

EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL FORESTAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA

PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA





ABREVIATURAS Y TÉRMINOS

AFOVAL: Asociación de Propietarios Forestales de la Comunitat Valenciana.

AIDIMA: Instituto Tecnológico del Mueble, Madera, Embalaje y Afines.

AMUFOR: Asociación de Municipios Forestales.

CEAM: Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo.

CENEAM: Centro Nacional de Educación Ambiental.

CMAAUH: Conselleria de Medi Ambient Aigua Urbanisme i Habitatge.

COIM: Colegio Oficial de Ingenieros de Montes.

COITF: Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales.

COSE: Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España.

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

ECE: Comisión Económica Europea de Naciones Unidas.

EVREN: Evaluación de Recursos Naturales.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FUNDEM: Fundación Enrique Montoliu.

FVMP: Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

GECEN: Grupo de Estudio y Conservación de los Espacios Naturales.

ICONA: Instituto para la Conservación de la Naturaleza.

ILO: Internacional Labour Organization.

MARM: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

OCMA: Oficina Comarcal de Medio Ambiente.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PATFOR: Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana.

PPP: Plan de Participación Pública.

PROFOR: Asociación de Forestales de España.

PSA: Pago por Servicios Ambientales.

SASE: Societat d'Amics de la Serra d'Espadà.

UE: Unión Europea.

INDICE

1.	Introducción	6
2.	Normativa que afecta al Plan de participación pública	9
2.1	Leyes y convenios internacionales	9
2.1.1	Declaración de Río – Programa 21	10
2.1.2	Convenio sobre la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales I	11
2.1.3	Directiva 2003/4/CE	12
2.1.4	Directiva 2003/35/CE	12
2.1.5	Directiva 2001/42/CE	13
2.1.6	IV Conferencia Ministerial Protección de Bosques en Europa	13
2.1.7	Estrategia Forestal de La Unión Europea	14
2.1.8	Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques	15
2.2	Leyes nacionales	15
2.2.1	Ley 30/1992	15
2.2.2	Ley 9/2006	16
2.2.3	Ley 27/2006	17
2.2.4	Ley 43/2003 y Ley 10/2006	18
2.3	Leyes autonómicas	19
2.3.1	Ley 3/1993	19
2.3.2	Decreto 98/1995	19
2.3.3	Ley 4/2004	20
3.	Diseño del Plan de Participación Pública	21
4.	Mapa de actores afectados por el PATFOR	23
4.1	Las Administraciones Locales	24
4.2	Los Propietarios	25
4.3	La Generalitat Valenciana	26
4.4	Asociaciones y Usuarios	28





4.5	Sectores Conexos.....	29
4.6	Otros	30
4.7	Entrevistas a los actores y asociaciones implicados.....	31
5	Herramientas del Plan de Participación Pública	34
5.1	Introducción.....	34
5.2	Herramientas de escucha	35
5.2.1	Entrevistas.....	35
5.2.2	Estudio cuantitativo	36
5.3	Herramientas de participación activa.....	36
5.3.1	Grupo consultivo	36
5.3.2	Talleres provinciales	38
5.3.3	Panel de “expertos”	39
5.4	Herramientas de información y consulta.....	39
5.4.1	Web.....	39
5.5	Herramientas de información.....	40
5.5.1	Presentaciones	40
6	Toma de decisiones	42
7	Cronograma	45
8	Contenidos de la página Web de participación pública del PATFOR	46
8.1	Estructura de la Web	46
8.1.1	Presentación General del PATFOR	46
8.1.2	La Participación Pública	47
8.1.3	La Evaluación Ambiental Estratégica.....	47
8.1.4	Acceso a documentos	47
8.1.5	Otros documentos de interés.....	47
8.1.6	Enlaces.....	48
8.1.7	Normativa	48
8.1.8	Buzón de consultas	48

8.1.9 Preguntas frecuentes	48
8.1.10 Agenda y noticias.....	49
8.2 Características de la Web	49
Anejo N° 1: Conceptos previos	50
Anejo N° 2: Antecedentes examinados	53
2.1. Informe FAO/ECE/ILO	53
2.2. La estrategia forestal y planificación del territorio en Finlandia	57
2.3. La participación pública en las políticas regionales en Finlandia.....	60
2.4. La participación pública en el Plan Forestal de Castilla y León	63
2.5. La participación pública en el P.G.P.F. de Cataluña.....	66
Anejo N° 3: Percepciones sociales sobre el PPP	70
3.1. La planificación forestal autonómica y el PATFOR	70
3.2. La participación es una de las herramientas centrales de la planificación	73
3.3. El núcleo duro de los actores	75
3.4. Sobre las herramientas del PPP	79
3.5. Resumen de conclusiones	84
Índice de Tablas.....	84
Índice de Figuras.....	84





PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación pública constituye el proceso por el cual las personas interesadas pueden intervenir en la toma de decisiones de los instrumentos de planificación que afecten al medio ambiente.

1. INTRODUCCIÓN

El PATFOR se constituye como un **instrumento de planificación sectorial** que, además, tiene una importante componente de **ordenación territorial**.



El PATFOR, reúne la doble condición de instrumento de ordenación territorial y de planificación forestal, por lo que sus objetivos, directrices, estructura, contenido y proceso estarán condicionados, tanto por la normativa que regula la ordenación del territorio, como por la normativa

sectorial específica, en este caso la forestal. **Así, el PATFOR asumirá, además de las especificaciones de la normativa forestal, las que la ley establece para la ordenación del territorio.**

Las características del PATFOR y, por tanto, la normativa que le afecta tanto desde el punto de vista forestal, como de ordenación del territorio, lleva implícito el establecimiento de mecanismos de participación pública a lo largo del proceso de definición y desarrollo del Plan.

Es decir, la elaboración del PATFOR deberá contar con un proceso de participación pública unificado, capaz de dar respuesta a los criterios participativos propios de la nueva concepción

de la planificación forestal y, en general, de ordenación del territorio, además de cumplir con lo dispuesto en la Ley 27/2006 sobre acceso a la información en materia de medio ambiente y la normativa sobre evaluación ambiental estratégica. Por tanto, **será necesaria la elaboración de un Plan de Participación Pública.**

El Plan de Participación Pública (PPP, en adelante) en sí mismo, es el documento que describe el proceso participativo que se va a llevar a cabo durante la elaboración del Plan, definiendo todos sus extremos: la finalidad del plan de participación, su alcance y objetivos, los actores implicados (colectivos, sectores, entidades, etc.), los momentos y líneas de discusión (temáticas, resolución de problemas, directrices, normativa, etc.) del proceso de planificación en los que se realizarán acciones participativas, las metodologías empleadas para realizar dicha participación (mesas debate, encuestas, foros, etc.) y los resultados esperados. Es decir, el Plan de Participación Pública deberá recoger todos los componentes del proceso.

El PPP recoge todos los componentes del proceso:
Actores implicados, fases, temáticas, metodologías, etc.

Mediante este proceso se da la oportunidad a la sociedad de participar en la elaboración del Plan, facilitando su implicación en la resolución de problemas que les afecten, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones. No obstante, el grado de implicación e influencia de la participación, en la toma de decisiones finales, ha de quedar definido antes de comenzar el proceso participativo. Es decir, se han de definir las “reglas del juego”, y éstas han de comunicarse de forma clara y transparente a los participantes, con el objetivo de no crear **falsas expectativas**.

Uno de los aspectos a determinar en el PPP y que es fundamental para definir las reglas del juego es en qué momento del proceso de elaboración del Plan se participa. De forma teórica y resumida las fases que comprende el desarrollo de un plan son: el diagnóstico, la propuesta de plan, la aprobación y el seguimiento del Plan. La participación puede estar presente en todas las fases o sólo en las que se determine previamente.

Por otro lado, es necesario establecer el grado de influencia de la información recogida durante el proceso de participación en la toma de decisiones de la planificación. En general, los procesos participativos suelen enfocarse de tres formas:

- ✦ Participación pasiva y/o informativa: El público interesado es receptor de información previa (normalmente un borrador o documento previo elaborado por el promotor), y en todo caso, responden a cuestionarios previos, sin ningún control sobre el resultado.
- ✦ Participación con consulta: se escucha la opinión del público interesado, antes o después del borrador, y la incorporación o no de sus aportes es potestad del promotor del proceso.
- ✦ Participación activa: los actores están presentes en todo el proceso, especialmente en el diagnóstico de partida, y sus aportes son debatidos con clara capacidad de influir en el resultado final.

Las metodologías de trabajo para llevar a cabo los procesos participativos son variadas en función del enfoque establecido y el objetivo a perseguir con la participación. De esta forma se pueden realizar dinámicas participativas mediante talleres de concertación, debates, foros, entrevistas individuales o grupales, cuestionarios, etc.





Algunas técnicas se orientan más facilitar la obtención de información de los actores principales mediante una escucha activa de los mismos, mientras que otras metodologías favorecen el encuentro de los grupos de interesados creando dinámicas de discusión, debate y negociación para la toma de decisiones.

En cualquier caso, independientemente del enfoque determinado previamente, la información transmitida a los interesados ha de ser neutral y de calidad contrastada (no manipulable) mediante los canales adecuados (Web, charlas informativas, folletos, etc.). Así mismo, el lenguaje empleado en los documentos técnicos ha de ser lo más comprensible posible, evitando tecnicismos y textos interminables.

Un PPP debe ser una **combinación de los tres enfoques** que permita obtener un completo diagnóstico del territorio, con una participación activa y temprana (desde el inicio), así como transparente, flexible y adaptada a las necesidades del momento, cumpliendo así con el eje del convenio de Aarhus.

2. NORMATIVA QUE AFECTA AL PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge asume un enfoque participativo para el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana, el cual afecta a todo el proceso de redacción del mismo, desde la propia concepción del plan, hasta la propuesta de soluciones, pasando por la definición de objetivos.

No obstante, además de constituir una iniciativa de la Conselleria, la participación pública es un requisito legal que se deriva de numerosos convenios y acuerdos internacionales finalmente traducidos a leyes nacionales o autonómicas (Figura 1).

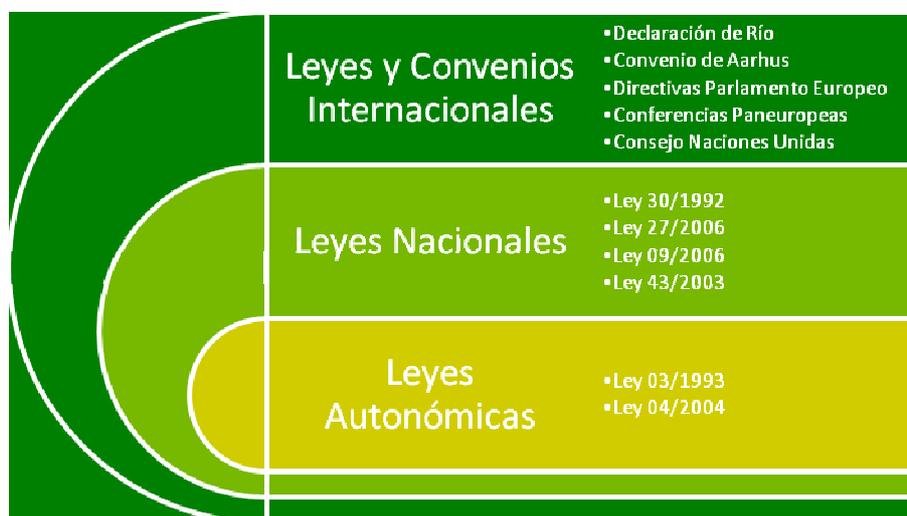


Figura 1. Normativa aplicable a la participación pública. Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de este apartado es poner en conocimiento la normativa aplicable en relación a la participación pública, indicando las cuestiones más relevantes que contiene las distintas leyes, directivas, convenios, etc. aplicables.

2.1 LEYES Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Leyes y convenios internacionales relativos a la Ordenación Forestal y a la Participación Pública en materias medioambientales.

Son numerosas las referencias a la participación pública que existen a nivel internacional, destacando la Declaración de Río de Janeiro donde se hace referencia de la importancia de la participación ciudadana en los procesos medioambientales (recibir información y participación en la toma de decisiones) o el Convenio de Aarhus que incide entre otras cuestiones en la participación activa de toma de decisiones. El compromiso con la participación pública en materia de medio ambiente se ha traducido y desarrollado en diversas directivas que han ido adoptando y adaptando la legislación comunitaria al marco de la participación pública.





2.1.1 Declaración de Río – Programa 21

“Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Programa 21”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992.

El Programa 21 destaca que las organizaciones que deberían estar implicadas en los procesos son las formadas por las autoridades locales, sindicatos y ONG's entre otros.

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.

Al albor de la Declaración de Río, se aprueba el Programa 21, o Agenda 21, de la ONU para promover el Desarrollo Sostenible. El programa constituye un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las cuales ocurren impactos humanos sobre el [medio ambiente](#). Respecto a la asunción de la participación ciudadana, en su punto octavo, marca como prioridad a los Estados firmantes la partici-

En la Declaración de Río se indica el derecho de los ciudadanos a recibir información y a participar en la toma de decisiones en conjunción con las autoridades.

pación más amplia del público en la toma de decisiones de cuestiones medio ambientales. Según el punto 8.4 f) del Programa 21, los Estados deberán adecuar sus leyes nacionales persiguiendo ese objetivo: *Asegurar el acceso del público a la información pertinente, facilitando la recepción de opiniones del público y permitiendo su participación efectiva.*

La Agenda 21 hace especial hincapié en los actores principales que deberían tomar un papel relevante a la hora de participar en la toma de decisiones en el ámbito medioambiental; según el capítulo 23: [...] *Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, y sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan [...].*

Así, dentro del Programa 21 se hace específica mención a las autoridades locales, sindicatos, grupos empresariales, agricultores, comunidad científica y ONG's como organizaciones que deberían estar implicadas en todos estos procesos.

2.1.2 Convenio sobre la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales

“Convenio sobre la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales”. Aarhus, Dinamarca, 25 de junio de 1998 y ratificado por la UE el 29 de diciembre de 2004.

Tomando en cuenta la Declaración de Río y el Programa 21, nace el Convenio Aarhus que viene a reconocer a los ciudadanos, en su artículo primero, el derecho al acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental. A este respecto, destaca el hecho de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus.

Una vez reconocidos estos derechos a los individuos, el Convenio de Aarhus viene a delimitar y a especificar qué tipo de actividades deben amparar este derecho de información, qué decisiones deben abrirse a la participación, qué tipo de público es el que tiene derecho a participar y qué autoridades se ven constreñidas por esta obligación de información y participación.

En el Convenio Aarhus, los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información sobre medio ambiente y participar en la toma de decisiones de tipo ambiental, así como acceso a la justicia cuando estos derechos les son negados.

En su artículo segundo, referente al tipo de información sobre el medio ambiente que las autoridades deben publicar, el Convenio marca como obligatoria *toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material*; en lo relativo a *El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica [...] y a los Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente [...]*.

De esta manera, se observa como los Planes de Ordenación Forestal quedan incluidos dentro de las actividades que deben contar con una información pública y en condiciones de acceso por parte de los ciudadanos.

En lo concerniente a la participación pública en los planes relacionados con el medio ambiente, el Convenio de Aarhus especifica, en sus artículos sexto y séptimo, que: *Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.*

Así mismo, en lo relativo a los planes de modificación del medio ambiente, el Convenio establece la necesidad de que las autoridades públicas fijen en los procesos públicos de participación [...] *plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público [...] 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.*





Además, el Convenio insta a que las autoridades dispongan medidas para que la participación pública sea efectiva desde el inicio del procedimiento, es decir, [...] *cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.*

Del Convenio de Aarhus se desprende, pues, la obligatoriedad de los Estados parte, y por ende de las administraciones y autoridades públicas (tanto a nivel estatal, como autonómico, como municipal), de suministrar información medioambiental así como permitir la participación del público en cuestiones que afecten al medio ambiente. Es, por tanto, el primer paso de reconocimiento efectivo de unos derechos en materia ambiental por parte del público y las comunidades afectadas directa o indirectamente por los Planes Medioambientales.

2.1.3 Directiva 2003/4/CE

“Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo”. 14 de febrero de 2003.

Con esta Directiva se modifica la legislación comunitaria con el objetivo de adecuarla a la entrada en vigor del Convenio Aarhus en materia de acceso a la información medioambiental y cristalizar de manera definitiva este derecho en la legislación de los Estados miembros.

En dicha Directiva se esboza la definición del público que ha de tener derecho a esa información medioambiental – a la que ya se hacía referencia en el propio Convenio Aarhus -. Así pues, en su artículo segundo, la Directiva define como público *una o varias personas físicas o jurídicas, y con arreglo a la legislación y costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.*

Además, en esta norma comunitaria se hace una especificación en lo que respecta a las autoridades públicas que deben permitir y facilitar el acceso del público a esta información medioambiental: *El Gobierno o cualquier otra administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos consultivos; las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; y cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o una persona comprendidas dentro de las categorías mencionadas [...].*

Finalmente, la Directiva también plantea, en los mismos términos que el Convenio de Aarhus, a qué tipo de información ha de tener derecho de acceso el público – entre la que cabe destacar la relativa a los planes o programas que afecten al suelo, la tierra, el paisaje o los espacios naturales, como es el caso de los Planes de Ordenación Forestal –, cómo se ha de suministrar dicha información y las excepciones permitidas.

2.1.4 Directiva 2003/35/CE

“Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y al acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo”. 25 de junio de 2003.

La legislación comunitaria se vuelve a adecuar al Convenio de Aarhus, en materia de participación pública en los planes y programas relacionados con el medio ambiente. Esta directiva tenemos que ponerla en relación con la anterior en cuanto a la definición del público que puede participar en la elaboración de estos planes, si bien aquí se introduce un nuevo elemento a tener en cuenta como es el público interesado que es definido como: *el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales [...], o que tengan un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen a favor de la protección del medio ambiente y que cumplan con los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.*

La Directiva continúa con el esbozo del procedimiento necesario para la participación efectiva del público, y todo ello bajo la premisa esencial de que el público debe participar desde el inicio del proceso – una participación temprana - para una efectiva toma de decisiones en el proceso de elaboración del plan o programa medioambiental.

2.1.5 Directiva 2001/42/CE

“Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente”.

El cuerpo de legislación comunitaria, una vez más, guía a los estados miembros en materia de participación pública en la evaluación ambiental de los planes y programas relativos al medio ambiente (Planes de Ordenación Forestal). Dentro de esta obligatoriedad de evaluación ambiental, la legislación europea exige a los estados miembros realizar un proceso de consultas con los actores implicados para evaluar la sostenibilidad ambiental de dicho plan o programa ambiental. El artículo 6 establece expresamente que: *Los Estados miembros determinarán de qué público se trata a efectos del apartado 2, incluyéndose al público afectado o susceptible de ser afectado por el proceso de toma de decisiones derivado de la presente Directiva o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes organizaciones no gubernamentales, como las que promueven la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas.*

Se da el primer compromiso entre la dimensión social y cultural y los Programas Forestales Nacionales o de otro ámbito relacionado.

2.1.6 IV Conferencia Ministerial Protección de Bosques en Europa

“IV Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa”. Abril de 2003, Viena (Austria).

El Convenio Aarhus, insiste en que el público pueda ejercer una influencia real sobre las posibles soluciones.

Es en la IV Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques, donde encontramos un compromiso y una declaración por parte de los estados europeos firmantes, al incluir la dimensión social y cultural en los Programas Forestales Nacionales o de cualquier otro ámbito relacionado.

En esta Conferencia y su posterior declaración es donde se reconoce como fundamental y se define el Principio de Participación en la Gestión





Forestal, que implica a colectivos, organizaciones no gubernamentales y administraciones públicas: *Proceso voluntario en el cual las personas, individualmente o a través de grupos organizados pueden intercambiar información, expresar opiniones y articular intereses, teniendo el potencial de influir en las decisiones o el resultado del asunto tratado.*

Y teniendo en cuenta la definición de Programa Forestal Nacional: *Un programa forestal nacional es un proceso de planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas participativo, generalista, intersectorial e iterativo a escala nacional y/o subnacional con el fin de encaminarse a una ulterior mejora de la gestión forestal sostenible, tal y como se define en la Resolución H1 de Helsinki, y el de contribuir al desarrollo sostenible.*

Este proceso de participación está estrechamente ligado a la posibilidad de acceder a la información de manera adecuada y transparente.

La declaración también alude a la forma o intensidad de la participación pública: *La clase o intensidad de la participación varía desde la deliberación/consulta hasta formas más elaboradas de toma de decisiones conjuntas. Se deberían prever esquemas de resolución de conflictos de forma apropiada. El tipo o amplitud de la participación puede ser diferente en cada fase concreta de proceso Programa Forestal Nacional (formulación, aplicación, evaluación) y a diferentes escalas (nacional, subnacional, local).*

2.1.7 Estrategia Forestal de La Unión Europea

“Estrategia Forestal de La Unión Europea”. Comisión y Parlamento Europeo (1998 – 2006).

La Unión Europea ha abordado la Política Forestal en los últimos diez años. El primer paso se dio en 1998, con la aprobación por parte de la Comisión Europea de una Comunicación por la que se formula un plan coherente de estrategia forestal para la Unión Europea (UE), cuyo objetivo general es el desarrollo y la gestión sostenible de los bosques. De ella se derivan los principales ejes de intervención relativos a las áreas prioritarias de gestión forestal: protección y defensa de bosques, conservación y mejora de bosques protegidos, gestión económica sostenible de los bosques, diseño de una política internacional y equilibrio del mercado forestal internacional, así como promocionar una adecuada cultura forestal, educación, participación y formación o investigación, y desarrollo del Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal.

Tras la aprobación de la Estrategia Forestal, el 10 de marzo de 2005 se ratifica la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo mediante el cual se aprueba el “Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la Unión Europea”, el encargado de actualizar la Estrategia Forestal de 1998 y confirmar la voluntad de las autoridades comunitarias de elaborar un Plan de Acción en Defensa de los Bosques.

Este plan ve la luz el 15 de junio de 2006, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un “Plan de acción de la UE para los bosques”, en el que uno de los objetivos es la mejora de la comunicación e información acerca de los bosques y planes relacionados, a los ciudadanos de los estados miembros, así como la necesidad de fomentar un planteamiento participativo y transparente con todos los interesados.

2.1.8 Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques

“Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques”. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Resolución 2000/35 de octubre de 2000.

Fruto del Panel Intergubernamental de Bosques, y posteriormente del Foro Intergubernamental de Bosques que la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas creó tras la Cumbre de Río de 1992, el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques constituye una continua fuente de debate y toma de decisiones en materia forestal a nivel internacional. La Resolución 2006/49 del Consejo Económico y Social sobre el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, reconoce: *la importante contribución de las asociaciones voluntarias del sector público y el privado y las iniciativas del sector privado a todos los niveles para lograr la eficacia en la ordenación sostenible de los bosques y apoyar las estrategias, los planes y las prioridades nacionales en relación con éstos.*

Precisamente, en dicha resolución se plantea la necesidad a los Estados de: *Promover también la participación activa y la potenciación del papel de todos los interesados en relación con los bosques, especialmente las comunidades locales y las que dependen de éstos, los pueblos indígenas, las mujeres, los pequeños propietarios forestales privados y los trabajadores forestales, en la formulación y ejecución de políticas y programas de ordenación sostenible de los bosques.*

2.2 LEYES NACIONALES

Leyes nacionales en materia de Participación Pública en el régimen general, y en materia medioambiental y forestal en particular.

La normativa estatal ha ido integrando la participación pública acorde al marco normativo internacional. Destacando particularmente la ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente que establece, en parte, el proceso de participación pública y la ley 43/2003 de montes que indica expresamente que los planes forestales incluirán necesariamente consulta a agentes sociales e institucionales interesados. Además, el proceso participativo viene regulado por la ley 30/1992 de procedimiento administrativo común, así como por la ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

2.2.1 Ley 30/1992

“Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

La Ley 30/1992 fija el régimen de las administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Dentro del procedimiento administrativo, la norma viene a determinar cuál es la parte interesada, por regla general, en los procedimientos administrativos.

Los Planes de Ordenación son un procedimiento administrativo, por tanto están sujetos a lo dispuesto en el artículo 31 en lo referente a los interesados a participar en ellos:

- a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos;*





- b) *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte;*
- c) *Aquéllos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva [...].*

De la misma forma, el artículo 31 también reconoce el derecho a participar en estos procesos a: *Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. Así como Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.*

En lo relativo a la información pública en los procesos administrativos, el artículo 86 de la Ley 30/1992 establece que la resolución administrativa deberá ser anunciada en el [...] *Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.*

Finalmente, el artículo 85 especifica que los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

2.2.2 Ley 9/2006

“Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente”.

La ley 9/2006 describe las acciones necesarias para realizar los trámites de consulta pública, estableciendo acciones y plazos.

La evaluación ambiental estratégica permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas, tal y como se señala en la exposición de motivos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Mediante esta ley, y adoptando los criterios establecidos en la Directiva 2001/42/CE, se crea el instrumento, a través del cual se evalúan los posibles efectos que los planes y programas puedan tener sobre el medio ambiente, con el fin de que las decisiones finales de planificación tengan en cuenta las repercusiones de dichos efectos y se puedan establecer mecanismos de precaución y protección sobre el medio ambiente, para garantizar un desarrollo sostenible.

La Ley 9/2006 regula el procedimiento para llevar a cabo dicha evaluación, describiendo los contenidos básicos de los documentos a realizar, así como las acciones necesarias para realizar los trámites de consulta pública, estableciendo el orden de las acciones y los plazos temporales pertinentes.

El PATFOR está directamente afectado por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, por estar incluido en el ámbito de aplicación de la ley, que queda recogido en el artículo 3, el cual, establece que serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus

modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) *Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.*
- b) *Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma. En este sentido, además, se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:*
 - a. *Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.*
 - b. *Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.*

La totalidad del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica está descrito en la Ley, en la que queda explícito que ésta debe realizarse paralelamente al proceso de elaboración del Plan, asegurando así la integración de los aspectos ambientales y la participación social desde el inicio.

El proceso de participación se realiza de forma paralela al proceso de elaboración del plan.

Durante el proceso de evaluación ambiental estratégica se identifica y consulta a las administraciones públicas afectadas y al público interesado, y se definen las modalidades de información y de consulta, que son expuestas públicamente para conocimiento de los interesados.

Así mismo, se pone a disposición del público la versión preliminar del plan o programa para su consulta y formulación de alegaciones. Una vez elaborada la propuesta del plan teniendo en cuenta los aspectos ambientales y las alegaciones del público, y tras su aprobación se vuelve a poner a disposición pública para su consulta.

El procedimiento establecido en esta ley fija el marco de referencia para el diseño de la participación pública en la elaboración del PATFOR (recogido en la Ley 27/2006), puesto que no hay otra norma (por el momento) que regule este proceso.

2.2.3 Ley 27/2006

“Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.

Con esta ley se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas Europeas en esta materia. En ella se regulan los derechos de información pública en materia de medio ambiente, así como los derechos de participación en los procedimientos de toma de decisiones sobre





asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente y cuya aprobación corresponda a las Administraciones Públicas.

Una vez determinado el ámbito de aplicación de la ley, se establecen las definiciones correspondientes. Así pues, la norma fija como público: *cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.*

De la misma forma, siguiendo la regulación de la Directiva Europea, fija como personas interesadas toda persona física y jurídica que concurra en los supuestos establecidos en el artículo 31 de Ley 30/1992, así como cualquier persona jurídica, sin ánimo de lucro, que concurra en los supuestos mencionados en el artículo 23 de ésta misma ley, esto es: [...] *que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; Y finalmente que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.* Esta definición deja claramente la puerta abierta a las organizaciones no gubernamentales a participar en estos procesos de toma de decisiones.

En lo referente al derecho a recibir información sobre decisiones medioambientales, la ley vincula a las administraciones públicas (Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales, los órganos consultivos, las corporaciones de derecho público) a suministrar información al público y a los interesados de oficio o a instancia de las partes.

En cuanto al derecho de participación en la toma de decisiones, la ley subraya que:

Las Administraciones públicas competentes determinarán, con antelación suficiente para que pueda participar de manera efectiva en el proceso, qué miembros del público tienen la condición de persona interesada para participar en los procedimientos a los que se refiere el apartado anterior.

Estos procesos de participación serán obligatorios cuando sean planes relacionados con materias afectadas por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes, como son los Planes Forestales.

2.2.4 Ley 43/2003 y Ley 10/2006

“Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” y “Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley de Montes”.

Esta norma es la que regula los procesos de desarrollo y gestión forestal, incluyendo entre ello la implementación de los Planes Forestales.

El artículo 31 de la misma, faculta a las Comunidades Autónomas a elaborar planes de ordenación de recursos forestales y delimita los requisitos previos a la elaboración de estos planes.

Así pues, en el punto 7 del artículo 30, y referido a las consultas previas a la elaboración de los PORF, la Ley dispone que:

La elaboración de estos planes incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados, así como los trámites de información pública.

Ésta es la única referencia en la Ley a la participación pública en la confección de Planes de Ordenación de Recursos Forestales.

2.3 LEYES AUTONÓMICAS

Leyes autonómicas en materia de Participación Pública, en el campo medioambiental y forestal en particular.

En el ámbito autonómico, tanto la normativa sectorial forestal (ley 3/1993 forestal de la Comunitat Valenciana y su reglamento), como la ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje contienen referencias a la obligatoriedad de procesos de participación pública, así como en lo relativo a trámites de información pública y audiencia a administraciones públicas.

Las Administraciones públicas determinarán qué miembros del público tienen la condición de participar en los procedimientos.

2.3.1 Ley 3/1993

“Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana”.

Acorde con la Ley de Montes (nivel estatal), la Ley Forestal de la Comunitat Valenciana tiene como objetivo la planificación y ordenación de los recursos forestales. En referencia a la consulta y participación en esta materia, el artículo 20.3 establece que:

El Plan General de Ordenación Forestal será elaborado por la Conselleria de Medio Ambiente, y aprobado por el Gobierno Valenciano, con informe del Consejo Forestal, y previo un procedimiento que garantice la información pública y la audiencia a las entidades locales y al resto de administraciones públicas afectadas.

En cuanto a la administración de los recursos forestales, la Ley en su artículo 44 fija como una de las obligaciones de la Administración Forestal la de: [...] *estimular las actividades y la participación activa de los propietarios y particulares en el cumplimiento de los objetivos previstos por la presente Ley.*

2.3.2 Decreto 98/1995

“Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del gobierno valenciano, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana”.



El artículo 37 de este decreto establece que: *El Consejo Forestal se coordinará con el Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente creado por el Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, del Gobierno Valenciano.*



2.3.3 Ley 4/2004

“Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana”.

El Plan de Ordenación Forestal, como Plan de Ordenación Territorial que es también, deberá regirse por las disposiciones establecidas en esta ley en lo referente a la participación ciudadana. El artículo 10 de dicha Ley contiene que: *Los planes de ordenación territorial y urbanísticos se someterán al trámite de información pública y participación previsto en esta Ley y en la legislación urbanística de aplicación en la Comunitat Valenciana.*

En esta ley se parte de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana como documento de referencia para los posteriores Planes de Ordenación, que según el artículo 41 de la Ley, para su aprobación, deberá: *[...] someterla a información pública, por un periodo mínimo de dos meses, anunciada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, en los boletines oficiales de las provincias de Alicante, de Castellón y de Valencia, y en un diario no oficial de amplia difusión en cada una de las provincias señaladas. El cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente de la fecha del último anuncio publicado. Durante el periodo de información pública, el documento de la Estrategia Territorial deberá encontrarse depositado, para su consulta y alegaciones de los particulares, en un local de la administración promotora sito en cada una de las tres capitales de provincia.*



3. DISEÑO DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El diseño del Plan de Participación Pública del PATFOR se ha hecho desde un punto de vista participativo, mediante un proceso previo de consultas a personas de reconocido prestigio del mundo forestal sobre cómo debía ser el propio PPP del PATFOR.

Este proceso participativo previo al diseño se basó en la realización de 21 entrevistas a un amplio abanico de actores (Tabla 1) relacionados con las diferentes materias que incidían en el planteamiento estratégico del PATFOR: planificación forestal, instrumentos de ordenación del territorio, evaluación ambiental estratégica y participación ciudadana.

El objetivo era escuchar la opinión y experiencias de los principales actores involucrados en el mundo forestal para realizar el diseño del PPP, de forma que los tiempos de participación, las metodologías y herramientas de trabajo fueran lo más adaptados posible a la realidad del sector forestal en la Comunitat Valenciana.

Tabla 1. Listado de actores entrevistados para el diseño del PPP. Fuente: Elaboración propia.

Tipo de Actores	Cargo
Conselleria MAAUH	Jefe de Área Recursos Forestales y Conservación Ambiental (1)
	Jefe de Servicio Gestión Forestal (1)
	Jefe de Servicio Evaluación Ambiental Estratégica (1)
	Jefe de Área Ordenación del Territorio y Litoral (1)
	Director Parque Natural Sierra Espadán (1)
	Técnico Dirección General de Territorio y Paisaje (1)
	Agente Medioambiental (1)
	Equipo Redactor de VAERSA (2)
Otros organismos públicos	Ingeniero de Montes de la Diputación de Alicante (1)
	Jefe de Área Planificación y Ordenación Forestal del MARM (1)
	Especialista en participación del CENEAM (1)
	Responsable Área Política Forestal y Desarrollo Rural del Centro Tecnológico Forestal de Cataluña (1)
	Subdirector Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos de la UPV y Portavoz del Foro Forestal (1)
	Jefe del Departamento de Tecnología y Biotecnología de la Madera de AIDIMA (1)
	Investigador del programa Investigación Forestal del CEAM (1)
Asociaciones	Jefe de Área Innovación y Modernización de FVMP (1)
	Gerente de AMUFOR (1)
	Presidenta de AFOVAL (1)
Empresas	Coordinador Asistencia Técnica PAT de la Huerta de EVREN (2)

Los resultados del proceso se encuentran reflejados en el Anejo 3 y constituyen el eje sobre el cual se ha diseñado el Plan de Participación Pública.





El documento del PPP, consta fundamentalmente de:

- + la identificación de actores,
- + la identificación de herramientas,
- + la definición de las “reglas del juego” o “toma de decisiones” y
- + la planificación del tiempo (cronograma).

4. MAPA DE ACTORES AFECTADOS POR EL PATFOR

La elaboración del PATFOR afectará, de manera general, al conjunto de ciudadanos valencianos, como beneficiarios y/o usuarios directos e indirectos, de los bienes y servicios prestados por los ecosistemas forestales. Más específicamente, el Plan afectará a un amplio y diverso abanico de actores cuya relación o influencia sobre el sector forestal es mucho más directa y proactiva. En este sentido, se hace necesario identificar a dichos actores, de modo que se puedan establecer mecanismos de participación diferenciados y especialmente adaptados a sus particularidades.

Por tanto, la primera labor del Plan de Participación Pública, ha sido la elaboración de un mapa de actores públicos afectados por el PATFOR, en el que queden identificados y representados todos aquellos que son claves para el desarrollo e implantación de las herramientas de planificación forestal.

Tal y como se ha mencionado anteriormente y como refleja la figura 2, el conjunto de la sociedad más directamente relacionado con la realidad forestal y por tanto, más afectado por el PATFOR, puede resumirse en los siguientes grupos:

- ✦ Las administraciones públicas, tanto en su papel de administración al servicio del ciudadano, como en el de propietario forestal.
- ✦ Los propietarios, como dueños y principales responsables de la conservación y mantenimiento del patrimonio forestal. Además de ser los más directamente afectados por la normativa emanada al amparo del PATFOR.
- ✦ Los Técnicos de la Administración Pública en materia forestal, ya que serán los responsables de implantar, desarrollar y ejecutar el Plan.
- ✦ Los actores que aprovechan, directa o indirectamente, las materias primas y/o servicios que proporciona el monte, ya sean agricultores, ganaderos, empresas de trabajos forestales, empresas de turismo rural, consultoras, maderistas, etc.
- ✦ Los usuarios del monte, en cualquiera de las facetas y funciones que éste ofrece, ya sean cazadores, pescadores, senderistas, etc.
- ✦ Las asociaciones relacionadas con el medio ambiente o grupos ecologistas, los cuales, además de tener una influencia mediática importante, ejercen hoy un importante papel proactivo a favor de la conservación y gestión de los montes.
- ✦ Los gestores del monte sean propietarios, o no, como responsables últimos de trasladar el contenido del Plan a la unidad de gestión, el monte.
- ✦ Las universidades y centros de investigación, y más concretamente las relacionadas con el mundo forestal, como centros de generación de nuevos conocimientos sobre las dinámicas de los ecosistemas forestales y las posibilidades de gestión.





- ✦ Los colegios profesionales, como representantes del colectivo de técnicos especializados implicados en la conservación y gestión de los montes.
- ✦ Los medios de comunicación, como elementos capaces de trasladar a la opinión pública la realidad de la situación forestal en la Comunitat Valenciana, elemento fundamental a la hora de contribuir a un mejor conocimiento del bosque mediterráneo
- ✦ A todos los actores anteriores se les suma el resto del público, cuya relación con el sector forestal puede ser puntual, indirecta o simplemente colateral. No obstante ello no debe suponer un menoscabo en su interés sobre el mismo ni en su derecho a participar en la toma de decisiones del propio PATFOR.

Entre los distintos grupos de afectados e interesados que conforman el mapa social del PATFOR, la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge tiene especial interés en remarcar la importancia de la participación de tres actores, que constituirán el núcleo duro de la misma. Esta importancia se debe a su papel fundamental a la hora de conservar un patrimonio natural, del que se beneficia el conjunto de la sociedad valenciana. Por tanto, su presencia a lo largo del proceso participativo deberá estar garantizada en un grado acorde con su relevancia:

- ✦ los Ayuntamientos,
- ✦ los propietarios forestales particulares y
- ✦ los técnicos de la Administración Pública en materia forestal



Figura 2. Mapa de los actores y asociaciones afectados por el PATFOR. Fuente: *Elaboración propia*.

En los siguientes apartados se describen todos los actores afectados por el PATFOR. Como criterio general, a la hora de identificar la representatividad de cada uno de ellos, se han buscado las asociaciones o grupos de afiliados, frente a la presencia de individuos particulares.

4.1 LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

El municipio, dada su proximidad, es la instancia de la Administración más importante de participación pública, y la que sobretodo en el ámbito rural y forestal, hace llegar al poder político la realidad social.

✦ La Diputación Provincial

El gobierno y administración de la provincia están encomendados a la Diputación. La función de las tres diputaciones en el desarrollo del PATFOR se centrará en la representación y asesoramiento de las entidades locales, amparando especialmente a las más pequeñas, además de defender el papel de propietarios que tienen (como es el caso de la Diputación de Alicante).

✦ La Administración Local

El municipio ha adquirido un gran auge en la organización territorial, siendo la instancia territorial más importante de participación ciudadana y de aproximación del poder político a la realidad social.

A los municipios les corresponde un papel clave en la implantación del PATFOR. Por un lado como canal necesario de comunicación y participación ciudadana. De hecho, su papel en el mundo forestal puede ser mucho más activo, como componente de la administración más cercano al ciudadano. Por otro lado, los propios Ayuntamientos son propietarios de casi un tercio de la superficie forestal de la Comunitat, lo que debería traducirse en una presencia significativa en la toma de decisiones del propio Plan Forestal.

✦ Asociaciones de municipios

Aunque no sean entidades locales estrictamente, su mención es obligada debido a sus funciones de representación determinante para articular una participación, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP).

Ésta es una asociación constituida por los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, para la defensa y la promoción de la autonomía local, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía. Integran la Federación Valenciana de Municipios y Provincias de la Comunitat Valenciana, todas aquellas Corporaciones Locales y Provinciales de la Comunidad Autónoma que expresamente lo han solicitado.

Dentro de esa federación, en el año 2006, se constituyó la Asociación de Municipios Forestales (AMUFOR), establecida por los Ayuntamientos con especiales intereses en esta área, y en la que normalmente delega la Federación para los asuntos del ámbito forestal que no sea necesario tratar en el plenario de la Federación. Entre los objetivos de AMUFOR, está el poder participar en la gestión forestal, y más concretamente en la de su patrimonio forestal, de una manera proactiva, que persiga el aumento de calidad de los montes. Actualmente está constituida por 25 Municipios, con especial presencia en las provincias de Valencia y Castellón.

4.2 LOS PROPIETARIOS

- ✦ En este grupo se enmarcan tanto los propietarios particulares, como las entidades locales que también son propietarias. En conjunto, ambos son los dueños de, aproximadamente, el 90% del bien para el que se articula el PATFOR, siendo su realidad actual muy compleja, tanto por sus características intrínsecas, como por el contexto que les rodea. Por un lado, constituyen un sector heterogéneo, en el que hay una mezcla en-





tre propietarios privados y públicos, propietarios minifundistas y propietarios de grandes fincas, propietarios con intereses en gestión y propietarios con un interés más sentimental que técnico o económico, etc. En general, los propietarios particulares, son de edad avanzada, con un fuerte apego al monte, y entre los que empiezan a repuntar jóvenes propietarios, que intentan implantar pequeñas explotaciones forestales o nuevos sistemas de gestión. Por otro lado, en lo relativo al escenario que les rodea, el propietario forestal se desenvuelve en un medio que le aporta una muy escasa o nula rentabilidad, con una falta de reconocimiento social respecto de su papel clave en la preservación en el tiempo del bosque y lo forestal y, todo ello, en una maraña normativa, a veces contradictoria y siempre compleja de interpretar, que no le ayuda en sus potenciales trabajos de gestión. Los propietarios particulares

Actualmente la superficie forestal privada supone, aproximadamente, dos tercios de la superficie forestal de la Comunitat Valenciana, y la representación de los propietarios forestales privados (incluyendo selvicultores particulares), está aglutinada principalmente en la Asociación de Propietarios Forestales de Comunitat Valenciana (AFOVAL). Esta asociación, perteneciente a la **Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE)** no es la única, pero sí la más significativa.

Precisamente, debido a su papel primordial en la conservación del patrimonio forestal actual, los propietarios forestales particulares deben considerarse entre los principales protagonistas a los que es necesario llegar e implicar en la puesta en marcha del PATFOR. De hecho, con anteriores propuestas legislativas y actividades de la Conselleria relacionadas con el ámbito forestal, se ha comprobado el destacado interés por ellos, presentando su colaboración y aportación de ideas, y que finalmente han concluido, junto a otros actores, en el Foro Forestal¹. La presencia del Foro Forestal será, por tanto, otro de los elementos representativos de la propiedad forestal que deberá participar en el proceso de redacción del PATFOR.

✦ La Administración como propietaria

En el ámbito forestal, es muy importante resaltar que las entidades locales (diputaciones, municipios y entidades locales menores), son propietarios de casi un tercio de la superficie forestal en la Comunitat Valenciana, por lo que tienen una implicación directa en el desarrollo forestal y lo tendrán también en el PPP-PATFOR, siendo su doble adscripción como Administración y Propietario una ventaja que debe ser aprovechada en el proceso de participación.

4.3 LA GENERALITAT VALENCIANA

El Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR) es un Plan que, liderado por la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, involucrará a diversas consellerias de la Generalitat Valenciana.

Se presenta a continuación un resumen de las principales implicaciones que el PATFOR generará en las distintas consellerias de la Generalitat, y que, sin ser una lista detallada, sí puede

¹ El Foro Forestal está formado por AFOVAL, la Asociación de Propietarios Forestales de la Comunidad Valenciana, AMUFOR, Asociación de Municipios Forestales, el Colegio Oficial de Ingenieros de Montes de la Comunidad Valenciana, el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales de la Comunidad Valenciana, PROFOR, Asociación de Forestales de España, y la Asociación de Propietarios Forestales de La Tinença-Els Ports

orientar en la multitud de aspectos a coordinar internamente en el proceso de generación del PATFOR.

✦ La Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge (CMAAUH)

Esta conselleria tiene fundamentalmente las competencias de:

- gestión del medio: forestal, espacios naturales protegidos y paisaje
- ordenación del territorio

La Consellería de Medio Ambiente, responsable final de la generación del PATFOR, es la encargada de la gestión técnica de una parte importante de la superficie y los recursos forestales de esta región. Además, tiene a su cargo la mayor parte de las tareas administrativas relacionadas con la actividad forestal, lo que le convierte en la principal responsable de la conservación y gestión del medio forestal de la Comunidad Autónoma.

Esta Conselleria, en el área forestal, se articula y despliega en todo el territorio de la Comunidad Autónoma en:

- Servicios Centrales, principalmente en la sede de la Conselleria en Valencia.
- Tres Oficinas Provinciales, una por cada provincia, y con la responsabilidad de la dirección forestal de cada provincia.
- Once Demarcaciones Forestales, y que son las unidades administrativas de gestión forestal, encargadas de proyectar y dirigir las obras de las demarcaciones, y de la tramitación de expedientes.
- Once Oficinas Forestales Comarcales, y que sus funciones son similares a la delegación territorial de cada demarcación, están encargadas de las relaciones más directas con los ayuntamientos y de la mayoría de las obras de la demarcación.

Ya se ha comentado el interés de la propia Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge de integrar de forma activa a los técnicos implicados en la gestión del medio natural y forestal en la toma de decisiones del PATFOR. Hay que tener en cuenta que se trata del eslabón encargado de la implantación del Plan, de su traducción a escala monte y de su posterior desarrollo en Planes Comarcales y Proyectos de Ordenación. En este contexto, adquieren tanta importancia los técnicos de una demarcación forestal, encargados de la redacción de un proyecto técnico, como los agentes medioambientales, en su labor de explicación del plan en el ámbito rural.

Por tanto, tal y como se verá más adelante, los técnicos de la Conselleria, relacionados con la gestión del territorio, en general, y con la gestión forestal, en particular, van a estar especialmente representados entre los grupos de actores implicados, además de incorporarse al grupo consultivo, como grupo de participación altamente especializado.

✦ Otras Consellerias de la Generalitat Valenciana

Atendiendo a su marco competencial, prácticamente todas las Consellerias de la Generalitat Valenciana tienen en menor o mayor grado, incidencia en el PATFOR. Lógica-





mente las más importantes son aquellas que desarrollan actuaciones en el medio natural:

- La Conselleria de Governació tiene la responsabilidad del control y extinción de los incendios forestales.
- La participación de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, es clave en aspectos tan importantes como la ganadería extensiva, algunos tipos de plagas y, en general, el desarrollo rural.
- La Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació se encarga, entre otras cuestiones, de la administración tutelar del Plan de Empleo, y en materias de formación que no se desarrollan en el marco de la LOGSE, de la formación continua de trabajadores, la ocupacional o la destinada a desempleados.
- La Conselleria d'Indústria, Comerç i Innovació, entre otros asuntos, tiene las competencias administrativas en materia de industria de segunda transformación de productos forestales.
- La Conselleria de Turisme es la responsable, entre otras materias, en aspectos relacionados con el turismo en la naturaleza.
- La Conselleria de Benestar Social tiene encomendadas competencias para el desarrollo de programas de empleo para discapacitados, y en temas directamente relacionados con el uso recreativo y social de los montes.

Debido al ordenamiento actual del Estado, existirán también relaciones e influencias con otros Organismos de la Administración General del Estado, se estima que ellos no tendrán influencia en el PPP-PATFOR, si bien seguro requerirán coordinaciones técnicas y de marco de actuación en el resto del PATFOR.

4.4 ASOCIACIONES Y USUARIOS

El asociacionismo en el ámbito forestal de la Comunitat Valenciana, se puede considerar muy escaso, pero ello no debe llevar al engaño de creer que las ideas e intereses que lo deberían sustentar no existen. Simplemente están desarticuladas, y es de prever y desear, para la mejor gestión del sector y sus problemas, que el PPP-PATFOR lo ponga de manifiesto e incluso lo active.

En el ámbito estrictamente forestal, la más significativa asociación, de reciente implantación, es el "Foro Forestal" de la Comunitat Valenciana, entre cuyos fines cabe destacar el impulsar el desarrollo integral del sector forestal, contribuyendo a que las actuaciones de los distintos agentes sobre los montes se efectúen bajo el máximo rigor científico y técnico. En el Foro están principalmente representados los propietarios privados y públicos, los colegios profesionales, y parte de la industria e innovación del sector relacionado con la madera. En los últimos años, viene ejerciendo una importante labor en defensa del sector forestal en nuestra Comunidad.

En cuanto al asociacionismo más ligado con la naturaleza, y por ende con el bosque, en las últimas décadas se ha desarrollado una sensibilización creciente en la sociedad valenciana sobre los problemas del medio ambiente. Al finalizar el siglo XX se ha llegado a que en todas

las políticas socioeconómicas se tengan en cuenta los parámetros ecológicos. Al desarrollo de este proceso ha contribuido en gran medida la intensa actividad del movimiento ecologista.

Lo más significativo en la Comunitat Valenciana, es la proliferación de pequeños grupos locales, cada vez menos reivindicativos pero más propositivos. Esos grupos, muy heterogéneos entre ellos, están adscritos bajo etiquetas tales como: ecologistas, naturalistas, grupos de Custodia del Territorio, o grupos de Acción Local, y sin duda estos grupos deberán tener acceso a la Participación Pública en el desarrollo del PATFOR.

Por último y entre los usuarios y consumidores directos del bosque, se consideran los cazadores, los recolectores de hongos, y los senderistas y excursionistas; pero no se debe olvidar que en principio todos los ciudadanos son beneficiarios de las funciones indirectas del monte.

En relación con los cazadores y pescadores, aparentemente su número ha sufrido un lento pero progresivo descenso en los últimos años, aunque siguen constituyendo un colectivo numeroso. Existen diversos organismos asociativos de estos colectivos, destacando la Federación de Caza de la Comunitat Valenciana, así como numerosas sociedades y asociaciones tanto de cazadores como de pescadores locales. Su todavía alto número de practicantes y su indudable implicación en la fauna de las zonas forestales, hace que obligatoriamente deban intervenir en la participación pública.

En cuanto a los senderistas y excursionistas, cada vez son más los habitantes de las ciudades que incluyen en sus actividades de ocio visitas a los montes. Se puede diferenciar entre los que van a practicar una actividad concreta (senderismo, orientación, turismo ecuestre, etc.), y los que realizan una salida al monte sólo por el interés en visitar y conocer ambientes naturales, coincidiendo todos en buscar un acercamiento a la naturaleza y una evasión temporal del medio urbano. Las actividades de ocio y esparcimiento de la población urbana son idóneas para informar y sensibilizar sobre la conservación y mejora de los montes, explicando que ésta está supeditada a una gestión y actuación sobre los mismos.

En general, el número de visitantes de los montes crece notablemente año tras año, y algunos lugares de la Comunitat Valenciana, atraen a personas desde puntos dispares de la geografía española y europea. La renta que genera esta actividad en ciertas zonas es un factor a considerar y puede ser un complemento importante para el resto de las actividades. El futuro de algunas comarcas de la región depende de la integración armónica de turismo, y las actividades forestales.

4.5 SECTORES CONEXOS

Alrededor del bosque y de lo forestal, existe una variedad de actividades que se establecen con fines económicos.

Tradicionalmente los recursos generados por el monte, han estado siempre ligados a la madera. Esto actualmente, y dadas las características del bosque mediterráneo en la Comunitat Valenciana debe cambiar, pues se percibe una tendencia general decreciente en la rentabilidad de esas actividades, siendo la asignación de subvenciones la única manera de no cesar en ellas.

Sin llegar a detallar todas esas actividades, he aquí algunas de ellas que seguro deberán ser incluidas en la ejecución del PPP:





- ✦ Las empresas de trabajos y servicios forestales.
- ✦ La industria de transformación.
- ✦ Recolectores de hongos y apicultores.
- ✦ Agricultores y Ganaderos.
- ✦ Maderistas.
- ✦ Turismo rural.
- ✦ Cotos de caza menor.
- ✦ Cotos de caza mayor.

4.6 OTROS

- ✦ Las universidades y la investigación

La investigación es uno de los principales cometidos de las universidades. En la Comunitat Valenciana ésta se centra en La Escuela de Montes de la Universidad Politécnica de Valencia, y en la Universidad de Alicante.

Además, existen en la Comunidad, Fundaciones e Institutos Tecnológicos de reconocido prestigio nacional y europeo, que junto a la Conselleria MAAUH, se esfuerzan en buscar formulas y tecnologías que permitan mejorar la rentabilidad del sector forestal valenciano, investigando en las líneas de prevención de incendios y regeneración tras ellos, en posibilidades y mejoras en el uso de la biomasa, y en la reutilización de los productos forestales.

En consecuencia, la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, debe buscar la colaboración con las universidades con el objetivo de definir y valorar las líneas de investigación, y orientar los esfuerzos de investigación hacia la solución de las demandas del sector forestal.

- ✦ Colegios Profesionales

En la Comunitat Valenciana están establecidos Colegios Profesionales tanto de Ingenieros Superiores de Montes, como de Ingenieros Técnicos Forestales.

El establecimiento en los últimos años de las escuelas de ingenieros que los forman, han supuesto para los Colegios Profesionales y sus colegiados, un revulsivo y una inyección de nuevas energías que permiten vislumbrar nuevos enfoques y aportaciones al sector forestal valenciano.

Esas nuevas oportunidades e iniciativas hacen que los Colegios tengan que ser incluidos en el PPP-PATFOR.

✦ Los medios de comunicación

La importancia del periodismo ambiental en los medios de comunicación tiene mucho que ver con la relevancia de sus protagonistas.

Los orígenes históricos de esta nueva especialidad están vinculados en gran medida al ecologismo militante. Desde finales de la década de los ochenta, en nuestro país, los temas ambientales comenzaron a tener una difusión regular, tanto en informativos como en los magazines tradicionales de la radio y en la televisión.

Prácticamente en todas las redacciones y en todos los medios escritos o audiovisuales, la información ambiental es un apartado más en las secciones de sociedad, casi siempre bajo el epígrafe de ecología en vez del de medio ambiente. Y situar acá o allá una noticia, en ocasiones tan sólo depende de los caprichos de un director o de la apuesta personal de un periodista.

La información ambiental de estos últimos años no ha estado esencialmente mediada por intereses o presiones de organismos, empresas o particulares, debido quizás a la creencia de que su impacto social es más bien escaso. En contra de los tópicos al uso, la ecología no es nada popular, y en lo que respecta al sector forestal, sólo los incendios forestales y sus consecuencias han conseguido, y por breves periodos de tiempo, desviar la atención de la sociedad hacia el mundo forestal.

Pero ese escaso interés no debe desestimarse, por el contrario, en el proceso de Participación Pública debe incluirse a los medios de comunicación, primero porque participando pueden llegar a conocer el sector, sus problemas y la realidad más allá de los clásicos tópicos de los incendios; y segundo porque estando en el proceso, pueden ayudar, con criterios profesionales y posiblemente más efectivos, a la difusión en la opinión pública de los avances de la Participación Pública en el PATFOR.

4.7 ENTREVISTAS A LOS ACTORES Y ASOCIACIONES IMPLICADOS

Una de las primeras acciones participativas de este Plan de Participación Pública consiste en la realización de entrevistas a los actores y asociaciones implicados en el PATFOR. Aunque previo a esta labor es la identificación concreta de los actores y asociaciones, que se define en este PPP.

Estas entrevistas formarán parte de la herramienta de escucha que propone este PPP. De esta manera, los actores aportarán su conocimiento y experiencia para abordar los problemas del sector forestal.

En el apartado siguiente, se describe con más detalle en qué consiste esta herramienta y cómo se llevará a cabo en el PPP del PATFOR.

Se entrevistarán un total de 75 actores, de los cuales, 24 provendrán de la provincia de Alicante (Tabla 2), otros 24 de la provincia de Castellón (Tabla 3) y el resto, 27 actores, de la provincia de Valencia (Tabla 4).



**Tabla 2. Listado de actores entrevistados en la provincia de Alicante. Fuente: Elaboración propia.**

Tipo de Actores	Categoría/Clasificación
Ayuntamientos	Alcalde, concejal, técnico, etc. (2)
Propietarios	Propietario finca tamaño medio con aprovechamiento agrícola (1) Propietario finca tamaño medio en área protegida (1) Propietario forestal y empresario de turismo rural (1) Propietario forestal finca gran tamaño (1)
Conselleria MAAUH	Jefe Demarcación (1) Técnico Demarcación (1) Técnico Comarcal (1) Director Conservador y técnico de Parque Natural (3)
Otros organismo públicos	Diputación de Alicante (1)
Asociaciones y usuarios	Deportes de montaña (2) Grupo ecologista (2) Custodia del territorio (1)
Empresas/Sectores	Sociedad de cazadores (4)
Otros	Universidad (1) Fundación (1)

Tabla 3. Listado de actores entrevistados en la provincia de Castellón. Fuente: Elaboración propia.

Tipo de Actores	Categoría/Clasificación
Ayuntamientos	Alcalde, concejal, técnico, etc. (4)
Propietarios	Propietario de alcornoques en Parque Natural (1) Pequeño propietario forestal junto a Parque Natural (1) Propietario agrícola y turismo rural (1) Gran propietario forestal de monte (1)
Conselleria MAAUH	Jefe Comarcal (2) Técnico Comarcal (3) Agente Medioambiental (2) Director Conservador de Parque Natural (1)
Otros organismo públicos	Diputación de Castellón (2)
Asociaciones y usuarios	Excursionistas (1) Turismo rural (1) Asociación de propietarios (1)
Empresas/Sectores	-
Otros	Colegio Ingenieros Técnicos Forestales (1) Fundación (1) Organización No Gubernamental (1)

Tabla 4. Listado de actores entrevistados en la provincia de Valencia. Fuente: *Elaboración propia.*

Tipo de Actores	Categoría/Clasificación
Ayuntamientos	Alcalde, concejal, técnico, etc. (2)
Propietarios	Propietario forestal finca agroforestal con cultivos ecológicos (1) Propietario finca gran extensión con aprovechamiento agrícola y cinegético (1) Propietario finca gran extensión junto a reserva natural (2) Propietario forestal (1)
Conselleria MAAUH	Jefe de Sección (1) Técnico (1) Agente Medioambiental (2)
Otros organismo públicos	CEAM (1) Servicio de Operarios del Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia (2) Diputación de Valencia (1)
Asociaciones y usuarios	Asociación de propietarios (1) Grupo Senderismo (1) Lucha contra incendios forestales (2)
Empresas/Sectores	Sociedad Limitada Trabajos Forestales (1) Sector empresarial ligado al monte (4) Consultora (1)
Otros	Colegio Ingenieros Técnicos Forestales y decano Universidad (1) Medio de comunicación (prensa) (1)





5. HERRAMIENTAS DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

5.1 INTRODUCCIÓN

En base a los resultados de las entrevistas previas al diseño del Plan de Participación Pública, las herramientas a utilizar son una combinación de tres enfoques:

- ✦ Participación pasiva y/o informativa, donde los actores son receptores de información previa (borrador de un documento), y en todo caso, responden a cuestionarios previos, sin ningún control sobre el resultado.
- ✦ Participación con consulta, donde se escucha la opinión de los actores (antes o después del borrador) y se incorporan o no sus aportes.
- ✦ Participación activa, donde los actores están presentes en todo el proceso, especialmente en el diagnóstico de partida, y sus aportes son debatidos con clara capacidad de influir en el resultado final.

El conjunto entre participación pasiva, participación con consulta (basado en la escucha activa), y participación activa (que contempla los talleres de concertación), permite diseñar un PPP adaptado a la realidad forestal de la Comunitat Valenciana, suponiendo una “participación activa y temprana” tal y como constituye el eje del Convenio de Aarhus.

Por todo ello, las herramientas con que contará el Plan de Participación Pública del PATFOR (Figura 3) son: las herramientas de escucha, las herramientas de participación activa, las herramientas de información y consulta, y las herramientas de información. Y que a continuación se describen.



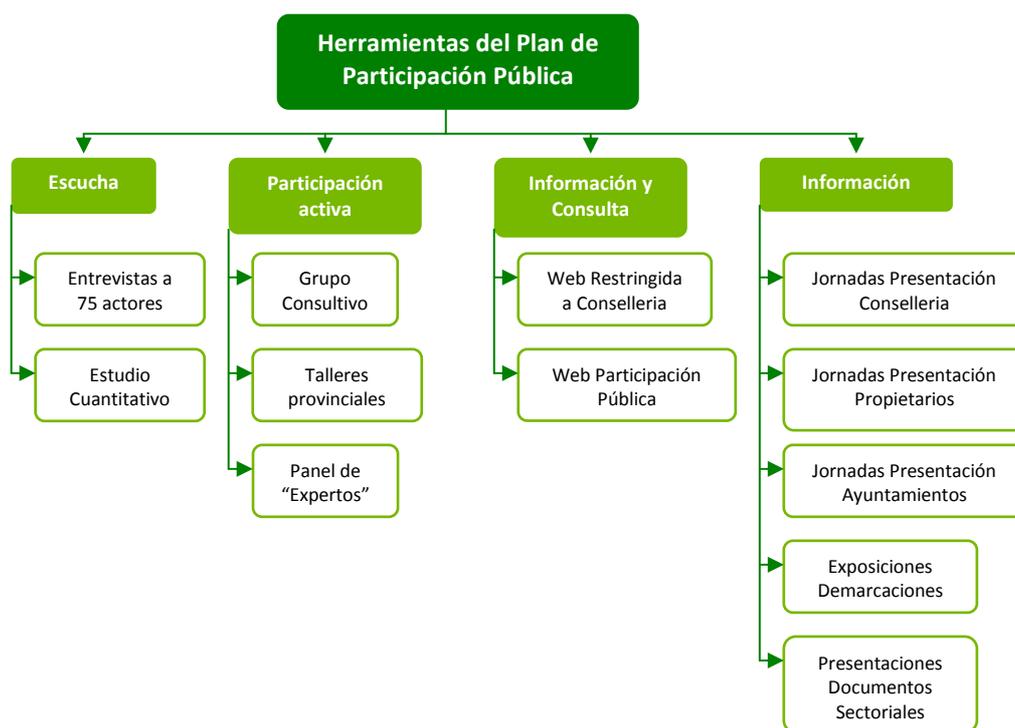


Figura 3. Herramientas empleadas en el Plan de Participación Pública del PATFOR. Fuente: Elaboración propia.

5.2 HERRAMIENTAS DE ESCUCHA

5.2.1 Entrevistas

La escucha activa o grupo de entrevistas en profundidad, buscará ser una acción de arranque que permitirá acortar la distancia entre la dispersión y divergencia de las primeras opiniones individuales y/o grupales, y un diagnóstico consensuado. Este proceso, a través de dispositivos como entrevistas y grupos de discusión, sólo podrá ser efectivo si consigue provocar un clima distendido y cómodo con el que conocer el posicionamiento de las personas entrevistadas ante determinados temas.

La finalidad de estas entrevistas es recabar información, principalmente sobre sus percepciones y valoraciones, en la que la persona entrevistada será considerada un cualificado transmisor de la misma.

La base de la que se partirá en la entrevista es *“La Conselleria quiere escuchar sus opiniones sobre el sector forestal y como puede contribuir el PATFOR a una gestión sostenible del mismo en la Comunitat Valenciana”*.

Los criterios utilizados para confeccionar las listas de entrevistados son:

- ✦ Asegurar la escucha a una representación sobrada de las diferentes sensibilidades existentes sobre el bosque en la sociedad valenciana.
- ✦ Tener un reparto equitativo por provincias de la Comunitat Valenciana.
- ✦ Primar a los municipios que tienen un carácter y vocación forestal.





- ✦ Diferenciar entre los propietarios en función del tamaño y el uso principal que le estuvieran dando actualmente al monte.
- ✦ Contar con todos los niveles técnicos de la Conselleria en cada provincia.
- ✦ Repartir los diferentes colectivos, empresas auxiliares y otros de manera que se evite que estén sobre representados, dada la fantástica diversidad.

Las entrevistas se realizarán al inicio del proceso participativo y de ellas se obtendrá un informe con las grandes líneas temáticas que preocupan a los diferentes actores y que tendrá que abordar el PATFOR.

Estas entrevistas en profundidad se realizarán a actores de las tres provincias de la Comunitat Valenciana, y el número total de entrevistados será de 75 (Tabla 2, Tabla 3, Tabla 4). Estas entrevistas en profundidad junto al estudio cuantitativo completarán la fase de escucha activa.

5.2.2 Estudio cuantitativo

Si bien las entrevistas en profundidad van a permitir alcanzar un alto grado de conocimiento de las percepciones de los sectores más implicados con el contexto forestal, las encuestas cuantitativas constituyen una herramienta de consulta que permitirán recoger las percepciones del público en su globalidad.

El objetivo último del estudio es conseguir identificar las preocupaciones principales de la sociedad respecto a los montes y ecosistemas forestales, a través de las respuestas a la encuesta elaborada para tal fin. Los resultados de la encuesta permitirán incorporar dichas preocupaciones a los temas importantes a tratar en el PATFOR. En una fase posterior de redacción del PATFOR se podrán incluir nuevos estudios cuantitativos más orientados al análisis de la percepción del bosque por parte de la sociedad. Estos resultados serán valiosos a la hora de establecer medidas de acompañamiento al propio desarrollo del Plan, campañas de comunicación, etc.

En principio, para la primera fase, se considera suficiente con una encuesta telefónica, con un número entre 20 y 30 preguntas. Para definir el número y distribución de las encuestas se realizará una estratificación previa recoja las diferencias potenciales debidas a la geografía valenciana (costa e interior, provincias, entornos metropolitanos, etc.). Así mismo, el diseño del estudio permitirá discriminar los resultados en función de parámetros como el sexo, la presencia de espacios naturales protegidos, la edad, etc.

5.3 HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN ACTIVA

5.3.1 Grupo consultivo

El grupo consultivo formará parte del Plan de Participación Pública como un elemento de participación interna a la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge y con un alto grado de especialización técnica.

Será un grupo técnico multidisciplinar formado por 16 miembros de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge (Tabla 5).

Su misión será la de contribuir a que el PATFOR refleje las necesidades derivadas de las responsabilidades y obligaciones innatas a la acción de la Conselleria. Para ello:

- ✦ asesorará a la Dirección Facultativa respecto a las decisiones técnicas planteadas desde el equipo redactor o los diferentes instrumentos de participación pública,
- ✦ tomará decisiones estratégicas respecto a los objetivos que deberá cumplir el PATFOR desde el punto de vista de la Administración,
- ✦ definirá un diagnóstico consensuado respecto a los temas que deberá abordar el PATFOR,
- ✦ contribuirá a la identificación de soluciones idóneas a la planificación forestal desde el punto de vista de la Conselleria,
- ✦ y opinará respecto a los resultados provenientes de los distintos instrumentos de participación pública.

El grupo consultivo se reunirá periódicamente a lo largo de todo el proceso de elaboración del PATFOR, llevando a cabo las funciones que les son atribuidas.

Tanto el funcionamiento del grupo consultivo como los resultados que se obtengan del mismo, serán transparentes para el resto de actores y asociaciones implicados en el PATFOR a través de la página Web de ámbito público.

Tabla 5. Listado de los miembros que componen el Grupo Consultivo. Fuente: Elaboración propia.

Tipo de Actores	Cargo
Dirección General de Gestión del Medio Natural	Directora General Gestión del Medio Natural
	Jefe de Área Gestión de Recursos Forestales y Conservación Ambiental
	Jefe del Servicio Gestión Forestal
	Jefe del Servicio Biodiversidad
	Jefe del Servicio Caza y Pesca
	Jefe del Servicio Prevención de Incendios y Sanidad Forestal
	Jefa del Servicio Evaluación Ambiental Estratégica
	Jefe de Sección Servicios Territoriales de Alicante
	Jefe de Sección Servicios Territoriales de Castellón
	Jefe de Sección Servicios Territoriales de Valencia
Agente Medioambiental	
Dirección General de Territorio y Paisaje	Jefe del Servicio de Ordenación Territorial
	Jefe del Servicio de Apoyo Técnico
	Jefe del Servicio de Ordenación Sostenible del Medio
Dirección General de Urbanismo	Jefa del Servicio de Información y Divulgación
Equipo redactor VAERSA	Jefe Área Planificación Gabinete Técnico de Ingeniería, Estudios y Proyectos





5.3.2 Talleres provinciales

En los procesos participativos, para generar confianza entre los diversos actores, verificar y validar la información disponible al momento, es vital subrayar el protagonismo de la sociedad, manifestar y reflexionar sobre posiciones menos dominantes pero más creativas para resolver conflictos, y darle un sentido de aplicación práctico a lo recabado en el anterior proceso de escucha activa, para lo que es necesario la creación de estos talleres.

Los talleres provinciales son el punto de encuentro y debate multilateral y directo, entre una representación aproximada de la diversidad de planteamientos que estarán a debate en el PATFOR, y que estarán planeados para la asistencia de las personas que colaboren en el proceso de las entrevistas, aunque también estará abierto a más participantes.

Para ello, se pretenderá, en un corto espacio de tiempo, construir un consenso de amplia base social que ordene y oriente el trabajo posterior de la Conselleria en el sector forestal, alrededor de unas prioridades y objetivos aceptados por la gran mayoría de colectivos representados.

Los objetivos del taller serán:

- ✦ Informar sobre los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas a representantes de los diferentes colectivos involucrados.
- ✦ Obtener conjuntamente con otros representantes de la sociedad valenciana algunos puntos de consenso sobre cómo entre todos se puede conseguir una gestión sostenible del bosque y monte valenciano.
- ✦ Debatir sobre cómo enlazar y coordinar el PATFOR con otras acciones que se estén realizando en: ayuntamientos, provincias, comarcas, asociaciones ciudadanas y en general en la sociedad valenciana, para llegar finalmente a una propuesta consensuada de acciones que incrementan la complementariedad, coordinación y cohesión de los recursos privados y públicos aplicados a estas tareas.

Aunque, eso sí, el objetivo más importante de éstos será alcanzar una solución de consenso, entre todas las partes implicadas, sobre las líneas básicas que deberán articular la futura planificación estratégica alrededor del monte en la Comunitat Valenciana.

Estos talleres se realizarán en **dos fases**:

- ✦ el taller de diagnóstico, en el que se definirán los objetivos del PATFOR a través de un diagnóstico consensuado; y
- ✦ el taller de soluciones, en el que se lanzarán una propuesta de soluciones que, a través del borrador del plan, se verá si responden o no a los objetivos y si se trabaja sobre las soluciones propuestas.

En total se llevarán a cabo **seis talleres de concertación**, uno por provincia para cada una de las fases (diagnóstico y soluciones). La duración de cada uno de los talleres de concertación será de un día.

5.3.3 Panel de “expertos”

Será un grupo formado por 5 personas de reconocido prestigio procedentes de fuera de la Comunitat Valenciana, a los que se les informará de la situación actual en cuanto a las decisiones estratégicas y técnicas tomadas sobre las diferentes temáticas abordadas en el PATFOR.

En base a la documentación recibida, el panel de “expertos” dará su opinión y lanzará las conclusiones del proceso, introduciendo las modificaciones pertinentes y comunicándolas al Grupo Consultivo y la participación pública. Finalmente, se adoptarán las decisiones pertinentes teniendo en consideración las aportaciones del panel de “expertos”.

Esta acción participativa permite tener una visión de conjunto de las decisiones de la planificación y los procesos de elaboración adoptados durante la redacción del plan. Las aportaciones de los profesionales en esta materia permitirán detectar posibles fallos en los planteamientos, estructura o resultados del plan, teniendo como base la amplia experiencia de los expertos y su intervención objetiva y externa al PATFOR.

5.4 HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

5.4.1 Web

Hoy en día, uno de los más útiles instrumentos de difusión de la información son las páginas Web, y aunque no exigidas de manera explícita, todas las administraciones las han tomado como una de las mejores herramientas que permiten dar cumplimiento a los requerimientos de acceso a la información y a la participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales (Convenio Aarhus, y Directivas 2003/4, 2003/35 y 2001/42 del Parlamento Europeo).

Los sistemas interactivos basados en la Web, centrados en los ciudadanos, pueden permitir el seguimiento en tiempo real del proceso participativo. Los mensajes de los ciudadanos pueden ser rápidamente re-direccionados a los departamentos competentes y las respuestas a los ciudadanos pueden publicarse en la Web, donde ellos mismos puedan vigilar el progreso.

Los beneficios indirectos de este tipo de sistema incluyen el que se da a los ciudadanos un mayor sentido de su papel en la generación y mejoras normativas relacionadas con su entorno, y suscitan la sensación de que sus ideas son escuchadas. En la práctica, la implantación de estas herramientas, introduce además un circuito de control externo a los procesos de control reales e internos, permitiendo así una cooperación más útil entre los ciudadanos y la administración.

Es evidente que la implantación y el buen uso de una página Web para informar del PATFOR y dinamizar la Participación Pública del mismo, debe ser la correa de transmisión en la gestión de la información para el PATFOR.

En el Plan de Participación Pública para el PATFOR, los medios tradicionales de comunicación usados por los ciudadanos (llamadas telefónicas, faxes, cartas y correos electrónicos), pese a que requieren interacción e interpretación humanas, que no permiten el suministro y procesamiento automático de los mensajes, o la generación subsiguiente de estadísticas e informes, no se descartarán, principalmente porque todavía en algunas áreas de la Comunitat Valenciana, el acceso a **internet** no es tan generalizado como sería conveniente.





Se han creado dos portales Web, uno de ámbito público y el otro de ámbito interno de acceso restringido a los técnicos de la Conselleria. Cualquier inquietud, opinión o sugerencia aportada tanto por el público como por los técnicos, quedará registrada en la Web correspondiente. Se realizará un seguimiento de dichas propuestas dando respuesta lo más brevemente posible.

Esta herramienta tiene doble condición de información y consulta ya que los usuarios de ambos portales, tienen acceso a la información y, por otro lado, pueden dejar sus aportaciones al PATFOR.

✚ Web de ámbito público

Este portal de “ámbito público” va a ir dirigido a los Ayuntamientos, los Propietarios Forestales, particulares, y público en general.

Su función será dar a conocer al público todo lo que conlleva el PATFOR y, por tanto, este proceso de participación pública. Mediante este portal, todos los usuarios tendrán acceso a la información y los documentos que se vayan generando, así como toda la normativa vigente que afecta al PATFOR, teniendo la posibilidad de descargar toda la información en formato digital.

Del mismo modo tendrán acceso a enlaces de otros documentos u otros portales Web cuyas temáticas pueden estar relacionadas y que podrían resultar interesantes desde el punto de vista del usuario.

✚ Web de ámbito interno restringido a la Conselleria

El otro portal Web va dirigido a los Técnicos de la Administración. En ella podrán consultar todos los documentos de trabajo que haya elaborado el equipo redactor así como el compendio legislativo, de enlaces y de otros documentos relacionados con el PATFOR.

Así mismo, podrán participar de forma activa en los diferentes blogs temáticos, aportando ideas u opiniones personales sobre los documentos, enfoques, etc., y no sólo podrá incluir comentarios o iniciar discusiones, sino que también podrá participar en las opiniones planteadas por otros técnicos.

Esto facilitará que haya una comunicación activa entre los técnicos de la Conselleria dando cabida a la participación de todos los técnicos en la elaboración del PATFOR.

Por otra parte, estarán a disposición de consulta, todos los documentos relacionados con el grupo consultivo y, en general, con el proceso de participación pública. En cualquier caso, cualquier técnico tendrá la posibilidad de ponerse en contacto con el equipo redactor o con los miembros del grupo consultivo.

5.5 HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN

5.5.1 Presentaciones

Las presentaciones tienen por objetivo dar a conocer, al público en general y a las administraciones, propietarios y usuarios del monte en particular, todo el proceso de elaboración del PATFOR y todo lo que conlleva el Plan de Participación Pública del mismo.

Una vez realizada la presentación pública del Plan se llevarán a cabo presentaciones más técnicas dirigidas a los Ayuntamientos y Propietarios Forestales. A lo largo del proceso de redacción del plan y coincidiendo con algunos talleres, también tendrán cabida exposiciones itinerantes en las Demarcaciones.

En estas jornadas se abordará desde la necesidad de la redacción del PATFOR, hasta lo que implicará la Evaluación Ambiental Estratégica, pasando por la importancia que tendrá la participación pública en todo el proceso.

Se realizarán 4 presentaciones a la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, siendo 1 en Alicante, 1 en Castellón y 2 en Valencia.

A lo largo de la redacción del PATFOR, todos los documentos sectoriales serán publicados en la Web para que el público pueda tener accesibilidad a ellos y tengan la oportunidad de aportar sus ideas o inquietudes al respecto.

El diseño del Plan de Participación Pública cuenta con un amplio abanico de herramientas participativas adaptadas a la realidad forestal de la Comunitat Valenciana, y que cumplen con las exigencias establecidas en la legislación específica, no obstante, a lo largo del proceso participativo se podrán incluir más herramientas en función de las necesidades del mismo.





6. TOMA DE DECISIONES

El conjunto de acciones participativas del PPP del PATFOR incluye a todo el mapa de actores antes definido, que participan de un modo o de otro en la planificación forestal de la Comunitat Valenciana.

En este apartado se define cómo se tiene en cuenta la participación de cada uno de los actores, lo cual queda reflejado en **cómo** se van a tomar las decisiones finales que afecten a todo lo relacionado con el PATFOR.

Los actores implicados en la elaboración del plan se pueden agrupar en cuatro focos o vértices en torno a los cuales fluye la información y se toman las decisiones. Estos focos son:

- ✦ la Dirección General del Medi Natural de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, que desarrolla el papel impulsor del PPP,
- ✦ los Actores Públicos, que están representados en las entrevistas, las encuestas, los talleres llevados a cabo, y a través de las opiniones y comentarios reflejados en la página Web pública y en la de acceso restringido².
- ✦ el Grupo Consultivo, que constituye la participación interna de los técnicos de la Conselleria en el PPP,
- ✦ y el Equipo Redactor.

Entre estos cuatro focos, la información relativa al PATFOR fluye desde cada uno de ellos al resto de forma bidireccional y no jerárquica (Figura 4). Es decir, los cuatro grupos participan y reciben la información generada por el resto de grupos.

Se han diferenciado dos niveles de decisión que definen **cómo se toman las decisiones y cómo se tiene en cuenta la participación** de cada uno de los actores implicados. Así, las decisiones que se tomen serán de ámbito estratégico o de ámbito técnico.

Las **decisiones estratégicas** indican “qué” se va a hacer en el PATFOR, es decir, marcarán las grandes líneas temáticas que el PATFOR ha de asumir y quedarán reflejadas en un **mandato que se hará público** y que, por tanto, se ha de cumplir.

Las **decisiones técnicas** son aquellas que definen “cómo” se va a hacer el PATFOR, es decir, establecen la forma en que se llevará a cabo la planificación forestal para cumplir los objetivos y estrategias adoptadas en el ámbito de decisión estratégico. Este tipo de decisiones también quedarán reflejadas en un **mandato que se hará público**.

² La Web de ámbito restringido a técnicos de Conselleria permite el flujo de información entre éstos y el Equipo Redactor. Los técnicos disponen de toda la documentación relativa al PATFOR y las aportaciones del resto de técnicos, y el Equipo Redactor recibe, a través de la Web, las opiniones, sugerencias e información relevante para la elaboración de los documentos técnicos. A través de la Web, el grupo consultivo también dispone de toda la información relacionada con el proceso de participación pública y el resto de noticias relacionadas con la elaboración del PATFOR.

La Web pública, por su parte, permite el flujo de información entre el público en general y el Equipo Redactor, el cual transmite al resto de focos los resultados de dicha participación. Así, los usuarios de la Web tienen acceso a la documentación y procesos del PATFOR, que el Equipo Redactor cuelga en la red y éstos recogen las aportaciones del público.

La relación entre cada uno de los focos y el funcionamiento general para la toma de decisiones de ambos niveles es el que sigue:

✦ **Decisiones estratégicas:**

Para las decisiones estratégicas se tendrá en cuenta, por un lado, los resultados de las entrevistas, las encuestas y los talleres de concertación realizados a los **Actores Públicos**, que definirán en mayor o menor medida las necesidades de éstos y sus inquietudes en referencia a lo que el PATFOR ha de asumir.

Por otro lado, el **Grupo Consultivo** realizará sus aportaciones al PATFOR en base a la información generada por el Equipo Redactor, las aportaciones de los Actores Públicos a través de las acciones participativas (encuestas, talleres, entrevistas) y, por último, en base a su experiencia profesional como técnicos de la administración autonómica y personal encargado de llevar a cabo la planificación resultante. En definitiva, el grupo consultivo especificará lo que considera que debe asumir el Plan.

Por último, la **Dirección General** de Medi Natural de la CMAAUH, como principal impulsora del Plan, velará porque el PATFOR asuma todas aquellas cuestiones relacionadas con la planificación forestal y que son responsabilidad de la administración.

En base a las aportaciones de estos tres grupos junto con las aportaciones de la Web interna, se tomarán las decisiones estratégicas del PATFOR, que definirán las cuestiones que éste ha de asumir para satisfacer las necesidades de la administración y los actores afectados por el Plan.

✦ **Decisiones técnicas:**

El Equipo Redactor elaborará las propuestas de planificación teniendo en cuenta, por un lado, las consultas técnicas realizadas al **Grupo Consultivo**, como asesor por parte de la administración. La experiencia de los técnicos de la administración y sus aportaciones facilitará al Equipo Técnico realizar propuestas que posteriormente puedan aplicarse de forma eficaz satisfaciendo las necesidades de la administración.

Por otro lado, se tendrán en cuenta las consultas realizadas a los **Actores Públicos** a través de las acciones participativas, y que aportarán su experiencia e inquietudes como principales afectados de la puesta en marcha del Plan en el territorio.

Por último, el Equipo Redactor del Plan tendrá en consideración las indicaciones que la **Dirección General** establezca como promotora del Plan y última responsable de la correcta elaboración y puesta en marcha de PATFOR, así como las aportaciones que la Web pública registre.

Todos los mandatos que se emitan en esta fase de “toma de decisiones”, se harán públicos y se incluirán en la información que el panel de “expertos” tendrá en consideración en el momento de su participación.





Figura 4. Flujo de información y decisiones entorno a los cuatro focos establecidos por el PATFOR. Fuente: *Elaboración propia.*

7. CRONOGRAMA

De acuerdo con la planificación temporal establecida con el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana, la participación pública está presente a lo largo de todo el proceso de redacción de dicho plan.

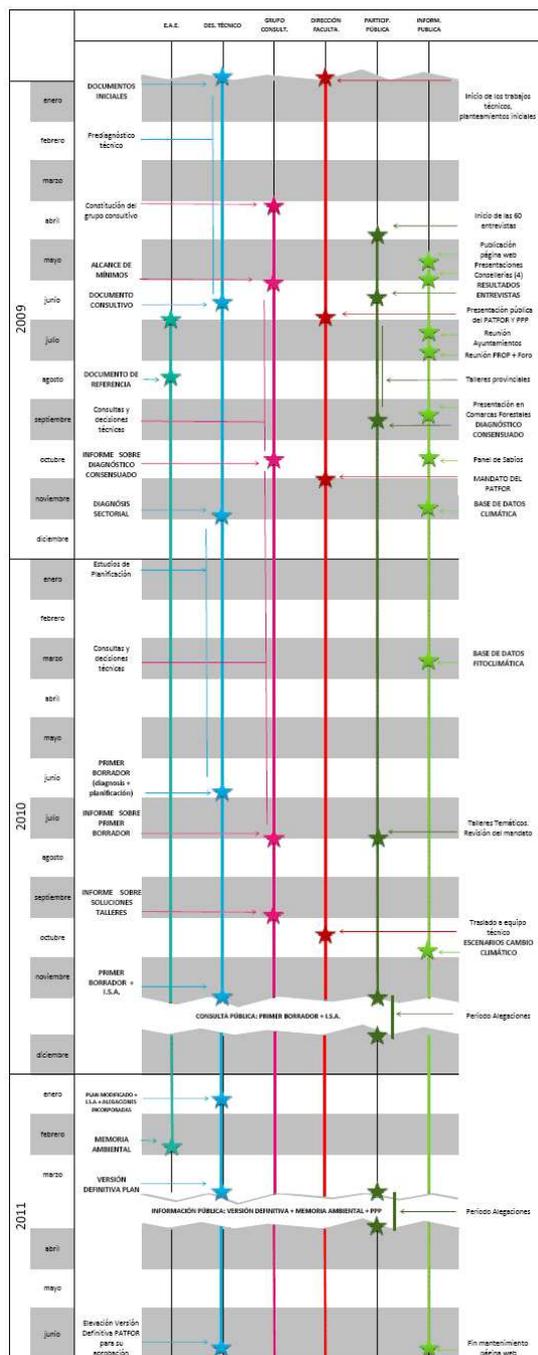


Figura 5. Cronograma de la elaboración del PATFOR. Fuente: Elaboración propia.



8. CONTENIDOS DE LA PÁGINA WEB DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DEL PATFOR

En este apartado, se define la estructura y las características que tiene el portal Web de ámbito público del PATFOR.

Esta página Web se estructura en los siguientes apartados:

- + Presentación General del PATFOR
- + El Documento de Planificación
- + La Participación Pública
- + La Evaluación Ambiental Estratégica
- + Acceso a documentos
- + Otros documentos de interés
- + Enlaces
- + Normativa
- + Buzón de consultas
- + Preguntas frecuentes
- + Agenda y noticias

A continuación, se indica el contenido que tendrá cada apartado y las características generales que tiene este portal Web.

8.1 ESTRUCTURA DE LA WEB

8.1.1 Presentación General del PATFOR

Al inicio de la página Web se hará una introducción explicando los siguientes contenidos:

- + Qué es el PATFOR.
- + Para qué el PATFOR.
- + Porqué se hace el PATFOR
- + Para qué sirve la pagina web

8.1.2 La Participación Pública

En esta parte se tratará de explicar los siguientes contenidos:

- ✦ Qué es la participación pública y por qué se realiza en el PATFOR
- ✦ Qué es el PPP y qué contiene.
- ✦ Hoja de ruta del PPP.
- ✦ Reglas del juego para la Participación.
- ✦ Documentos y resultados obtenidos del proceso de participación pública.



8.1.3 La Evaluación Ambiental Estratégica

Se definirán los siguientes conceptos:

- ✦ Qué es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y por qué se realiza en el PATFOR.
- ✦Cuál es el proceso de la EAE.
- ✦ Documentos relacionados con la EAE.

8.1.4 Acceso a documentos

En este epígrafe deben aparecer:

- ✦ Todos los documentos técnicos y normativos que vaya ratificando la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge.
- ✦ Informes y dictámenes de validación estratégica o de otras consellerias.
- ✦ Otros documentos e informes que hayan sido elaborados para el PATFOR.

8.1.5 Otros documentos de interés

Con la idea de abrir la perspectiva de la opinión pública que quiera participar en el proceso del PATFOR, deben aparecer, sólo a los efectos de ser consultados, artículos, incuestionables por su reconocido prestigio, sobre aspectos relacionados con la realidad forestal de la Comunitat Valenciana y el PATFOR. Algunos ejemplos de las temáticas de dichos artículos podrían ser:

- ✦ Cambio climático.
- ✦ Programa contra la desertificación.
- ✦ Los montes mediterráneos y su baja rentabilidad económica.
- ✦ Desarrollo sostenible de los montes.





- ✦ Multifuncionalidad de los montes.
- ✦ Contribución a la cohesión territorial a través del desarrollo rural.
- ✦ Contribución a la cohesión ecológica, integrando la conservación de la biodiversidad en la gestión forestal y preservando el patrimonio genético forestal.
- ✦ El paisaje.
- ✦ Pago de servicios al sector forestal.
- ✦ La ganadería y el bosque en la Comunitat Valenciana.

8.1.6 Enlaces

Se pondrán a disposición del público las direcciones de interés, puntos de acceso desplegados en el territorio donde recabar información: oficinas de Agentes Medioambientales, Ingenieros Comarcales, oficinas Provinciales, etc.:

- ✦ Direcciones y modos de ponerse en contacto.
- ✦ Links con el portal forestal europeo, nacional y de otras Comunidades Autónomas.
- ✦ Link con asociaciones forestales de la Comunitat (Foro Forestal, AFOVAL, AMUFOR, etc.).

8.1.7 Normativa

En este apartado se tratará de contemplar:

- ✦ El marco normativo en el que se incluye el PATFOR.
- ✦ Prontuario práctico del marco legal del PATFOR.
- ✦ Links con la Normativa Forestal vigente de la Comunidad Económica Europea, Nacional y Autonómica, y los principales ámbitos relacionados con el PATFOR.

8.1.8 Buzón de consultas

Es la oportunidad de opinar y enviar por escrito (vía e-mail) las sugerencias y presentar a otros actores sus opiniones. De igual manera, mostrará los modos de hacer llegar las aportaciones por correo (oficina de “registro único” para el proceso) y/o consultas e información por teléfono.

8.1.9 Preguntas frecuentes

Se resolverán las cuestiones más importantes en cuanto a la elaboración del PATFOR y el proceso de participación pública.

8.1.10 Agenda y noticias

Con el objetivo de mantener al público informado del estado del proceso, se anunciarán las actividades que se llevarán a cabo a corto plazo y noticias que se presenten en cualquier medio de comunicación relacionadas con el PATFOR y el sector forestal:

- ✦ Estado actual del PATFOR.
- ✦ Estado actual del PPP.
- ✦ Actividades divulgativas (cómo, cuándo y dónde) del PATFOR.
- ✦ Noticias de la Conselleria y Conseller en relación con el PATFOR.

8.2 CARACTERÍSTICAS DE LA WEB

Finalmente, la Web de participación pública del PATFOR va a reunir las siguientes características y modos de funcionamiento:

- ✦ Desde el día que se anuncie formalmente que empieza el proceso de redacción del PATFOR, esta Web estará operativa.
- ✦ Se va a mantener actualizada permanentemente por la aportación de datos y/o noticias.
- ✦ Tanto en la Web pública como en la de ámbito interno restringido a los técnicos de la Administración, habrá un buzón de sugerencias donde se depositarán todas las inquietudes de los participantes y que serán re-direccionadas a los departamentos competentes e intentarán responderse en un plazo de 24 horas aproximadamente.
- ✦ Lo más importante, además de incluir documentos oficiales y que su lenguaje sea formal, es que se incluyan sus resúmenes en un lenguaje que los usuarios y actores del sector forestal entiendan. Esto es de aplicación no sólo a los textos legales y reglamentos, sino a **todo** documento o noticia sobre la que deba recaer la Participación Pública.
- ✦ Va a suministrar información para que la Opinión Pública pueda acceder después al proceso de consulta y participación activa.



ANEJO Nº 1: CONCEPTOS PREVIOS



+ Participación Pública:

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, establece en su artículo 16, que las administraciones deberán...*promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente...* Si bien en el mismo artículo establece algunos requisitos que deberá cumplir dicha participación, no adopta una definición clara de “participación pública”.

Esta podría entenderse, tal y como se recoge en el Documento guía Nº 8 de la Estrategia común de Implantación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE), como...*el hecho de permitir que la gente influya en el resultado final de un plan o durante los procesos de trabajo necesarios para la consecución del plan. En la participación pública se distinguen distintos niveles de influencia: suministro de información, consulta pública y participación activa...*

En este contexto, el suministro de información tiene como principal objetivo lograr una opinión pública mejor informada, con el fin de poder acceder posteriormente al proceso de consulta y participación activa. Por su parte, la consulta pública tendría por objeto dar al público la oportunidad de ser atendido, generalmente por escrito, influenciando el resultado final del proceso planificador (ya sea en procesos restringidos o generalistas). Por último, la participación activa, elemento deseable de toda participación pública, engloba un proceso de información y consulta públicas junto a un ejercicio de análisis y posible consenso.

+ Público (art. 2 Ley 27/2006; art. 2 Ley 9/2006):

Cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

+ Personas interesadas (art. 2 Ley 27/2006)/público interesado (art. 10 Ley 9/2006):

a) Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En dicho artículo se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c. Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

d. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

e. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 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:

a. Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b. Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c. Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

✚ Autoridades Públicas (art. 2 Ley 27/2006):

1. Tendrán la condición de autoridad pública:

a) El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.

c) Los órganos públicos consultivos.

d) Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

✚ Administraciones públicas afectadas (art. 9 Ley 9/2006):

Se considerarán Administraciones públicas afectadas, exclusivamente a los efectos de esta ley, aquellas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje, la ordenación del territorio y el urbanismo.

✚ Información ambiental (art.2 Ley 27/2006):

Toda la información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:





a) *El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.*

b) *Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).*

c) *Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*

d) *Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*

e) *Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*

f) *El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).*

✚ Evaluación Ambiental (art.2 Ley 9/2006):

El proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos.

ANEJO Nº 2: ANTECEDENTES EXAMINADOS

En este anejo se refleja el análisis, la síntesis y la valoración de los procesos participativos regionales sobre recursos forestales que se han examinado para la definición del Plan de Participación Pública del PATFOR.

La participación pública en el sector forestal se ha convertido en una cuestión de creciente importancia en los debates de política forestal en los últimos decenios en todo el mundo, y eso a pesar de las diversas formas de ordenación forestal participativa que se han practicado durante mucho tiempo. Desde la Conferencia de Río en 1992, la necesidad de interacción entre la silvicultura y la sociedad, y el concepto de la participación pública han sido reconocidas como parte integrante de la gestión forestal sostenible.

Esta evolución refleja una clara transformación de los intereses de la sociedad en el medio ambiente en general y en los bosques en particular, que saca a la luz nuevas consideraciones en la percepción de la ordenación forestal sostenible, teniendo más en cuenta las demandas sociales, la búsqueda de nuevas formas de integrar los intereses públicos y la silvicultura, y para compartir equitativamente los costos y beneficios de los bienes y servicios forestales.

Si bien los procesos de participación pública se han aplicado en muchos contextos diferentes, sigue habiendo dudas en cuanto a lo que implica realmente la participación pública en el sector forestal, por ejemplo sobre las oportunidades y los límites de su aplicación, sobre cómo equilibrar la participación del público y los derechos de la propiedad privada, sobre cómo definir el papel de los distintos actores o sus representantes en el proceso, sobre qué métodos y técnicas aplicar a los procesos de participación, y finalmente cuáles son a corto y largo plazo los costos y beneficios de estos procesos.

Para la definición del PPP-PATFOR se han consultado y revisado las recomendaciones, experiencias y conclusiones de:

- ✦ Informe del equipo de especialistas en participación pública en el ámbito forestal para el comité conjunto de la FAO/ECE/ILO.
- ✦ La estrategia forestal y planificación del territorio en Finlandia.
- ✦ La participación pública en las políticas regionales en Finlandia.
- ✦ La participación pública en el Plan Forestal de Castilla y León.
- ✦ La participación pública en el Plan General de Política Forestal (PGPF) de Cataluña (2005 – 2015).

2.1. INFORME FAO/ECE/ILO

Informe del equipo de especialistas en participación pública en el ámbito forestal para el comité conjunto de la FAO/ECE/ILO.

El objetivo de ese informe es ofrecer orientación a los planificadores, gestores y profesionales del sector forestal para comprender mejor el concepto de la participación pública y de inte-





garla de manera más plena y transparente en la formulación de políticas y estrategias de gestión forestal.

En vista de los trabajos ya disponibles sobre el tema, no solo en el sector forestal, y el resumen basado en la experiencia práctica acumulada en el ámbito internacional, se deduce que la participación pública, en su mejor opción, debe ser abierta, transparente, a largo plazo, planificada y orientada hacia objetivos de cooperación entre todos los actores y la administración.

Normalmente en un proceso de participación pública se pueden identificar nueve posibles etapas que dependiendo de la magnitud del proceso, pueden ser articuladas más o menos formalmente en:

1. Identificar el propósito último a alcanzar, temas dentro de él, área geográfica, los potenciales intereses y las partes implicadas (actores).
2. Definir los objetivos previstos, estimar las posibilidades, las necesidades y el borrador de los posibles enfoques a la participación pública (o alternativas).
3. Optar por iniciar un proceso de participación (o de optar por otro tipo proceso de toma de decisiones).
4. Abrir el tema a todas las partes interesadas: publicidad / informe / inventario / estudio de intereses. Plan del proceso.
5. Desarrollar el Plan de Participación con los participantes, incluyendo: metas, cronograma, los temas y cuestiones, normas, responsabilidades, gestión de la información, técnicas a utilizar, las necesidades de formación o entrenamiento externo, comunicación interna y externa, y finalmente la evaluación.
6. Aplicar el Plan de Participación.
7. Evaluar el Plan de Participación y las conclusiones con las partes interesadas.
8. Comunicar los resultados a todos los actores y a las partes interesadas.
9. Poner en práctica las conclusiones de participación pública y proporcionar información sobre los progresos.

Y al abordar las medidas de organización, se deberá tener en cuenta:

1. Antes de comenzar el proceso de participación pública, los intereses existentes y los actores a intervenir deben ser puestos de manifiesto y contactados, incluyendo incluso los intereses y colectivos no articulados.
2. Desde el principio, deben ser establecidas y aplicadas reglas claras con los participantes, aclarar cómo y cuándo pueden participar, en qué tipo de materia, y la forma en que sus aportaciones se utilizarán en el proceso.
3. Acordar un plan de trabajo y sobre las metas y compromisos dentro de un marco temporal, así como transparencia en las tareas y responsabilidades.
4. Establecer una adecuada gestión de la información, tanto dentro como fuera del proceso. Ello indudablemente es un medio para aumentar la transparencia del proceso.

Siguiendo la metodología arriba expuesta, las principales recomendaciones para los procesos de participación pública son:

✦ La participación pública en los bosques públicos

La participación pública en la ordenación de los bosques públicos es una oportunidad para mejorar el uso múltiple de los bosques a través de una integración equilibrada de las distintas demandas sociales sobre los bosques públicos y para mejorar la aceptación social de su gestión.

Asimismo, la participación también cumple con la creciente preocupación por una mayor transparencia, la fiscalización de cuentas y la eficiencia en las actividades de los servicios forestales públicos.

Lograr la participación pública en los bosques públicos puede ser sin duda más importante que en los bosques privados, ya que los administradores forestales actúan como "servidores públicos". Los procesos de participación en estos contextos también pueden servir como una experiencia de aprendizaje, que puede incluir incluso estimaciones de los costes y beneficios y que puede incluso ser útil a los propietarios privados de bosques.

Para los bosques públicos, el requisito clave es la inclusión a través de la participación pública de todos los intereses, en todos los niveles institucionales.

✦ La participación pública y la propiedad privada de los bosques

La participación de los propietarios de bosques privados es esencial para un desarrollo equilibrado de las políticas forestales, planes y legislación.

Además, los enfoques participativos abren nuevas oportunidades para mejorar las relaciones con el público en general y para mejorar el reconocimiento de las inversiones de los propietarios de bosques privados en una gestión forestal sostenible.

Para hacer el mejor uso posible de estas oportunidades, el apoyo institucional y técnico son necesarios, en particular para los pequeños propietarios de bosques privados. Este apoyo es especialmente necesario cuando los problemas y oportunidades de los bosques privados pueden afectar a más de una unidad de gestión forestal.

Sin embargo, la participación pública entre los pequeños, mal organizados, o mal representados propietarios de bosques privados, es poco probable que se pueda mantener a lo largo del tiempo. Otras formas de diálogo, como los grupos de trabajo y diversas formas de asociacionismo puede ser más fáciles de organizar o más apropiadas, dependiendo del contexto.

Una de las mejores maneras de garantizar que los propietarios forestales privados puedan expresar sus posiciones y contribuir a un amplio diálogo en el área forestales es a través de fuertes asociaciones de propietarios de bosques privados que proporcionen una amplia representación de los bosques privados, y no sólo de las grandes fincas y de las económicamente viable.

Para una coherente participación pública en los bosques privados, se requiere una información adecuada de todas las partes, una amplia participación de todos los grupos de interés, unas claras y aceptadas reglas del juego, y el carácter voluntario de todos





los participantes. Como en el caso de los otros protagonistas implicados, la cooperación de los propietarios en el proceso de participación es a menudo la clave para una participación efectiva.

✦ Participación de los trabajadores del sector forestal

La participación de los trabajadores forestales es esencial por los conocimientos que ofrecen y por garantizar que las cuestiones relativas al bienestar y salud de los trabajadores, la seguridad y la equidad se incluyan en la gestión forestal.

Debido a que los trabajadores forestales son los que aplican las decisiones de la gestión forestal, estos deben estar sistemáticamente involucrados en la planificación y en el seguimiento de las actividades forestales.

✦ La participación pública en contexto de una sociedad cada vez más urbanizada

La participación pública en el contexto de una sociedad cada vez más urbanizada es una forma de aumentar la comprensión mutua entre las diversas valoraciones que relacionadas con los bosques, tienen las poblaciones urbanas y las rurales, y para evitar y/o manejar los conflictos por el uso de los bosques y los recursos forestales.

El objetivo es aumentar el entendimiento mutuo. El proceso de participación pública es visto como una herramienta esencial para conseguir, formal o informalmente, complicidades para mejorar la silvicultura. Así, los responsables de la política forestal necesitan mejorar la información y el asesoramiento de “lo forestal” y aumentando las campañas de información.

A través de una efectiva participación en la ordenación forestal sostenible, la población urbana y rural también puede aumentar su conocimiento sobre los beneficios del bosque. Esto implica la necesidad de que las autoridades forestales y los responsables de la gestión forestal desarrollen las adecuadas oportunidades para que la gente esté más plenamente involucrada en la gestión sostenible de los bosques.

✦ Recomendaciones finales

Para llevar a cabo con eficacia las consideraciones expuestas en ese informe, se requiere coherencia y un amplio consenso sobre las medidas políticas, planes e inversiones, tanto a medio como a largo plazo.

Por último, para crear un clima que permita los procesos de participación pública, los actores relacionados con los bosques deben tener en cuenta las relaciones que a diario, de forma continua, a menudo de forma informal, y siempre de forma sostenida se deben establecer entre los múltiples usuarios de los bosques y los actores del ámbito forestal.

En el moderno marco de la ordenación sostenible de las políticas forestales y las estrategias de gestión forestal, la dimensión humana es inherente a las cuestiones ambientales y forestales. En este contexto, la participación pública en el sector forestal, es un medio de comunicación directo con la gente, creativo, de mentalidad abierta, y que tiene mucho que ofrecer.

2.2. LA ESTRATEGIA FORESTAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO EN FINLANDIA

+ Antecedentes

En Finlandia el Servicio de Parques Forestales FPS (*Forest Park Service*) comenzó a desarrollar la participación pública a partir de 1990. La razón para ello surgió del propio FPS. El primer objetivo para su aplicación fue el manejo de los muchos conflictos que siempre ocurrían en las áreas donde el FPS debía gestionar su política forestal, no habiendo razones especiales o conflictos significativos que forzaran a la aplicación de la participación pública, sólo los lógicos principios relativos a los modos de trabajo cooperativo y el afán de mejora en la gestión de lo forestal en su conjunto.

Durante el desarrollo de esos procesos participativos aparecieron muchos otros objetivos relacionados con la participación pública y ello sin que en Finlandia existiera ninguna ley que obligara a implementar la participación pública.

+ Marco jurídico e institucional

En Finlandia la participación pública se planteó como un proceso voluntario basado en el entendimiento de que el desarrollo del país y del entorno internacional iban en esa dirección, y de que se debía aplicar sobre todos los terrenos bajo la responsabilidad del FPS.

Más tarde, las nuevas leyes han encaminado los procesos de planificación hacia la participación pública. En concreto la ley de usos del territorio (año 2000) y la legislación forestal de 1997, han dado un nuevo impulso a la participación pública, y esta se ha convertido en el enfoque central para la práctica de la silvicultura sostenible en Finlandia en los últimos años.

El FPS se fijó en 1996 el objetivo de que la participación del público se aplicara en todos los principales procesos de planificación y de que todos los empleados de la administración forestal aprendieran los principios básicos y los métodos de participación pública.

La participación pública en el FPS, como principio filosófico básico para la planificación y la gestión forestal, se define como abierta, interactiva y orientada a las personas. Esto ofrece oportunidades claras y equitativas para aquellos que se consideran afectados por las decisiones que pudieran ser adoptadas por la Administración y les permite participar en la planificación y toma de decisiones, así como en la aplicación y revisión de los planes.

El FPS define para el desarrollo de los procesos de participación pública los siguientes requisitos:

1. La participación pública se aplicará en todos los principales procesos de planificación.
2. Todos los miembros del FPS conocerán de que trata la participación pública.
3. La mayoría de los gestores y planificadores del FPS deben aprender los principios básicos y los métodos de participación pública.





✚ Metas y objetivos del proceso

Con la Participación Pública, el FPS se marca como principal objetivo en los procesos de planificación, el de generar una amplia aceptación en la planificación forestal. Otros objetivos que incluye esa planificación son:

1. Obtener información de las distintas partes interesadas y el establecimiento de buenas bases para el trabajo con ellos.
2. Activación de las individualidades y de los grupos de interés para su participación en el proceso de planificación.
3. Definición común de las metas y los objetivos de todos los interesados en el uso de los bosques.
4. Comprender las principales cuestiones y preocupaciones relativas a los recursos forestales y su gestión en cada región.
5. Informar al público acerca de la administración forestal regional y de los servicios que ésta les puede proporcionar.
6. Utilización de los conocimientos locales.
7. Integración de la participación pública en la vida cotidiana del FPS como forma de trabajo en las actividades en la región.

✚ El proceso

FPS inició el proceso de diseño de su política forestal y trató de implicar al mayor número posible de grupos de interés y de particulares, y uno de los principales objetivos fue que en los grupos de trabajo y en las distintas partes del proceso, estuvieran presentes los diferentes puntos de vista, y que los grupos de interés que no tuvieran algún representante en algún grupo de trabajo, aceptaran este hecho y los trabajos que se realizaban en esos grupos.

Hubo representantes de: las comunidades locales, las ciudades, los actores institucionales (centros forestales, centros de medio ambiente, el ejército, grupos de ciudadanos de las aldeas,...) pescadores, cazadores, excursionistas, asociaciones medioambientales locales, especialistas en aves, las agrupaciones de productores forestales, empresarios turísticos, empresarios de maquinaria forestal, productores de madera, trabajadores forestales, escuelas, universidades, propietarios de terrenos, etc.

El proceso de participación pública fue en principio diseñado por unos pocos especialistas del FPS en participación pública. Luego, en las reuniones iniciales, se presentó el proceso, fue examinado y modificado si se entendía que era necesario, y después de cada reunión los participantes y organizadores evaluaban el proceso y proponían las consecuentes modificaciones.

Tanto los actores principales como los particulares, participaron desde el comienzo mismo del proceso. Se utilizaron diferentes técnicas para que todas las personas tuvieran alguna posibilidad de participar.

En el comienzo del proceso se emplearon los siguientes métodos:

- Casas abiertas.
- Puntos de acceso a la información en las oficinas de atención al público de la Agencia.
- Reuniones públicas.
- Artículos y trabajos.
- Mensajes a través del teléfono.
- Personal del servicio manteniendo contactos personales con las personas de sus áreas y entregando folletos y formularios de participación.
- Anuncios en los medios de comunicación, noticias y artículos que trataban del proceso y las posibilidades y modos de participar.

Por último, para el proceso de planificación se prepararon folletos y otro material que presentaban con palabras sencillas cuales eran los objetivos del plan y cómo cada uno era capaz de participar e influir en el plan.

Los grupos de trabajo se reunieron en todos los hitos con toma de decisiones importantes del proceso, de modo que pudieran manejar las incertidumbres y tomar las decisiones de cómo los temas debían evolucionar.

Los resultados de los grupos se recopilaron y utilizaron para refinar el plan proyecto sobre el que se había requerido la Participación Pública. Finalmente el producto resultante fue presentado a los grupos y al público.

✚ Análisis y recomendaciones

Para el público, este el nuevo enfoque de planificación significa, sobre todo, superar sus imágenes de la abrumadora burocracia gubernamental, aunque algunos pongan en duda la eficacia de su participación, y eso aunque se estima que entre un 10 a un 20% de las ideas aportadas no pueden integrarse en el plan final. Esto se debe a que el plan estratégico produce soluciones para los grandes ejes y las aportaciones de los particulares y las asociaciones suele ser por el contrario muy detalladas.

En el “terreno” los agentes locales detectaron que había dos cuestiones previas e importantes: Primero, una demanda de ampliación de la protección de la naturaleza, y luego la crítica al FPS por las anteriores prácticas de ordenación forestal.

También al comienzo del proceso se pensaba que los medios de comunicación, tras la participación pública, podían hacer que la imagen y la credibilidad del FPS empeorara aun más a los ojos del público. Pero en cambio resultó que como consecuencia de que el FPS mostró su capacidad de protección de la naturaleza, las críticas del público fueron menores de lo que inicialmente se pensaba.

Los usos sociales del bosque, como las actividades al aire libre, la pesca, la caza y la recolección de frutos y bayas generaron la gran mayoría de comentarios, y en cambio en relación con el estado de los bosques, mayoritariamente se consideraba que la gestión era adecuada. Además, casi todos los comentarios de los medios de comunicación fue-





ron sumamente positivos y apoyaron firmemente el enfoque de gestión participativa y abierta que se estaba aplicando en el proceso de planificación.

✦ Aspectos positivos del proceso

- La participación pública fue una experiencia muy positiva tanto para la administración y sus técnicos, como para los participantes.
- Se trató de un fructífero camino de colaboración y cooperación tanto dentro del FPS, como de este con el público y los grupos de interés.
- El FPS coordinó suficientes personas, dinero y tiempo para armar el proceso.
- Los participantes consiguieron más información y comprensión de cómo las cosas realmente funcionan en el ámbito forestal y así actualmente sus opiniones están mejor fundamentadas.

✦ Debilidades del proceso

- Muchos técnicos y trabajadores del FPS piensan que la participación pública significa trabajo adicional.
- El proceso necesita también más recursos.
- Se necesita una nueva actitud y, en algunos casos, nuevas capacidades para cooperar con la gente.
- Los ciudadanos no tienen gran interés en la planificación estratégica porque sus comentarios tratan a menudo con los detalles, que pueden ser tenidos en cuenta en el trabajo cotidiano, pero no tanto en un plan regional.
- Por último, los organizadores se sienten algo frustrados cuando las personas no están interesadas o no participan como ellos esperan.

2.3. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS POLÍTICAS REGIONALES EN FINLANDIA

✦ Antecedentes

El proceso regional en el área de Ostrobotnia, fue uno de los primeros del conjunto de 13 procesos de formulación de los planes forestales regionales llevadas a cabo en Finlandia a partir de 1998.

La región de estudio tiene una superficie forestal es 528 000 hectáreas, y produce anualmente casi 2 millones de m³ de madera. De todas las tierras forestales, el 1,2% está bajo protección para la conservación. Los propietarios de terrenos NIPF (Bosques particulares no industrializados) son dueños del 91% de las tierras forestales. El tamaño medio de las explotaciones forestales es de 16 hectáreas.

El objetivo del Plan Regional Forestal fue analizar la actual situación y establecer los objetivos futuros en el proceso de colaboración con las partes interesadas.

✦ El proceso

En síntesis, el proceso siguió la secuencia siguiente:

1. Designación del grupo coordinador, incluyendo tanto personal del Centro Forestal (Organismo público) como de los grupos de interés.
2. Seminario abierto al público y a los grupos de protagonistas, con carácter informativo sobre el Plan y el proceso de Participación.
3. Entrevistas en profundidad.
4. Establecimiento de los grupos de trabajo. Participantes:
 - Personal del Centro Forestal (organismo público).
 - Agencia Medioambiental Regional.
 - Centro regional de empleo y desarrollo económico.
 - Asociaciones locales de gestión forestal y representación de los propietarios de bosques.
 - Industrias forestales.
 - Municipios.
5. Trabajo de grupos: 4 o 5 reuniones.
6. Revisión final por el grupo coordinador.
7. Publicación del Plan en un seminario y en rueda de prensa.

Para la formulación del Plan, el primer objetivo fue elegir a los entrevistados representativos del organismo de planificación, de todos los grupos interesados, y de todos los grupos de trabajo a crear para el proceso.

Seis profesionales de la silvicultura del Centro Forestal Regional y un representante de cada una de las siguientes partes interesadas fueron entrevistados:

- La Agencia Regional de Medio Ambiente.
- El Centro Regional de Empleo y Desarrollo Económico.
- Las industrias forestales.
- Las organizaciones de propietarios del bosque.

Un total de 10 personas fueron consultadas. Las entrevistas duraron entre una y tres horas, con una media de una hora y cuarenta minutos. Fueron entrevistas semi-estructuradas, bajo cinco temas principales: profesión (área) del entrevistado, silvicultura, protección del medio ambiente, planificación forestal y participación.

Los silvicultores y los otros grupos protagonistas, en primer lugar, fueron preguntados a cerca de cuestiones relativas al trasfondo y fundamentos de sus organizaciones y sus





actividades. En segundo lugar, el entrevistado describía cómo entendía que él y los otros actores podían influir en el proceso, percepciones, experiencias y preocupaciones en relación con el proceso de planificación. Por último, se comentaron otras cuestiones, como programas forestales regionales, planificación ecológica del paisaje, ordenación forestal sostenible, participación pública, proceso de toma de decisiones en el ámbito forestal, y buena gestión forestal.

Del mismo modo, los propietarios forestales fueron preguntados a cerca de sus fundamentos, antecedentes, propiedades, edad y educación. En segundo lugar, las cuestiones se dirigieron hacia lo más común en los propietarios forestales bosques: la venta de la madera, los trabajos de gestión forestal, las circunstancias características relativas a sus propiedades forestales, el uso recreativo de los bosques y la conservación de la naturaleza en los bosques. En tercer lugar, se les pidió que describieran la sensación de tener un nuevo plan de gestión forestal en su explotación. Se discutieron sus percepciones como propietarios de los bosques, sus experiencias y preocupaciones relacionadas con los otros protagonistas, como por ejemplo, la Asociación Local de Gestión Forestal, el Centro Forestal Regional, y los ecologistas. Por último, se discutieron otras cuestiones, como los planes forestales regionales, la planificación ecológica del paisaje, la ordenación forestal sostenible, la toma de decisiones en la silvicultura, y la buena gestión forestal.

Las entrevistas fueron analizadas para descubrir las principales cuestiones que de ellas surgían. Estas fueron: biodiversidad y conservación de la naturaleza, la planificación de la gestión forestal, gestión forestal rentable, inversiones forestales, agricultura, talas de conservación y procesamiento de la madera, y capacitación de los forestales.

Cabe destacar que la percepción del problema varía considerablemente de un grupo a otro. Las diferentes perspectivas entre los grupos proporcionaron material para la evaluación, y para comprobar si las conclusiones de cada grupo se iban contemplando durante los procesos de planificación, y con qué consecuencias.

✚ Conclusiones

El estudio mostró que, con el procedimiento de planificación de gestión forestal que existía en la región antes del inicio de este nuevo proyecto, el público no tenía acceso a la toma de decisiones relativas a la gestión forestal y de la biodiversidad.

Los propósitos de la participación pública fueron tanto recoger información como promover la comunicación en el proceso del Plan Regional Forestal. Los protagonistas (las partes interesadas) proporcionaron información a cerca de cuestiones tales como la situación y los objetivos de conservación de la naturaleza, necesidades de la gestión forestal, y la situación de los mercados de la madera.

Los distintos grupos de opinión interactuaron durante el proceso de formulación del plan y confirmaron que se examinaron las diferentes cuestiones, y que las perspectivas de las partes interesadas fueron tomadas en consideración.

El propósito de la participación pública en el proceso de formulación del Plan era promover la comunicación. Las reuniones de grupos de trabajo ofrecieron un espacio para la comunicación y el entendimiento entre las distintas perspectivas de los grupos de interés, y en un principio, fue posible alcanzar el consenso.

Los protagonistas involucrados en el proceso del Programa Regional Forestal dijeron que las conversaciones con otros grupos de interés habían mejorado su comprensión de las distintas perspectivas. Cuestiones tales como la biodiversidad y la conservación de la naturaleza, talas de clareo e inversiones forestales, se discutieron llegando a compromisos. Según los protagonistas, tras el proceso de participación, el Plan Regional Forestal consiguió mayoritariamente sus objetivos y el cumplimiento de los requerimientos iniciales.

Dos problemas surgieron en el caso de la participación como proceso de recogida de información en la planificación de la gestión forestal.

En primer lugar, el papel del planificador es demasiado exigente y le presiona no siempre en la dirección apropiada. Conocer las opiniones de los propietarios del bosque y de las otras partes interesadas, su valor, y cómo utilizar esta información para hacer el mejor plan de gestión forestal, es un espectro demasiado amplio para ser dominado por los planificadores sin ayuda externa. Parece que los planificadores se perciben así mismos como burócratas neutrales, que definen la combinación del interés público y los objetivos de los propietarios de los bosques. Sin embargo, los planificadores no han tenido éxito en este papel porque tanto los propietarios de los bosques como los ecólogos no están satisfechos con los resultados prácticos de la gestión de la administración.

En segundo lugar, no existe ningún procedimiento de participación en relación con la gestión de la biodiversidad. Tanto los propietarios de los bosques como los ecólogos son ignorados. Por ejemplo, los propietarios de bosques no pueden decidir ni pueden hacer sugerencias a cerca de qué parte de su bosque se conserva para mantener la sostenibilidad ecológica. La razón de esto es que los hábitats clave que cumplen los criterios se conservaban automáticamente en virtud de la Ley Forestal, y por lo tanto, cualquier sugerencia para la conservación eran cargas extra para los propietarios del bosque.

Por último, y dado que normalmente a los propietarios de los bosques se les aparta en la toma de decisiones, disminuye su motivación en la gestión de la biodiversidad, y por tanto, los propietarios de los bosques deberían poder decidir por sí mismos y en cooperación, las medidas que deben adoptarse en sus bosques.

La conclusión general es que los programas forestales regionales deben incluir procedimientos para ofrecer posibilidades de comunicación entre todos los participantes.

2.4. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLAN FORESTAL DE CASTILLA Y LEÓN

+ Antecedentes

El Plan de Participación Pública (PPP) para el Plan Forestal de Castilla y León del año 2000, se encontró con importantes dificultades, destacando especialmente la falta de canales de comunicación entre la administración y los destinatarios, y la escasa especialización de los mismos.

Sobre ello, el PPP se proponía:

- Presentar el Plan Forestal como una alternativa de desarrollo rural y de generación de empleo.





- Avanzar en la sensibilización hacia una cultura forestal sostenible. Por tanto un desarrollo subordinado al respeto y equilibrio medioambiental.
- Afianzar la participación pública en el desarrollo del Plan Forestal, para que la población lo considere propio.
- Mejorar la vertebración del sector forestal regional a través de los procesos de participación en las decisiones que atañen al mismo.

Y por todo ello, finalmente, el Plan tuvo que incidir de manera notable en la educación ambiental, que para el futuro debería desarrollar actuaciones dirigidas a hacer comprender la realidad y la importancia del sector forestal, la necesidad de conservar y mejorar los bosques, y el fomento de un sentimiento de afecto y respeto hacia el mismo.

✚ El proceso

A mediados del 2000, la Conselleria de Medio Ambiente elabora el documento base con una propuesta de contenidos donde se resumen todos los aspectos más importantes del Plan Forestal.

El primer paso lo constituye el debate público que se desarrolla a finales de 2000 y principios de 2001, con siete meses de duración. El proceso de debate se plantea con unas expectativas de futuro, para recibir aportaciones que mejoren tanto los objetivos como los contenidos.

La herramienta básica de ese proceso de debate es la remisión de ese documento base, del que se distribuyen 70.000 ejemplares a todos los agentes sociales que de alguna forma participan o pueden estar interesados en el Plan. El documento estuvo disponible en la página *Web* de la Conselleria de Medio Ambiente, y por ello, vía telefónica o por correo electrónico, se resuelven las dudas que al público en general le va surgiendo.

También se realizaron, en ese período, ciertas reuniones con los agentes sociales para tratar aspectos concretos del plan.

Simultáneamente a la distribución del documento para el debate público, se realizan actos públicos, exponiendo y debatiendo el contenido del mismo en todas las provincias de la Comunitat, a los que asistieron los agentes locales y provinciales implicados.

También el Plan se difundió a través de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión).

✚ Participantes

Entre los destinatarios más directos, se encuentran todos los protagonistas del sector forestal, debiendo destacarse los siguientes grupos:

- Propietarios de terrenos forestales, públicos y privados.
- Entidades locales (diputaciones provinciales, ayuntamientos, mancomunidades, etc.).
- Administraciones, nacional y autonómica.

- Empresarios y asociaciones de empresarios (empresas de servicios, empresas de explotaciones forestales, industrias de transformación de los productos forestales, empresas cinegéticas, etc.).
- Trabajadores forestales.
- Cazadores y pescadores.
- Ganaderos y pastores.
- Asociaciones ecologistas, voluntarios, otras organizaciones no gubernamentales para el desarrollo comarcal.
- Agricultores.
- Universidades, escuelas de capacitación agraria y forestal, población escolar.
- Usuarios de la función socio-recreativa de los montes.
- Colegios profesionales.
- Medios de comunicación (prensa, radio televisión).
- Centros de investigación que desarrollan proyectos de contenido forestal.
- Cámaras agrarias locales.

✚ Factores que influyeron en el Plan de Participación Pública

Los principales obstáculos que se presentaron para llevar a cabo una labor de comunicación y conseguir la implicación de los agentes sociales, fueron:

- La insuficiencia de los canales de comunicación entre la administración y la población, y la reducida vocación al asociacionismo en el medio rural. En las zonas rurales más aisladas, el único nexo es la guardería forestal.
- La heterogeneidad en la relación con el hecho forestal de los distintos territorios de la Comunidad Autónoma (comarcas, provincias), que obliga a readaptar los mensajes a comunicar en función de las zonas.
- La NO existencia de una cultura forestal, y un escaso interés por este asunto.
- La escasa especialización e implicación de los medios de comunicación, que provoca que en muchas ocasiones la información sea sesgada o sensacionalista. Hay pocos profesionales con conocimientos sobre el medio natural y el desarrollo sostenible.
- La poca utilización de los medios de comunicación y canales de comunicación existentes por parte de la Conselleria de Medio Ambiente.
- La necesaria poca vistosidad de las actuaciones forestales. Las actuaciones bien realizadas, implican que en un plazo de tiempo corto no se aprecie la incidencia de la actuación en el medio, al contrario que otras actuaciones administrativas.





✦ En resumen

El borrador del Plan Forestal fue redactado por los técnicos de la administración regional, que tras cierta discusión interna en la administración autónoma, se distribuyó masivamente (70.000 copias) entre los distintos agentes sociales, a parte de su exposición en TV, radio, prensa, e Internet (página Web), y ciertas reuniones con los agentes sociales para tratar aspectos concretos del plan.

La mayoría de las sugerencias y aportaciones recibidas correspondieron a organizaciones ecologistas, los ayuntamientos y el personal propio de la Conselleria de Medio Ambiente (87,5%). De este último grupo, la mayor parte son de agentes forestales, lo que es un indicador de la positiva inquietud de los mismos ante un proyecto de este tipo. También destacan por el número de escritos, los recibidos de las universidades y otras administraciones.

Todas las aportaciones al documento base, a través de los técnicos de la Conselleria, han influido en el mismo, que fue retocado y presentado a la obligada información pública. Sin embargo, y a pesar de que se detectó en todo el proceso un auténtico debate social, acabó predominando la base técnica del Plan y las modificaciones de los técnicos sobre él, normalmente en función de ciertas aportaciones concretas.

2.5. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL P.G.P.F. DE CATALUÑA

✦ Antecedentes

El Plan General de Política Forestal de Cataluña (2005-15) es la actualización del Plan General de Política Forestal (PGPF) de 1994.

La Participación Pública en la elaboración del nuevo PGPF de Cataluña, se intentó iniciar en una fase temprana, cuando aún todo es posible, y se pretendió incorporar a los agentes en cada una de la toma de decisiones.

El proceso se planteó de forma que mantuviese un equilibrio entre la administración, el mercado y la sociedad civil, en el que se buscaba el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero.

En la elaboración del proceso participativo, se siguió la tendencia del enfoque “abajo hacia arriba” (bottom-up). En este procedimiento participativo, la Administración Forestal necesita ser informada por los usuarios de las demandas de la sociedad, con la finalidad de tenerlas en cuenta en las decisiones técnicas.

Se planteó como un proceso a largo plazo, al que se le iban incorporando las opiniones de expertos, técnicos y otros agentes del sector forestal de forma gradual, a lo largo de las diferentes fases del mismo.

✦ El proceso

En la Fase I, con una duración de tres meses, se analizó y diagnosticó la situación de los bosques en Cataluña. Para ello se constituyó, a iniciativa del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, un equipo de redacción coordinado por el subdirector general de Bosques y Gestión de la Biodiversidad e integrado por un técnico de la Direcció General del Medi Natural, otro del Centre de la Propietat Forestal, y

dos especialistas del mundo de la investigación, pertenecientes al Centre Tecnològic Forestal de Catalunya.

También, se constituyó un panel de asesores integrado por un grupo reducido de expertos forestales en los diferentes ámbitos del sector. Este panel estaba formado por personas de diferente formación, ámbito de trabajo y procedencia geográfica, y con una experiencia práctica contrastada en el sector forestal.

Se hicieron 5 sesiones de trabajo moderadas por un equipo de profesionales en procesos participativos y asistidos por el equipo redactor.

En la Fase II, con una duración de tres meses, el diagnóstico resultante de la fase anterior se divulgó entre un amplio número de instituciones relacionadas con los bosques, y se recogieron e integraron los comentarios que hicieron.

Para redactar las propuestas de actuación, además del marco legislativo y programático general, se tuvieron en cuenta el diagnóstico elaborado por los expertos, las actuaciones planificadas y realizadas en el PGPF anterior, los indicadores de gestión forestal sostenible a escala regional, las declaraciones y los manifiestos elaborados por diferentes instituciones, los procesos internacionales, y los documentos de planificación de otros países y comunidades autónomas.

Sobre esta primera base de programación, se llevó a cabo alrededor de 30 entrevistas a técnicos concedores de diferentes ámbitos, los cuales enriquecieron la propuesta con sus aportaciones, hasta llegar a un documento que definía una nueva propuesta de estrategia estructurada en 5 programas, 24 temas, 70 objetivos y 204 herramientas.

De todo ello salió una nueva propuesta que fue validada por el panel de expertos, y que se devolvió a la Administración.

En la Fase III, con una duración de cuatro meses, se presentó el borrador de programas y herramientas. Se hizo una convocatoria a todos los ayuntamientos, consells comarcals, y otras administraciones y asociaciones. Así mismo, se realizó un acto formal de presentación del documento y de apertura del periodo para presentar aportaciones.

En paralelo, el documento y los formularios de respuesta se expusieron en la página Web del plan.

Finalmente, se montó un taller presencial, al que se invitaron a todas las instituciones que habían aportado algún comentario a ese borrador. El objetivo del taller fue validar o descartar los comentarios recibidos durante el periodo de aportaciones.

En la Fase IV, con una duración de cuatro meses, se constituyeron 23 comisiones de trabajo que definieron para cada tema, las acciones concretas que se debían llevar a cabo. Estas comisiones estaban integradas por grupos de expertos y técnicos de la administración.





✦ Participantes

El proceso participativo se inició cuando todas las opciones estaban abiertas y por tanto, antes que cualquier decisión estuviera ya tomada.

Inicialmente, un número de representantes del sector forestal, constituyeron un panel de expertos. A medida que se fue definiendo el proceso, la participación se fue abriendo a representantes técnicos de diferentes grupos de asociaciones profesionales (biólogos, agrónomos, forestales, abogados, economistas); centros de investigación; industria forestal y ONGs ambientales. Más adelante, se sumaron asociaciones forestales, técnicos de las administraciones forestales, entidades locales, individuos pertenecientes a las industrias forestales, propietarios forestales y público en general.

Los activadores del proceso han sido, tanto agentes de la administración forestal, como externos en la misma. Se utilizaron los servicios de un equipo de profesionales en participación y mediadores de conflictos para garantizar la independencia del proceso.

La Administración garantizó los recursos financieros suficientes para apoyar la participación y asumió el compromiso político sobre el uso de los resultados.

El equipo técnico desempeñó tareas de coordinación y acometió la labor de sintetizar y dar forma al documento, a partir de todas las fuentes de información. Mantuvieron un seguimiento muy próximo del proceso con reuniones constantes para coordinar y evaluar el seguimiento del mismo.

Los expertos contribuyeron a diagnosticar la situación del sector forestal y generar escenarios, poniendo en común su conocimiento del sector forestal a través de cinco talleres de trabajo.

Los representantes técnicos fueron consultados mediante entrevistas y junto con las entidades e individuos y técnicos de la Administración, y a título personal, evaluaron las decisiones y determinaron el Programa de Acción.

Además, las entidades e individuos se reunieron en pequeños grupos temáticos, tratando por separado cada eje estratégico. Un moderador en cada grupo temático conducía el proceso de discusión de las aportaciones y alegaciones hechas al borrador del Plan de Acción. Después, en una sesión plenaria, un participante de cada mesa expuso las conclusiones más relevantes de la discusión previa. Del mismo modo, el personal técnico de la Administración constituyó pequeños grupos temáticos de trabajo.

En lo referente a la participación pública, se consiguió una buena integración de los propietarios forestales y la industria, pero no así de los grupos ecologistas y del resto de posibles actores.

✦ En resumen

Se realizó un exhaustivo plan de participación, tal vez muy extendido en el tiempo, pues fue un año de trabajos de participación al que habría que añadir el periodo que

necesitaba la Administración para aceptar los resultados de cada fase, digerirlos y pasar a la siguiente.

También es de destacar la incertidumbre que reinó en todo el proceso, pues casi no se conocían los resultados concretos que se iban a producir en cada fase, ni la dirección en que se movería.





ANEJO Nº 3: PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE EL PPP

Las percepciones sociales sobre el Plan de Participación Pública son los resultados de las entrevistas que se realizaron previamente al diseño del PPP.

En este anejo se hace una síntesis de los aspectos más importantes de más de 30 horas de conversaciones efectivas desarrolladas en las tres provincias de la Comunitat Valenciana, Barcelona, Madrid y Segovia.

El nombre de este anejo refleja que en todo momento se está inmerso en el mundo de las **percepciones**, campo por definición enormemente etéreo. Si las mismas tienen o no conexión con lo que se va a denominar **realidad contrastable**, no ha sido el objeto de esta síntesis (y por otra parte, sigue siendo uno de los grandes debates de la filosofía y la física desde hace miles de años).³

Todas las personas, organizaciones e instituciones contactadas facilitaron de buen grado la celebración de las distintas citas. Señalar que la duración de las mismas fue, en términos medios, suficientemente extensa y, en la totalidad de los casos, de duración superior a la inicialmente prevista por los entrevistados. Éste es sin duda un indicador de la existencia de un gran interés en participar y en aprovechar la oportunidad que se abre con el PPP del PATFOR.

Las opiniones y sugerencias fueron explicadas por los entrevistados con: claridad, transparencia, franqueza y con ganas de colaborar y apoyar la participación social.

Para transmitir lo recibido, se ha dividido este anejo en puntos que permiten sintetizar las percepciones:

1. La planificación forestal autonómica y el PATFOR.
2. La Participación es una de las herramientas centrales de la planificación.
3. El núcleo duro de los actores.
4. Sobre las herramientas del PPP.

3.1. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL AUTONÓMICA Y EL PATFOR

Aunque el propósito de la Conselleria no fuera para debatir o aportar elementos sobre el por qué y el para qué un Plan de Ordenación de Recursos Forestales (PORF) y el PATFOR como una visión particular a nivel de la Comunitat Valenciana, es importante reseñar algunas percepciones que transmitieron gran número de entrevistados sobre el contexto en el que aparecen ambos planes.

³ Sobre la definición de Percepción se trae aquí dos citas:

- Diccionario de términos psicológicos fundamentales. Frank J. Bruno. 1986: "La percepción es el proceso por el cual las sensaciones, fragmentos de información que proceden de los órganos de los sentidos, son convertidos en totalidades organizadas y dotadas de significado (o sea, en los objetos perceptuales)".
- Wikipedia: "El proceso de la percepción, tal y como propuso Hermann Von Helmholtz, es de carácter inferencial y constructivo, generando una representación interna de lo que sucede en el exterior al modo de hipótesis. Para ello se usa la información que viene de la memoria, tanto empírica como genética, y que ayuda a la interpretación y a la formación de la representación".

- ✦ Varios de los entrevistados empezaron la charla comentando la imagen que consideraban más prototípica del sector forestal hace entre 50 ó 70 años, y que lo describen como el punto de partida desde el que se llega al día de hoy. Juntando algunas frases el discurso común es parecido a lo que sigue:

“El bosque (o el monte) era un sector económico capaz de ofrecer servicios imprescindibles: energía doméstica, industrial, proteínas, materiales construcción, ocio... para multitud de habitantes de una sociedad de base rural y en niveles muy bajos de desarrollo y/o bienestar...”.

“Para su conservación y gestión se configuró un cuerpo de funcionarios públicos, los ingenieros forestales, que ocupaba prácticamente todo el territorio nacional, cuando el Estado era débil en servicios básicos como educación y sanidad”; “eran uno de los pocos símbolos de modernidad en el mundo rural, con alta capacidad técnica, autoridad y prestigio social...”.

“El monte es calificado de bien público estratégico y se obra en consecuencia, protegiéndolo y normando su uso de una manera que difícilmente hubiera sido aceptada en otros sectores económicos...”.

“La herramienta técnica y conceptual que se articula para esa gestión es el plan de ordenación forestal a nivel de finca...”.

*...en el proceso de Río la cuarta pata era la Convención sobre Bosques y fue fallida...
...no hemos hecho las tareas...*

Es decir, la imagen de la que parten muchos entrevistados es la foto fija, en color sepia, que fue exitosa en el pasado, del reconocimiento de la sociedad del monte y lo rural hacia el ingeniero forestal, y de la costumbre de manejar herramientas de planificación a pequeña escala.

- ✦ Desde finales de los años 80, muy especialmente desde 1992 con el **proceso de Río**, se dispara una dinámica enfebrecida de planificación a gran escala (mundial, continental, nacional, regional), de múltiples aspectos sectoriales de los recursos naturales, el medio ambiente y/o la sostenibilidad. Una lista incompleta incluye una mezcla de denominaciones que se usan indistintamente: planes, estrategias, programas de lucha, directivas, etc., sobre:

- Biodiversidad
- Cambio climático
- Desertificación
- Agendas 21 nacionales, autonómicas, provinciales y locales
- Transformación de la Política Común Agraria hacia el desarrollo rural
- Recuperación de la calidad del agua
- Valoración del paisaje

En esta vorágine:

“Curiosamente en el proceso de Río la cuarta pata era la Convención sobre Bosques, y fue fallida”.

O dicho de otra manera:





“No hemos entrado en la modernidad, los demás han hecho sus tareas, pero nosotros no”.

- ✦ Esta miriada de procesos de planificación coincidentes en el tiempo, fue calificada por uno de los entrevistados de la siguiente manera:

“Es como si los hijos hubieran crecido e independizado; de ICONA salen los biólogos y desgajan los parques nacionales y la protección de la biodiversidad”⁴

Otro lo planteó desde otra óptica:

“Cada uno de esos procesos trocea el monte, lo analiza y lo utiliza desde una única óptica: bosque refugio de biodiversidad, bosque productor de agua, bosque sumidero de carbono, bosque espiritual...”.

“De repente, nos hemos dado cuenta que nos hemos quedado sin bosque, se lo han llevado nuestros compañeros de piso”.

- ✦ A estos antecedentes, hay que unir una rápida transformación del sector y de su relación con la sociedad española. Desde la década de los 40, se intensifica la **huída del campo a la ciudad** y notables mejoras en el bienestar social. Súbitamente, el sector forestal es como lo definió uno de los entrevistados:

“El monte es un nosector económico”.

Que resulta una frase aún más dura que la dicha por casi todos los entrevistados:

“El bosque no es un sector económico”; “el monte cuesta dinero al propietario”; “esto es la ruina”.

*...el bosque no es un sector económico...
...cuesta dinero al propietario...*

La imagen que planteó uno de los primeros entrevistados, y que fue ratificada por varios de los siguientes contactados, es realmente gráfica:

“Da igual si lo miras como sector o como colectivo profesional, somos como un boxeador que está sonado y no sabe en dónde está su esquina”.

Esto es un reflejo de una baja autoestima colectiva y de la sensación de que el resto de la sociedad ha dado la espalda al bosque:

“Tal vez hay que empezar por darse cuenta de que el producto bosque no existe para la sociedad”.

Por tanto, hay que partir de que el PATFOR irrumpe en un momento del sector con ciertos tintes dramáticos, sea lo anterior una realidad constatable, o una simple mistificación o espejismo colectivo. Pensar que los actores van a ser espectadores de un ejercicio normativista rutinario y normalizado, puede ser un grave error de partida:

“La Conselleria debe darse cuenta de dónde estamos, un PATFOR de tramite sería una oportunidad perdida, empeoraría el estado del enfermo”.

- ✦ El proceso de planificación forestal, a nivel internacional y nacional, dentro del cual está enmarcado el PATFOR, se centra en la elaboración del PORF a nivel de comunidad autónoma y fundamentalmente a nivel comarcal. Existen referencias expresas sobre

⁴ Hubo en una de las entrevistas una referencia a: “Saturno pero a la inversa, los hijos se comen al padre”

estos planes en la legislación; pero no existen ni tan siquiera una definición de sus objetivos y menos aún una metodología estándar, como sí ha ocurrido en otros sectores ambientales. Esta situación genera confusión y un abanico de expectativas muy amplio, entre los propios responsables públicos:

“Cuando empezamos con este proceso, realmente no teníamos muy claro en dónde estábamos ni a dónde nos dirigíamos, y eso ha ocurrido en casi todas las comunidades autónomas”.

La administración no sabía cómo articular el diseño de un PORF autonómico

“La referencia a los PORF fue un artículo que expresaba una necesidad pero no teníamos ni idea de cómo articular su diseño... Lo curioso fue cuando desde otros países se apropiaron la herramienta y la desarrollaron rápidamente, y en todo su territorio”.

Y aún más entre los actores del sector:

“Un PORF es muy claro a nivel de finca, llevamos años con ellos y funcionan. Pero nadie sabe ni explica cómo se pasa de la finca a una comarca, y mucho menos a la Comunitat Valenciana”.

...queremos pensar y repensar el monte entre todos...

“Si piensan que un PORF es un decreto y punto están muy equivocados, queremos pensar y repensar el monte entre todos”.

3.2. LA PARTICIPACIÓN ES UNA DE LAS HERRAMIENTAS CENTRALES DE LA PLANIFICACIÓN

- ✦ Al volver la vista a los demás procesos de planificación sobre medio ambiente, recursos naturales y sostenibilidad, se observa que todos ellos surgen en un momento en el que la participación es una condición imprescindible. Algunos casos relevantes son los siguientes:

“Para las especies y pajaritos la participación fue dura; pero tan intensa que los funcionarios actuales son los antiguos ecologistas que estaban al frente de la manifestación con la pancarta”.

Biodiversidad, confederaciones y paisaje hacen participación.

“Las confederaciones y los ingenieros de canales se parecían mucho a nosotros... Es increíble cómo han recuperado el tiempo perdido con la Directiva Marco del Agua..., han realizado un esfuerzo brutal desde Bruselas, Madrid y las confederaciones, y se han convertido en uno de los sectores con mayor participación”.

“Paisaje es lo último y en rápido crecimiento, está montado sobre la participación; fijate que las frases centrales son socialmente percibido o socialmente construido”.

Algunos de los entrevistados pensaban que la participación sería una herramienta del PATFOR porque es una condición impuesta desde fuera a la Conselleria, por los antecedentes forestales comunitarios y, especialmente, por el marco legal europeo y nacional sobre acceso a la información:

“Después de haberles tumbado el PGOF, ahora sí quieren participación”.





“La participación cada vez está más reglada y es más exigente, aunque sólo sea porque en Bruselas no te saquen los colores”.

En cambio, otros consideran que la participación debe ser una de los elementos esenciales del PATFOR, como ya ha ocurrido en otros sectores o ámbitos ambientales:

¿Participación como imposición o como componente de la planificación?

“Quienes han integrado la participación han sido quienes más han crecido..., han conseguido ampliar su base social y focalizar sus recursos. Están ganando la partida”.

- ✦ En este punto es donde se señalan algunas de las principales debilidades del sector y del proceso de planificación, las cuales será necesario superar. Una primera, se refiere a la estructura social, que fue reiteradamente señalada:

“El sector forestal está poco estructurado, organizado y es poco combativo, aguanta lo que le echen y por eso estamos así”.

Con las declaraciones de los entrevistados, con amplia experiencia, sobre el arranque de los procesos de planificación participativa forestal, se puede construir un discurso colectivo que es aproximadamente el siguiente:

“En el sector no hay tradición de participación; al contrario, se viene de la imposición de arriba abajo...”.

*“Hay cierto miedo a la participación; si te fijas, al principio la obsesión de las administraciones forestales es como **gobernar los procesos**; de arranque todo se dosifica, con mucho temor...”.*

...se piensa que la participación es el caos...

“Se piensa que la participación es el caos, es pasar del autoritarismo al asamblearismo como consecuencia inevitable de la ley del péndulo”.

- ✦ Y es justo en el momento en el que se inician los procesos participativos, cuando ocurre una transformación cualitativa en los mismos gestores forestales:

“Realmente la primera revolución en materia forestal en los últimos 100 años ha sido la participación, cuando empezamos nos dimos cuenta de que estábamos abriendo una ventana al futuro”.

En años de experiencia trabajando con infinidad de técnicos ambientales de diferentes sectores (biodiversidad, áreas protegidas, aguas, ordenación del territorio, etc.), nunca se encontró un grupo técnico, los forestales, que sienta que la participación, cuando la ponen en marcha, es una herramienta tan enriquecedora y que la hayan interiorizando con tanta intensidad. Algunas historias personales abundan en esta idea de **descubrimiento** y de **cambio radical de cómo se entiende lo forestal**; muy especialmente en quienes han sido responsables directos de procesos participativos que arrancaron con muchas dudas y reticencias internas. También conviene recordar lo que ocurrió en Finlandia, y cómo en estos momentos están invirtiendo recursos importantes en formar y capacitar, a todos los niveles técnicos del ministerio, en metodologías participativas. Comentando esta sensación, otro entrevistado dijo:

“No es tan extraño, es la fe del converso. Cuando dejas de temer a la participación se te abre la mente como en una revelación”.

- ✦ Las razones para este cambio copernicano son variadas, paralelas y posiblemente incompletas:

“Aparecen actores invisibles y que tienen una importancia estratégica”.

“De repente, nos damos cuenta de que la sociedad valora realmente el monte, eso es el subidón de autoestima que necesitábamos”.

...cuando dejas de temer, la participación te abre la mente como en una revelación...

“Grupos que se daban la espalda empiezan a interactuar, se generan redes y también reconocimiento mutuo, fue sorprendente. Pero aún más importante es cómo ese contacto se ha mantenido y fortalecido después. Ahora entiendo eso de que el proceso es más importante que el resultado”.

Seguindo con la imagen del boxeador, parece que gracias a la participación, éste recupera resuello y vuelve al cuadrilátero.

- ✦ Lo anterior tiene una advertencia implícita sobre cuándo tiene sentido y cómo debe entenderse la participación: esta nunca sirve para gestionar un *statu quo*. Nuevamente las imágenes transmitidas son muy reveladoras:

“Un proceso participativo se puede (y debe) orientar en un rango muy amplio, pero en ningún caso se puede entender como una alineación de pinos o lechugas”.

Abrir un proceso de participación es iniciar un camino lleno de incertidumbre que mente implica aceptar cambios y transformaciones de calado. En caso de que el cambio y/o la incertidumbre no sean aceptables, por las razones que considere el promotor de la participación, es preferible no convocarla. Las expectativas defraudadas y sobre todo, la frustración sentida por los promotores y el resto de actores, tiene un coste político y de credibilidad muy alto.

*...la sociedad valora el monte...
...se generan redes y reconocimiento mutuo...*

3.3. EL NÚCLEO DURO DE LOS ACTORES

En este apartado se recogen las opiniones más relevantes que han expresado los distintos entrevistados en cuanto al mapa social básico sobre el que se asienta el diseño del PPP, y se añade la experiencia que la asistencia técnica tiene en esta materia.

- ✦ Para la práctica totalidad de los entrevistados la participación, para que tenga mayores probabilidades de éxito, debe estar basada en el respeto y la **celebración** de la diversidad. Para que un PPP sea visualizado y calificado de legítimo, debe concebirse como un punto de encuentro y un escaparate de las diferentes percepciones, posiciones, intereses, necesidades y visiones que conforman los actores del sector forestal de la Comunitat Valenciana:





“Mucho ojo con dejar fuera a actores relevantes. El ausente es el primero en poner palos en la rueda de la bicicleta, no tiene nada que perder. No siente como propio el resultado y encima ha sido ninguneado”⁵

Este especial cuidado con la diversidad, es algunas veces mal entendido porque choca con la idea intuitiva de que un PPP debe reflejar la **proporcionalidad de las posiciones**. Ésta es una de las razones por las que, en la mayoría de los procesos de participación, se prefiere utilizar herramientas cualitativas sobre las cuantitativas. La mayoría de los expertos en esta materia cuidan con especial mimo la participación de quienes son visualizados socialmente como las figuras más extremas del espectro del mapa:

El PPP es un punto de encuentro y celebración de la diversidad

“Siempre hay colectivos y personas absolutamente refractarios a los procesos de debate y consenso, y sabes que su posición no se moverá ni un milímetro. Hay que invitarlos y perseguirlos para que no se queden al margen...”

Cuando se habla de extremos en procesos participativos, se hace referencia a la vez a dos tipologías de actores:

- Quienes no están dispuestos a que exista ningún cambio apreciable sobre la situación de partida. Por tanto, no tienen interés en que la participación dinamice la transformación y procurarán ralentizarla.
- Quienes sólo aceptan su visión como la única alternativa posible y legítima a un cambio que consideran imprescindible e impostergable. Estos actores querrán monopolizar los debates y las conclusiones del PPP.

Moderar y dinamizar talleres participativos implica saber gestionar debates en los que están, o en cualquier caso deberían estar, estos actores, que combinan mal entre ellos.

Por otro lado, junto a ellos hay otros, que suelen ser la mayoría, que se mueven en una doble duda:

- Tienen dificultades para hacer un cálculo intuitivo sobre los costes/beneficios de emprender o no cambios. La complejidad contribuye a ello.
- Sospechan que sus visiones, además de no ser las únicas, pueden ser mejoradas escuchando a otros. Aceptan y quieren aprovechar la diversidad de opiniones

La mayoría de PPP, y especialmente en los debates, procuran que interactúen las tres tipologías de participantes, porque confían y facilitan que ocurra un control cruzado entre ellos. Justamente de su interacción es de donde se obtienen los resultados más ricos del proceso.

- ✦ Siguiendo esta línea argumental, el entrevistado entrecomillado en el punto anterior, continuaba su frase de la siguiente manera:

⁵ Incluso en un caso el entrevistado se refirió a un actor individual que no fue convocado por simple olvido. Su ausencia significó más adelante la necesidad de reiniciar el proceso, ya que se extendió la imagen de que el mismo fue incompleto en cuanto a la convocatoria de actores.

“... aunque no conseguimos ningún resultado espectacular, que hablan entre ellos redujo muchísimo la tensión”.

O dicho de otra manera por otro de los entrevistados:

“El diseño del PPP debe considerar los conflictos actuales y potenciales a los que se enfrenta el monte... El PATFOR debe ser una herramienta para solucionarlos o reducirlos”.

...el PATFOR debe ser una herramienta para solucionar o reducir los conflictos actuales y potenciales...

La existencia de conflictos actuales en el monte parece bastante evidente, lo importante es buscar formulas y tratamientos que permitan su resolución. Si se revisa la ingente documentación sobre metodologías relacionadas con la resolución alternativa de conflictos, existe un acuerdo unánime de que sólo es posible una resolución sostenible de un conflicto mediante la participación; es decir, que es condición necesaria aunque no suficiente⁶.

- ✦ Que tengan que estar implicados una representación suficiente de la diversidad de planteamientos y de colectivos existentes, no es contradictorio con que todos los actores no tienen la misma significación e importancia a la hora de diseñar un PPP. En este punto fueron categóricos los entrevistados con mayor experiencia:

“No puede tener el mismo peso un colectivo como el de propietarios que los grupos de trial ó 4x4, ése fue uno de nuestros errores principales”.

El ejemplo, precisamente por ser extremo, es enormemente aleccionador. Esa misma persona señaló que existen tres colectivos que forman el centro del PATFOR y por tanto su presencia en el PPP debe ser especialmente cuidada:

...los propietarios, los ayuntamientos y los funcionarios forestales conformaban el core del PPP...

“Primero, los propietarios privados; un porcentaje del monte está en manos privadas, uno de los problemas históricos del sector es haberles ignorado y regateado reconocimiento... Igualmente ocurre con los municipios, aunque con un porcentaje menor, pero además es la administración que está ahí todos los días y a la recurren primero todos los implicados... Tercero, toda la escala de funcionarios forestales, del primero al último que sin su complicidad, ideas y

compromiso, lo que salga se quedará en un cajón... Estos tres (propietarios, ayuntamientos y funcionarios forestales) conformaban el core del PPP”.

Se podrían añadir referencias parecidas de una gran mayoría de entrevistados, únicamente existió una discrepancia con el último colectivo⁷.

“En los diferentes talleres, no veo la presencia de funcionarios de la Conselleria, son los demás actores quienes tiene que tener la batuta. En cualquier caso, mucho cuidado con hacer talleres en los que quienes monopolizan el debate son los funcionarios”.

⁶ Resolución alternativa de conflictos es una línea de investigación y de actuación que parte de la base de que es más eficaz y eficiente formar alternativas a imposiciones unilaterales, procesos judiciales, enfrentamientos violentos (física, verbal, emocional). Todas ellas parten de la participación como herramienta básica tanto: en la fase de detección de los problemas, el diagnóstico de las causas del conflicto, el consenso para diseñar un futuro común y establecer las prioridades de cambio que se requieren. Como se verá, puntos comunes con cualquier planificación estratégica que quiera ser participativa.

⁷ Discrepancia que puede ser más de estilo (o cantidad) que de fondo y adelanta una advertencia que es interesante tener en consideración.





Pero además, que se deba tener un especial **mimo y cariño** con los tres colectivos señalados no significa necesariamente una sobre-representación en talleres intersectoriales (o interactores):

“Se trata de tener reuniones informativas especiales con ellos, que entiendan el proceso, se lo apropien, tengan un contacto directo con la Conselleria y sientan cercanía”.

- ✦ Sobre los principales actores, hay un debate previo a arrancar el PPP que debe ser valorado por la Conselleria, se trata de las asociaciones y grupos ambientales o ecologistas. Existe una imagen bastante extendida de que estos grupos están ausentes del debate sobre el monte y el bosque por diferentes razones:

“No les interesa este tema, están focalizados en el cambio climático, la conservación y el urbanismo. Son poco o nada activos y no son un colectivo conflictivo”.

“El movimiento ecologista está de capa caída, los históricos están integrados en el ministerio, Conselleria y ayuntamientos. Además, no hay relevo generacional”.

...un buen PPP es una combinación adaptada de información, consulta y participación...

Este discurso lo mantiene gente que, en el momento en que se le ha preguntado sobre colectivos muy específicos, reconoce su importancia y sobre todo una actitud proactiva que sería conveniente primar. Se trata de una creciente cantidad de organizaciones, personas, recursos y energías que están circundando el monte desde: grupos de custodia del territorio, senderismo profesional y excursionismo clásico, turismo de naturaleza, voluntarios de vigilancia del bosque, grupos de acción local sobre desarrollo rural, naturalistas, etc.

Un observador externo podría tener como hipótesis que, dado que éstos no son muy conflictivos y sí muy pro-activos, se les desetiquete de *ecologistas*, ya que la categoría está vinculada únicamente a movimientos de denuncia y movilización contra acciones que tienen un alto impacto ambiental. Tal vez no sean el *core del PPP*, pero su relevancia puede estar minusvalorada, sobre todo si uno de los objetivos del PATFOR es una mayor implicación de la sociedad con la conservación, gestión y uso sostenible del monte en la Comunitat Valenciana.

Recuperando una de las ideas que señalaron varios entrevistados sobre alguno de los principales resultados de la participación (*“grupos que se daban la espalda empiezan a interactuar, se generan redes y también reconocimiento mutuo. Fue sorprendente”*), existen a juicio de varios entrevistados indicios de un acercamiento paulatino, basado en un incipiente reconocimiento y respeto, de dos colectivos que parecían irreconciliables: los propietarios privados y los grupos ambientales. Si parte del problema del sector es la falta de estructuras organizativas, cabe la pregunta: ¿facilitar intercambios de información, mejorar el conocimiento mutuo y fortalecer redes entre estos colectivos, es un aporte significativo de un PATFOR?

Es imprescindible convocar y contar con la diversidad de actores relacionados con el medio forestal.

- ✦ Señalado lo anterior, y para finalizar este apartado de actores, nadie pone en duda que es imprescindible convocar y contar con otras tipologías de actores. Desde las empresas y trabajadores de servicios forestales, industria de transformación de la madera, las de aprovechamiento energético de la biomasa, cazadores y pescadores, agriculto-

res y ganaderos, investigadores y profesores universitarios, periodistas especializados y medios de comunicación y fundaciones, entre otros:

La imagen colectiva que componen los entrevistados es la de que el monte es fundamentalmente un puzzle de actores, actualmente desordenado, y que sólo se puede recomponer contando con todos (o al menos intentándolo).



3.4. SOBRE LAS HERRAMIENTAS DEL PPP

Lo más enriquecedor de las entrevistas fue que permitieron disponer de un amplio abanico de percepciones en cuanto a cómo debería ser un PP y los componentes que no deberían faltar. En este sentido, se tomó como referencia un esquema teórico de un PPP, sobre el que los entrevistados realizaron sus aportaciones en referencia al PPP del PATFOR.

De esta forma, se pudo elaborar el diseño del PPP con una mayor consistencia metodológica e introducción de mejoras sencillas, pero sensibles en sus posibles resultados, a las actividades y a la lógica de proceso. Por tanto, se puede hablar de dos ámbitos, el primero de debate conceptual y el segundo de aportes específicos.

- ✚ Metodológicamente, los debates se centraron en que era necesario superar dicotomías que en muchos casos eran más de carácter epistemológico que de sentido práctico. Se resumen a continuación en tres subapartados:
 - **Información+Consulta+Participación.** Estos procesos de participación se suelen categorizar en:
 - Participación pasiva y/o informativa: los actores son los receptores de la información previa (borrador o documento previo elaborado por el promotor), y en todo caso, responden a cuestiones previas sin ningún control sobre el resultado.
 - Participación con consulta: se escucha la opinión de los actores, antes o después del borrador, y la incorporación o no de sus aportes es potestad del promotor del proceso.
 - Participación activa: los actores están presentes en todo el proceso, especialmente en el diagnóstico de partida, y sus aportes son debatidos con clara capacidad de influir en el resultado final.

Simplemente, una relectura de la primera parte de este anejo lleva a la conclusión de que los legisladores y responsables de distintos rangos (NNUU, UE, España, Comunidad Autónoma) se refieren a este último nivel, la participación activa, como el idóneo y al que deben tender todos los PPP.

Dicho lo cual, algunos de los entrevistados tenían una opinión muy ecléctica especialmente interesante:

“Un buen PPP es una combinación adaptada a las circunstancias particulares de cada caso de información, consulta y participación activa”.

“La diferenciación entre procesos que parten de una hoja en blanco y los que lo hacen con un borrador técnico es un tanto artificial, no existen ejemplos puros; al final siempre se combinan los dos”.





- **Aproximación al PPP.** Según quién lleva el impulso de la participación y que diferencian los PPP en:
 - *Bottom up:* la dirección de la información y, especialmente la jerarquía del proceso, la tienen los actores y grupos de interés identificados por el promotor.
 - *Bottom down:* en este caso, son los promotores quienes regulan y gestionan el proceso, convocando y desconvocando a los participantes en base a sus objetivos.

Se trata, traducido a este caso en particular, de categorizar cuál es el papel de los técnicos de la Conselleria durante el PATFOR. Aunque ya se vieron algunas opiniones al respecto en este apartado, hay otras adicionales:

“Una administración pública tiene responsabilidades por ley, por tanto, no puede dejar a la libre decisión de los grupos de interés... Siempre habrá momentos en los que la Conselleria tendrá que decir su opinión abiertamente y esto no invalida el proceso participativo”.

*“En los talleres es imprescindible que los funcionarios participen como un actor más, y expliquen e intercambien información con los demás participantes..., no pueden ser observadores externos del proceso para que **no lo contaminen**”.*

“La gente entiende perfectamente los límites de la participación, siempre que se pongan encima de la mesa desde el principio”.

...quien escucha gana...

“Si ya saben que PATFOR van a sacar, que no nos llamen. No estamos dispuestos a perder el tiempo en algo ya cocinado o teledirigido”.

- **Participación durante el diagnóstico, la elaboración, la aprobación y la evaluación.** Este punto era tan obvio que no generó ningún debate. La participación debe estar presente en todas las etapas de elaboración del PATFOR, pero además:

“También queremos que la participación se mantenga más allá del PATFOR, queremos evaluar cómo se desarrolla”.

- ✚ Sobre el esquema de PPP de VAERSA y cómo mejorarlo, hubo tres grandes bloques que concentraron la atención de los entrevistados: la escucha activa, los talleres intersectoriales y la continuidad con los trabajos técnicos.

- **Escucha Activa.** Éste fue uno de los elementos que se marcaron como esencial y señalaron el acierto que suponía empezar por la misma.

“Quien escucha gana”.

“Alrededor de 70 entrevistas en profundidad, bien seleccionadas y muy diversas, son una pasada... Vais a contar con un diagnóstico abrumador”.

*“Lo importante es que sean efectivamente escucha activa y no completar un cuestionario... Si la gente se siente escuchada, **de verdad**, por la Conselleria habéis recorrido la mitad del camino”.*

- **Talleres intersectoriales (diagnóstico).** Las opiniones sobre la división a nivel provincial de tres talleres de concertación sobre el diagnóstico, partiendo de la escucha activa, fueron favorables y les pareció un criterio adaptado a la reali-

dad de la Comunitat Valenciana: analizar si existen diferencias significativas entre las provincias respecto a temas forestales, distancia de los extremos, evitar el excesivo peso de la provincia de Valencia y que exista una implicación de suficientes actores. Sólo a uno de los entrevistados le pareció redundante y que alargaría el proceso. Las advertencias principales fueron:

“Si se han hecho bien las entrevistas, los aportes técnicos no serán significativos”.

A lo que otros añadieron:

“Lo más importante es que lo que salga es fruto de un acuerdo entre todos, eso cambia el panorama. En ese momento el proceso ya tiene otra dimensión”.

O dicho de otra manera:

De los talleres emana un mandato que el trabajo técnico ha de asumir y que se verifica en los talleres de concertación.

“Pasar de la relación bilateral a una reunión multilateral, hace potente a la participación... Que se miren a la cara y busquen puntos de encuentro”.

Sobre cuáles son los resultados esperados de los talleres:

“Los talleres sirven, fundamentalmente, para priorizar, marcar cuáles son los 4 ó 5 grandes temas sobre los que la gente quiere que se defina el plan forestal”⁸.

Y el conjunto de Escucha Activa y Talleres de Concertación (diagnóstico) completan una seria y potente **participación activa y temprana**, que son el eje del convenio de Aarhus.

- **La continuidad con los trabajos técnicos.** Para algunos éste es el punto crítico del diseño del PPP, incluso dos de los entrevistados le dieron una denominación muy acertada:

En los talleres se crean puntos de encuentro y consenso.

*“El problema es cómo continúan los trabajos de gabinete; sólo si hay un **mandato** desde los talleres intersectoriales se puede garantizar que la participación no se queda en vía muerta”.*

*“Tiene que existir una clase de **mandato** que transmiten los talleres a los técnicos y que después será revisado en la segunda tanda de talleres”.*

Además de todo ello, una de las ideas ya probadas en la Conselleria y que puede ser adaptada al PPP, es el de un **Panel de Expertos**, justamente en la interfase participación - trabajo de gabinete:

“Se trata de reunir a cinco personas con relevancia, conocimiento del tema y prestigio técnico, la mayoría de fuera de la Comunitat, que revisen el documento resumen de los talleres, debatan durante tres o cuatro horas con un formato de lluvia de ideas, lleguen a un acuerdo y den su opinión por escrito... Eso ha funcionado y consigues darle impulso político al proceso”.

⁸ Es curioso como la cifra de “5” (en ningún caso más) temas importantes/grandes fue reiterativa. Parece que es un número mágico a partir del cual pasa a ser un ejercicio estratégico para pasar a ser percibido como un documento “académico” o “técnico”.





- **Las siguientes fases:** Nuevamente hay acuerdo sobre la necesidad de unos talleres finales de concertación, que revisen el primer borrador del PATFOR elaborado por el equipo técnico. Para terminar el PPP con la secuencia: información y exposición pública, recepción y contestación de alegaciones; que es obligado por ley, perfectamente normado, y sobre el que la Conselleria tiene una amplia experiencia. Las recomendaciones más interesantes fueron:
 - Una vez superados algunos problemas a escala provincial en los primeros talleres, a priori, parece lógico que estos talleres de revisión sean temáticos pero reuniendo en ellos actores de cada una de las tipologías identificadas.
 - No preocuparse ahora de cómo será el diseño de esos talleres. Por el contrario, estar abiertos a interpretar la situación y seleccionar la metodología apropiada al momento, potenciando la flexibilidad y adaptación.
 - Aún con lo anterior, es importante tener claro que hay que ser consecuente con el “mandato” que emana de los talleres anteriores. Es decir, no se puede ignorar la secuencia del proceso y pensar que este taller no es una revisión de un primer borrador de PATFOR elaborado por los técnicos de la Conselleria. Esta opción sería recibida como una ruptura unilateral del PPP por parte de la Conselleria.

✚ Desde un principio, las entrevistas remarcaron la importancia de acompañar el PPP en todo momento de un potente conjunto de acciones informativas como: la información debe ser de calidad y relevante, digerible y *que llame a la puerta*, además se remarca que Internet no es suficiente y por tanto debe ser un proceso interactivo:

- **Información de calidad y relevante.** El PPP también debe ser concebido como un proceso de información permanente, en el que se facilita a los actores relevantes y a la ciudadanía, además de los resultados de la participación, información básica necesaria para su toma de decisiones responsable. Es decir, los canales de información del PPP deben tener una vocación pedagógica, acercando y facilitando al ciudadano fuentes de información neutral y de calidad contrastada:

“Hay que ponerse en el sitio de los usuarios del PPP; si hay buenos documentos sobre algunos de los temas que le preocupa a la Conselleria, que se compartan. Uno se sorprende cuando se confía en el buen sentido de la gente”.

“Distribuir información sin manipulación te da una credibilidad brutal”.

- **Información digerible.** En la medida que sea necesario, al distribuir documentos o información, se debe evitar un lenguaje excesivamente técnico, poco accesible para un público medio y documentos demasiado detallados. La calidad de la información no está reñida con que sea fácilmente comprensible y que no requiera una gran inversión de tiempo.

La información ha de ser veraz, accesible y fácil de entender.

“Colgábamos en Internet documentos y los llamábamos documentos 15, 30 ó 40. Se referían a los minutos que necesitaba una persona para leer el documento resumen

de cómo estaba la situación del plan en ese momento. Algunos sólo disponían de 15 minutos otros de más. Información a la carta”.

- **Información que llama a la puerta.** Los entrevistados que tienen reciente su participación en un PPP, reconocen que tuvieron que rectificar y ampliar los procesos de información y buscar espacios de cercanía. Para ello acudieron a la **casa** de los grupos de interés y se les explicó **abiertamente** de qué trata el plan que está en marcha y porqué se requiere su participación⁹:

“Cuando se nos complicó el tema, nos dimos cuenta que la falta de información, es porque había un montón de rumores y ésa era nuestra responsabilidad; tuvimos que replantearnos el proceso y empezar a hacer de feriantes: de pueblo en pueblo”.

*...las reglas del juego
claras desde el principio...*

Precisando más y continuando la conversación sobre los actores principales:

“Con los del core, el primer mimo es informarles en su casa, organizar con ellos jornadas informativas; sólo así se implican”.

“Os aconsejamos que gastéis tiempo y dinero en informar desde el principio, es mucho mejor que lamentarlo y tener que hacerlo después de todas maneras”.

- **Internet no es suficiente, pero además debe ser interactivo.** Es decir, que junto a un potente canal de información vía Internet, el diseño del PPP debe contemplar otro tipo de acciones informativas, lo que implica un mayor esfuerzo e inversión del inicialmente previsto en la hipótesis de partida.

“Vuestros actores en muchos casos no tienen acceso a Internet, y en otros simplemente no saben acceder y trabajar con él”.

Pero es que, además, una página Web no es un canal vivo *per se*, lo más complicado y costoso de esta imprescindible herramienta es que la gente sea capaz de superar la aversión a comunicarse con una máquina, para ello es necesario que encuentre respuestas inmediatas:

“La página empezó a funcionar y a sernos útil cuando no tardábamos más de 24 horas en contestar a sus mensajes... Eso implicó una persona que la revisaba todos los días y gestionaba la contestación con todo el equipo técnico, aunque solo fuera para decirles que no sabíamos la respuesta”.

“La interacción la gente la interpreta como que su opinión nos importa, el silencio administrativo es el ninguneo absoluto”.

- ✦ Para finalizar este capítulo, señalar uno de los elementos más recurrentes de las entrevistas y esencial en cualquier PPP, las **reglas de juego**, un clásico:

“Es importante e imprescindible que las reglas de juego estén claras desde el principio, la gente es capaz de entender perfectamente los límites de la participación. Lo que no acepta es que cambien a mitad de partida”.

Siendo fácilmente comprensible y aceptable, por todos, esta verdad de Perogrullo, la dificultad está en saber cuáles son las reglas. Nadie se atreve a hacer un listado de las mismas y cada uno tiene su combinación propia.

⁹ No por casualidad se denomina a una técnica participativa y de resolución de conflictos “casa abierta”, que fundamentalmente significa “me voy a dónde ellos” y “me pongo a su disposición” porque “no tengo nada que ocultar”.



3.5. RESUMEN DE CONCLUSIONES

A continuación se redacta una breve recopilación de lo escuchado en las entrevistas realizadas a los actores en cuanto al proceso de diseño del Plan de Participación Pública del PATFOR:

- ✦ Dejar constancia desde el arranque que **la Conselleria tiene la responsabilidad y la dirección** sobre el PATFOR y sobre el PPP, como herramienta del primero. El PATFOR es un mandato legal que le otorga la sociedad a sus representantes democráticamente elegidos.
- ✦ Abrir un proceso participativo implica dejar abierto el PATFOR al **control social**. O como señala el convenio de Aarhus, la participación debe ser desde el principio *cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real*.
- ✦ Sólo se entiende la participación desde la **transparencia**, no tiene sentido pedir la opinión de quienes no tienen la información necesaria para poder expresarla con fundamento y de manera oportuna. Especialmente, que la documentación producto de la misma sea pública y de muy fácil acceso.
- ✦ Los diferentes pasos del proceso deben ser **previsibles**, por tanto, es necesario publicar una hoja de ruta que permita su seguimiento.
- ✦ Lo anterior no significa que fechas y metodologías sean inamovibles, un PPP debe ser **flexible y adaptativo**, de manera que cada paso dé pistas sobre cuál es la manera más lógica y consensuada de seguir el PPP.
- ✦ Los diferentes grupos de interés identificados por la Conselleria saben cuál es el mapa social de **actores implicados** que serán escuchados y con quiénes interactuarán en las fases de participación activa.



Índice de tablas

Tabla 1. Listado de actores entrevistados para el diseño del PPP. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	21
Tabla 2. Listado de actores entrevistados en la provincia de Alicante. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	32
Tabla 3. Listado de actores entrevistados en la provincia de Castellón. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	32
Tabla 4. Listado de actores entrevistados en la provincia de Valencia. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	33
Tabla 5. Listado de los miembros que componen el Grupo Consultivo. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	37

Índice de figuras

Figura 1. Normativa aplicable a la participación pública. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	9
Figura 2. Mapa de los actores y asociaciones afectados por el PATFOR. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	24
Figura 3. Herramientas empleadas en el Plan de Participación Pública del PATFOR. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	35
Figura 4. Flujo de información y decisiones entorno a los cuatro focos establecidos por el PATFOR. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	44
Figura 5. Cronograma de la elaboración del PATFOR. <i>Fuente: Elaboración propia.</i>	45

