopción consensuada de políticas, legislación y decisiones, que puedan crear un entorno favorable para la cogestión). Asimismo, la Recomendación pone el acento en el fomento de la participación de las comunidades locales en la adopción de decisiones relativas a la gestión de áreas protegidas, en la realización de actividades conjuntas de previsión y evaluación participativa, en la necesidad de apoyar la organización de los interesados directos y de fortalecer su capacidad de cogestión mediante cursos de capacitación básica y de perfeccionamiento para responsables de la gestión de los recursos naturales, visitas de intercambio nacional e internacional e iniciativas conjuntas de aprendizaje entre instituciones que se ocupan de áreas protegidas en los que se hayan emprendido actividades de cogestión.

Como se puede apreciar, la propuesta de la UICN va un paso más allá de la participación ciudadana, alcanzando a la implicación de las poblaciones locales en los proyectos de conservación, valorización y desarrollo de los espacios naturales protegidos. Los pobladores son considerados potenciales gestores del espacio, en el entendido de que mientras la participación ha de tomarse como valor absoluto y generalmente aplicable, la fórmula de la cogestión sería válida únicamente para algunos casos, allí donde proceda, dadas las características del espacio a proteger. En todo caso, la mayoría de los estudios sociológicos coinciden en señalar la necesidad de integrar la realidad de los pobladores de las áreas protegidas en las políticas de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos por diversas razones, dogmáticas (al establecimiento de restricciones y prohibiciones de usos debe acompañarse la fijación de medidas de compensación y promoción socioeconómica con el mismo nivel de detalle) y pragmáticas (el éxito de la conservación natural depende en buena medida de la popularidad de las acciones adoptadas) (45).

Pero las técnicas predisuestas por la LPN «para asegurar la implicación social en la preservación de los valores de los parques nacionales» no son tan ambiciosas, sin perjuicio del impulso declarado a la figura de los Patronatos, entendidos como «lugar de encuentro de la sociedad», su pretensión de integración de «sectores y colectivos en las actividades de gestión» y su apuesta por «la implicación y apoyo de la población local residente». Dejando aparte el nuevo diseño de los Patronatos, objeto de análisis monográfico en esta obra colectiva, los espacios para la participación pública en la protección de los

---

(45) Vid., por todos, BEJARANO BELLA, J. F.; TORRES RODRÍGUEZ, A.J.; SANZ LÓPEZ, C.: «El reto de la participación ciudadana en los espacios naturales protegidos», en Baigorri Agoiz, A. (coord.): *Transiciones ambientales y participación: estudios de sociología ambiental*, ed. Árbol académico, 2012, pp. 105-127. Ya en su día advirtió LÓPEZ RAMÓN, F.: «Aspectos organizativos de la protección de la fauna silvestre», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n.30, 1981, p. 505, de que «Un parque nacional, pongamos por caso, que no cuente con el favor de las poblaciones afectadas, está destinado de antemano al fracaso».

parques nacionales específicamente reservados por la LPN se reducen a tres, expuestas por orden creciente de pujanza: la garantía de participación en la elaboración de la planificación de los parques nacionales, la acción pública en defensa de los mismos y el fomento de la participación de los derechohabientes en la conservación de aquéllos.

Con respecto al primero de los espacios cabe reprochar una cierta vaguedad y parquedad a un precepto que poco añade al marco general de la participación funcional y de la motivación de los actos administrativos regulado en la legislación básica del procedimiento administrativo. La lectura del art. 38.2 de la LPN es desoladora, pues se limita a afirmar que «En la elaboración de los instrumentos de planificación de los parques nacionales, se asegurará... la participación pública... y las decisiones se adoptarán a partir de diferentes alternativas adecuadamente valoradas, teniendo en cuenta los objetivos de esta ley».

Mejor valoración merece la introducción, en el art. 39 de la LPN, de la acción pública «para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación». Se trata de la última extensión de la regla de la acción pública, originaria del ámbito urbanístico, luego trasplantada al del patrimonio cultural y sucesivamente al costero. No es ésta la última extensión posible, sin embargo, pues ya he tenido ocasión de lamentar las reticencias del Derecho español a romper del todo con el principio de legitimación que rige todavía en la Ley 27/2006, principio que impide explotar las capacidades colaborativas del «ciudadano vigilante» de cara a la lucha contra la degradación del medio natural.

En tercer lugar, y como guiño —pero simplemente esto— a las tendencias arriba expresadas en pos de la implicación de los pobladores en la gestión de los sitios naturales, hay que celebrar que la LPN se ocupe de los titulares de derechos en los parques nacionales, integrándolos en la propia conservación de los parques nacionales y reconociéndoles capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales, en especial las relacionadas con el uso público o el turismo rural, así como su adecuada presencia institucional en los actos o actividades propios de la proyección de los parques nacionales ante la sociedad. A esta inquietud responde el art. 36 de la LPN, que obliga a potenciar la participación de los propietarios y otros derechohabientes de terrenos ubicados en los parques nacionales en la conservación de éstos, relegando a los PRUG la tarea de fijar las medidas que garantizan la compatibilidad de las actividades que se realicen en el parque nacional con los objetivos de conservación —se especifica la promoción de productos tradicionales— y las condiciones de la colaboración entre titulares de los terrenos y administraciones públicas para

la ejecución de las medidas de conservación del parque —mediante convenios, acuerdos, contratos territoriales u otras figuras—. El segundo apartado del mismo artículo habilita expresamente a los «titulares patrimoniales» para desarrollar actividades económicas y comerciales, en especial las relacionadas con el uso público y el turismo rural, que estén basadas en los recursos y valores naturales del parque nacional y en el acceso, disfrute, conocimiento y difusión de los mismos, y que contribuyan a su conservación, pudiendo usar la imagen del parque nacional según lo acordado.

Si bien la reserva de estas actividades en exclusiva a los titulares patrimoniales no parece admisible en un marco de libertad de empresa como el que rige entre nosotros —salvo con la excepción de aquéllas que requieran el uso de recursos sujetos a bienes y/o derechos basados en la propiedad—, resulta lógico entender que el precepto busca la promoción de actividades típicas, locales, calificables como propias de una «economía de proximidad», en las que de la explotación de recursos resulte, además de un beneficio privado, la divulgación de los recursos y valores del parque como externalidad ambiental. De ahí la posibilidad de utilización privada de la imagen del parque, un ejercicio de *branding* que se completa con la última previsión del precepto, tampoco exenta de valor retórico, en virtud de la cual se ordena la promoción de la «debida» presencia institucional de propietarios y derechohabientes en los actos, presentaciones y actividades propias de la proyección social de los parques nacionales (46).

Al margen de estas estimables —aunque seguramente insuficientes— previsiones, cabe achacar a la LPN algunos defectos relativamente notables en cuanto a la habilitación de espacios participativos, a saber: la falta de previsión de la iniciativa popular para la declaración de un parque nacional y el soslayo de las ONGs ambientales (siquiera con los requisitos exigidos para éstas por el art. 23 de la Ley 27/2006) en el procedimiento correspondiente (art. 8.2), la falta de previsión expresa de la eventual labor de denuncia del público que pueda excitar la intervención estatal en caso de conservación desfavorable (art. 22), o el carácter exclusivamente público de los Instrumentos de cooperación (art. 29).

---

(46) La LPN también prevé el desarrollo de la marca «Parques Nacionales de España» como identificador, esta vez común, de calidad para las producciones de estos espacios. Junto con los arts. 15.f) y g) y 16.1.o) de la LPN, ello revela la intención de proyectar y promocionar la imagen de los parques nacionales en el extranjero y el papel internacional que desempeñan las políticas españolas en esta materia, contribuyendo a la creación de una conciencia social activa, favorable y comprometida con la conservación de los parques nacionales.

## V. CONCLUSIONES

Cada espacio natural protegido es una realidad material —también sentimental— compuesta de recursos naturales y personas, físicas y jurídicas, públicas y privadas. Una clave para el éxito y la eficacia de la conservación de los sitios naturales es la implicación de las entidades locales y de los ciudadanos en la administración de los recursos e intereses ambientales presentes en los mismos. Los estudios sociológicos coinciden en señalar la necesidad de integrar la realidad de los pobladores de las áreas protegidas en las políticas de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos por razones de justicia y de eficacia en las políticas ambientales.

La originaria Ley de 7 de diciembre de 1916 fue una norma adelantada a su tiempo, al plantear la necesidad de un acuerdo público-privado para la creación de cada parque nacional. Aquella ley se ve hoy escasamente superada por los pronunciamientos de la LPN en pos de la participación social en la conservación de los parques nacionales. Si la ley de 1916 aludía a los «dueños de los sitios», la LPN invoca hoy a los titulares de derechos privados en los parques nacionales (no ya solo a los propietarios), a los residentes y al conjunto de la sociedad o público en general, es decir, a todos los posibles actores en la obra jurídica de los parques nacionales.

La dimensión política de los parques nacionales ha sido asumida plenamente por la LPN, completándose las dos dimensiones preexistentes (ambiental y cultural). La participación social en la organización y gestión de los parques nacionales se convierte por obra de la LPN en un fin en sí misma. Pero, más allá de las insoslayables aspiraciones expresadas en su exposición de motivos y en su articulado, la regulación de la participación pública en la conservación de los parques nacionales no es tan ambiciosa como cabría esperar de una ley como la LPN. Ésta es el último episodio de un Derecho ambiental inspirado por los principios de participación y subsidiariedad horizontal incorporados a la Declaración de Río de Janeiro (Principios X y XXII), al Convenio de Aarhus, a la Directiva 2003/35/CE y, finalmente aunque con defectos sustantivos, al complejo grupo normativo formado por la Ley 27/2006, las leyes de autorización ambiental integrada y de evaluación ambiental respectivamente y, como marco general, a la LPACAP.

De hecho, la cogestión de espacios naturales protegidos, estudiada y sugerida por la UICN, va un paso más allá de la participación ciudadana, pero no está presente ni en el espíritu ni en la letra de la LPN. La LPN participa de la atonía de la regulación española de la participación del público en materia de protección ambiental de mínimos —los estrictamente marcados por el Derecho internacional y estadounidense—: en esa regulación, los instrumentos generales de la «gobernanza medioambiental» se reducen a los trámites de



«información pública» y «consultas a personas interesadas» a imagen de lo establecido —siquiera insuficientemente— en la legislación general administrativa («audiencia al interesado» e «información pública»).

En efecto, las técnicas participativas predispuestas por la LPN no son en absoluto ambiciosas (nuevo diseño de los Patronatos, garantía de participación en la elaboración de la planificación de los parques nacionales, acción pública en defensa de los mismos y fomento de la participación de los derechohabientes en la conservación de aquéllos). Además, algunos detalles regulatorios presentes en (*rectius*, ausentes de) la LPN resultan decepcionantes, si bien son de entidad menor. Acaso el conformismo de la LPN pueda excusarse en un estado de inmadurez social en cuanto al ejercicio real del derecho de participación ciudadana en materia ambiental, a la vista de los datos estadísticos aportados.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ M.I.; DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F.: «Los *lobbies* en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España», en *Teoría y Realidad Constitucional* n. 33, UNED, 2014, pp. 353-376.
- BEJARANO BELLA, J. F.; TORRES RODRÍGUEZ, A.J.; SANZ LÓPEZ, C.: «El reto de la participación ciudadana en los espacios naturales protegidos», en Baigorri Agoiz, A. (coord.): *Transiciones ambientales y participación: estudios de sociología ambiental*, ed. Árbol académico, 2012, pp. 105-127.
- BERMEJO LATRE, J.L.: «La administración compartida de los espacios naturales protegidos en Aragón», en esta REVISTA n.º 29, 2006, pp. 183-204.
- «La información administrativa y la participación del público en materia de urbanismo», en Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (coords.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografías de esta REVISTA n.º XIV, Zaragoza, 2013, pp. 405-431.
- CASTEL GAYÁN, S.: «El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública* n.º especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 847-876.
- CORRALIZA RODRÍGUEZ, J.A.: «La gestión de los espacios naturales protegidos en una era de valores sociales en conflicto», en San Juan Guillén, C. (et al.): *Medio Ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el Derecho*, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, pp. 183-201.
- DE ESTEBAN CURIEL, G.: «Actitudes de los españoles ante los problemas ambientales», en *Observatorio Medioambiental 2000*, n. 3, pp. 107-122.

- ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: «Custodia del territorio y otras medidas de fomento», en Noticias de la Unión Europea n° 307, monográfico *Patrimonio natural y biodiversidad*, 2010, pp. 99-109.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: «Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la sentencia Boxus», en Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (coords.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografías de esta REVISTA n° XIV, Zaragoza, 2013, pp. 433-472.
- JIMÉNEZ PLAZA, M.I.: *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004.
- MORA RUIZ, M.: *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- OLAIZOLA, I.; ALVAREZ DE EULATE, N.: «Participación en materia ambiental», en San Juan Guillén, C. (et al.): *Medio Ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el Derecho*, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, pp. 109-146.
- RAZQUIN LIZARRAGA J.A.: «Los derechos ambientales de información, participación y justicia y su régimen en la Comunidad Autónoma Vasca», en *Revista Vasca de Administración Pública* n° 87-88, 2010, pp. 867-904.
- SANZ LÓPEZ, C.; TORRES RODRÍGUEZ, A.J.: «Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana», *Papers* 82, 2006, pp. 141-161.
- VALENCIA SÁIZ, A.; ARIAS MALDONADO, M.; VÁZQUEZ GARCÍA, R.: «Ciudadanía y conciencia medioambiental en España», col. *Opiniones y actitudes* n. 67, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.
- VARILLAS, B.: «Participación pública y conflictos en la recuperación de especies. Una versión personal», en Jiménez Pérez, I.; Delibes de Castro, M. (eds.): *Al borde de la extinción. Una visión integral de la recuperación de fauna amenazada en España*, EVREN, Valencia, 2005, pp. 75-94.