



**Recomendación general del Ararteko 12/2011, de 28 de diciembre.
Democracia y participación ciudadana. En especial, la participación en los procesos medioambientales.**

I. Antecedentes

La participación en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía es la esencia de la democracia. Desde el surgimiento del Estado de Derecho las decisiones derivadas del ejercicio del poder han sido ejercitadas por la ciudadanía mediante diversos sistemas directos o representativos. En ese orden, la democracia representativa se ha constituido como el modelo hegemónico en la mayoría de los estados liberales, salvo puntuales excepciones de democracia directa. Es pacífico constatar que, con el paso del tiempo, este modelo ha comenzado a entrar en crisis. La delegación del ejercicio a los representantes elegidos ha supuesto un distanciamiento entre una parte de la ciudadanía y las Instituciones Públicas. A ello se han unido otros factores como el incremento de los asuntos públicos derivados de la implantación de un Estado social o una Administración Pública basada en un modelo burocrático y jerarquizado de la gestión de los asuntos públicos. Estas razones sirven para explicar las demandas surgidas a lo largo del Siglo XX de un mayor grado de transparencia y de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil. En los últimos tiempos, conviene dejar constancia de algunos de los movimientos ciudadanos¹ en el Estado español que han planteado la necesidad de introducir reformas en el modelo de participación ciudadana.

En respuesta a esa demanda han surgido diversas propuestas institucionales para tratar de restituir la confianza de la ciudadanía en los procesos de decisión y de dotarlas de una mayor legitimidad social. Un ejemplo podemos encontrarlo en las instituciones europeas que han desarrollado principios como el derecho a la buena administración para el desarrollo de las políticas comunitarias o principios de buen gobierno basados en la gobernanza democrática.

Las fórmulas para mejorar la participación política se han planteado en el ámbito de la democracia directa y de la democracia representativa. Las propuestas plantean reformas en la configuración de los referéndums, en la iniciativa popular y la introducción de mecanismos de participación en los procesos de aprobación de las leyes. Asimismo hay que constatar un tercer espacio para la participación en los asuntos públicos, ámbito en el que se centra esta recomendación; este ámbito hace referencia a la democracia participativa. En este ámbito el Tribunal Constitucional ha incluido la participación de los ciudadanos en las decisiones derivadas de la actuación administrativa. La finalidad de este modelo es crear

¹ <http://www.democraciarealya.es/> <http://www.democraciaparticipativa.es/>



cauces de escucha de los intereses, tanto individuales como colectivos, para enriquecer y legitimar las decisiones públicas. En relación con los intereses colectivos la participación tiene un aliado incolegible en la sociedad civil organizada. Asimismo este derecho a la participación está intrínsecamente unido a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública. Esta cuestión ya fue tratada por el Ararteko en la [recomendación 6/2010](#) sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental.

En la presente recomendación hemos considerado oportuno centrarnos en uno de los asuntos públicos en los que la participación resalta por su interés; el medio ambiente. Esta materia se ha constituido como uno de los ámbitos donde la participación de los colectivos y agentes sociales ha sido demandada con más insistencia. En este campo los instrumentos jurídicos internacionales como la Cumbre de Río, la Agenda 21 de la ONU para el medio ambiente y el Convenio de Aarhus han servido para introducir la variable participativa en la toma de decisiones de alcance ambiental.

La importancia de la participación también se manifiesta a nivel local. Los conflictos medioambientales surgidos en nuestra Comunidad Autónoma en relación con las grandes infraestructuras viarias, la gestión de los residuos urbanos o sobre nuevos desarrollos urbanos han derivado en conflictos sociales de entidad. La mayoría de grupos y colectivos dedicados a la protección del medio ambiente han demandado más participación en estos procesos, en especial, antes de tomar una decisión al respecto. En cierta manera esas carencias participativas de algunos procesos han propiciado un enquistamiento de los conflictos que debe servirnos como punto de partida en nuestras reflexiones. La participación no es un inconveniente en el proceso de la toma de las decisiones sino una oportunidad para mejorar y garantizar el acierto de las decisiones públicas y su legitimación popular. Por ello reconocer fórmulas adecuadas de participación no debe ser visto como un problema sino como parte de las soluciones que demanda una democracia de alta intensidad²

El objeto de esta recomendación es recoger los principios en los que se fundamente el principio de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello tendremos en cuenta la experiencia de esta institución en esta cuestión en los últimos años, en especial dentro de las decisiones medioambientales. A la vista de esos antecedentes plantearemos una serie de principios que debe garantizar la participación pública y propondremos una serie de recomendaciones.

² En Democracia y participación ciudadana. I. Lamarca. Publicado en la participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social IV Foro de reflexión y participación ciudadana: [La participación ciudadana: ¿Ficción o realidad?](#)



II. El derecho de participación en nuestro ordenamiento jurídico

- La [Constitución Española](#) introduce el principio de participación en su Título Preliminar. El artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El contenido debe interpretarse como un requisito esencial para el ejercicio de los poderes y de las funciones públicas que derivan de la propia definición del Estado democrático de Derecho y conforme al valor superior que representa el pluralismo político.

El Tribunal Constitucional³³ ha delimitado el derecho de participación política en los asuntos públicos en dos ámbitos diferentes. Por un lado, plantea la participación política como derecho fundamental, recogido en el artículo 23, a participar en los asuntos públicos que derivan del ejercicio de los poderes derivados de la soberanía popular. Este derecho tiene una manifestación de forma directa (referéndum, iniciativa popular) y otra por mandato representativo mediante la elección de representantes para el ejercicio del poder legislativo. Por otro lado reconoce un tercer género, la democracia participativa, como derecho de participación en la actuación administrativa.

La Constitución menciona el contenido de este derecho de participación administrativa en el artículo 105 de la CE. Esta disposición prevé que la Ley regulará el contenido de este derecho de audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas y de los interesados en la elaboración de los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.. Este derecho es uno de los cauces que disponen los ciudadanos para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho supone una participación en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento como el ejercicio de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Su finalidad es establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de aquellas personas potencialmente afectadas. Así éstas puedan dirigir sus opiniones con el objetivo de servir de fuente de información a la Administración y para favorecer el acierto y la oportunidad de la medida que se vaya a adoptar. En todo caso, es importante señalar que a través del trámite de información pública, el propio Tribunal Constitucional considera que *"se dota de cierta legitimación popular a las decisiones públicas"*.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio RTC\1995\119



- Con carácter general, la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativa Común, ha desarrollado este precepto constitucional. Por un lado, su artículo 3 establece el mandato a las administraciones públicas de actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación en sus relaciones con los ciudadanos.

Este principio de participación viene referido, entre otros, a los asuntos en los cuales la ciudadanía tenga la condición de interesada en el procedimiento. El artículo 31 establece que disponen de la condición de interesados aquellas personas físicas y asociaciones con un interés legítimo, individual o colectivo, en el asunto.

El artículo 35 incluye el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas en sus relaciones con las administraciones *"A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución"*.

En relación con el procedimiento administrativo son varias las disposiciones que regulan la participación de las personas interesadas:

- En los actos de instrucción, previos al trámite de audiencia, según el artículo 78, los interesados tienen derecho a proponer actuaciones, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.
- Trámite de audiencia. El artículo 84 prevé que instruido el procedimiento se abre un trámite de audiencia para las personas interesadas donde tienen derecho a acceder a la documentación que obre en el expediente y a alegar lo que consideren oportuno.
- Información Pública. Cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera el órgano instructor puede acordar un periodo de información pública, mediante una publicación en el correspondiente boletín, para poder examinar el procedimiento y presentar alegaciones. La ley establece que quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada aunque no adquirirán, por sí mismo, la condición de interesados.
- Al margen de estos mecanismos las administraciones públicas pueden establecer otras formas, medios y cauces de participación de la ciudadanía, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.





- La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados. En ese sentido la decisión deberá ser congruente con las cuestiones expuestas en el procedimiento. Una de las variantes que permite la Ley es la terminación convencional. Las administraciones públicas pueden, conforme al interés público, conveniar acuerdos siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción. Esta forma de resolución posibilita la participación de personas y asociaciones en la toma de decisiones.

Esta norma de procedimiento administrativo incorpora el contenido básico del derecho de participación en el ejercicio de las potestades y funciones públicas. Hay que precisar que en esta norma la participación se constituye como una exigencia procedimental que permite introducir alegaciones a los interesados en la toma de decisiones que, en todo caso, han de ser debidamente valorados por el órgano competente.

- Este derecho a la participación ha sido desarrollado por parte de algunos parlamentos autonómicos. La [Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008](#), de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, regula y fomenta la participación ciudadana, de forma individual o colectiva. Esta norma introduce un conjunto de acciones destinadas a encauzar la participación ciudadana a través de la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos. La [Ley 5/2010, de 21 de junio](#), Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana con el mismo objetivo de fomentar la participación ciudadana plantea instrumentos similares.
- Asimismo en el ámbito local la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), reguladora de las Bases del Régimen local incorpora en su artículo 69 el mandato a las corporaciones locales para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Para ello los ayuntamientos deben disponer de normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de las personas vecinas en los asuntos de la vida pública local. Dentro de los procedimientos que prevé menciona la iniciativa popular y la consulta popular sobre asuntos de competencia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos. También plantea la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada con igual objetivo de facilitar la participación ciudadana. Asimismo la ley establece la obligación de favorecer el desarrollo y la promoción de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos.
- Con posterioridad a esta ley, la regulación del derecho de la participación ciudadana ha tenido un desarrollo sectorial a través de normas que inciden en materias concretas (o sectoriales). Dentro del ámbito del urbanismo, el [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio](#), por el que se aprueba el Texto





Refundido de la Ley de Suelo, incluye en su artículo 4.e) el derecho de todos los ciudadanos a participar efectivamente en los procedimientos urbanísticos. Ese derecho comprende poder formular alegaciones y obtener de la administración una respuesta motivada. En Euskadi, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, ha regulado este derecho a la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los planes de ordenación a través de la figura de los programas de participación ciudadana y del Consejo Asesor del Planeamiento

Este principio de participación forma parte del derecho a la buena administración que han venido incorporando algunos ordenamientos jurídicos. En especial este derecho es mencionado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea conocida como [Carta de Niza](#). Este derecho mantiene que las instituciones comunitarias traten sus asuntos de modo imparcial y equitativo. Así menciona el derecho a ser oído antes de tomar una medida desfavorable y la obligación de la administración de motivar sus decisiones. Por otro lado, con directa vinculación con este principio está el principio de buena gobernanza. El [Libro blanco sobre la gobernanza europea](#) incluye el principio de participación como uno de los principios esenciales para la instauración del buen gobierno. Así la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión Europea implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Otro documento de interés es la comunicación de la Comisión- Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate COM/2005/0494 final. Esta comunicación plantea que la participación implica información, control, negociación y co-decisión lo que supone uno de los retos que tiene hoy el buen gobierno.

- En otro instrumento internacional, como la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, se menciona en su preámbulo el derecho de los y las ciudadanas a participar en la gestión de los asuntos públicos, formando parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Algunos ayuntamientos de la Comunidad autónoma del País Vasco han aprobado Reglamentos de Participación ciudadana para regular los mecanismos de participación. Así [Busturia](#), [Llodio/Laudio](#), [Amurrio](#) o [Vitoria/Gasteiz](#). Por su parte, la [Norma Foral 1/2010, de 8 de julio](#), sobre participación ciudadana ha regulado en el Territorio Histórico de Gipuzkoa la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Diputación Foral en sus distintos niveles de gestión. Esta disposición incluye el derecho a participar a través del ejercicio individual o mediante procesos participativos como la deliberación participativa o las consultas populares





III. El derecho de participación en la labor del Ararteko

- En los últimos años esta institución se ha ocupado en varias ocasiones de los problemas que suscita la participación en asuntos relacionados con el urbanismo, el medio ambiente, y, en menor medida, a asuntos de ámbito local.

Las dificultades para participar en los procesos iniciados, la falta de una respuesta formal o las deficiencias en la motivación han sido algunos de los supuestos analizados por esta institución. Por otro lado han sido varias las asociaciones que nos muestran su preocupación por el escaso valor que se asigna a sus aportaciones. Algunas administraciones públicas, lejos de considerar a las asociaciones o grupos en defensa de los intereses colectivos como partes interesadas para mejorar la toma de decisiones, manifiestan una total desconfianza hacia ellas.

- Uno de los supuestos en los que se plantearon estas cuestiones fue el caso de la planta de incineración de residuos orgánicos en Txingudi. En la [resolución elaborada por el Ararteko](#) analizamos la participación social efectiva en el proceso de decisión sobre la implantación de esa infraestructura. En ese caso planteábamos la exigencia, en materia medioambiental, de que la participación de la ciudadanía se ofreciera en una fase temprana del procedimiento, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles, para que permitiera una influencia real del público en la decisión que legítimamente fueran a adoptar las administraciones competentes. También planteábamos la creación de un órgano de participación ciudadana para el seguimiento del funcionamiento de la planta de gestión de residuos, cualquiera que defuera, finalmente, su naturaleza o tipología.

Sobre los distintos instrumentos de participación para conocer el parecer de la ciudadanía, en otra resolución sugeríamos que las administraciones públicas, dentro del ejercicio de sus competencias y en el ámbito de actuación establecido para cada caso, favorecieran la participación de las plataformas ciudadanas en la realización de sondeos o prospecciones que de forma pacífica sirvan para recoger el parecer de la ciudadanía ([Resolución del Ararteko, de 11 de octubre de 2006](#)).

- La participación ciudadana también ha sido un elemento de reflexión en los problemas generados en procesos de regeneración urbana y social. En el caso de una actuación prevista en una zona degradada de un municipio de Bizkaia planteamos que la información y la participación ciudadana debe resultar un activo que disponen los poderes públicos para favorecer la cohesión social. Para lograr una participación efectiva es importante que haya reconocimiento y respeto mutuo entre la parte institucional y social. Se trataría de reconocer a las y los interlocutores sociales y canalizar sus demandas, de tal manera que





hubiera posibilidad de una influencia real en las decisiones que afectan al proceso ([Resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006](#)).

En la resolución sobre una reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas sobre la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto Zierbana manteníamos la necesidad de establecer mecanismos adecuados que favorecieran la participación ciudadana y la colaboración administrativa ([Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2010](#)). En ese aspecto considerábamos que las administraciones deben promover programas de participación ciudadana específicos, como los previstos en el artículo 108 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Esto es, sesiones abiertas al público para exponer las decisiones propuestas por la administración y sus posibles alternativas, material divulgativo sobre los instrumentos urbanísticos en tramitación y sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía o incluso, en casos de graves controversias, la posibilidad de establecer cauces de participación activa como las consultas al conjunto de la población. Un instrumento válido para conseguir las aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones urbanísticas son los Consejos Asesores de Planeamiento Municipal que se han constituido en muchos ayuntamientos de nuestra Comunidad.

- Dentro del ámbito del urbanismo varias han sido las ocasiones en los que asociaciones contrarias a un determinado desarrollo urbano han tratado de participar en los procedimientos de toma de decisión. Sin embargo cuestionan que las administraciones se limitan, en la mayoría de los casos, a cumplir formalmente con los mecanismos de participación ciudadana existentes. La participación ha consistido en la posibilidad de acceder a la documentación obrante en el expediente, en el trámite de información pública abierto durante la tramitación de la propuesta de ordenación, y de presentar alegaciones que deben ser contestadas por el órgano competente con carácter previo a la toma de la decisión. En varias resoluciones hemos planteado que la participación en la toma de decisiones sea real y abierta, para lo cual resulta imprescindible que esta colaboración comience al inicio del procedimiento, con la finalidad de que se puedan contrastar todas las opciones y soluciones y permita ejercer una influencia efectiva en la decisión correspondiente. Dentro del programa de participación, la administración debe dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible. Así podemos mencionar la [resolución dirigida al Ayuntamiento de Bakio](#), sobre la modificación de las Normas Subsidiarias de planeamiento y la [recomendación al Ayuntamiento de Labastida](#) para que posibilite la participación efectiva del público interesado en la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana.
- Dentro de las actuaciones realizadas por el Ararteko en relación con esta participación merece una especial mención las Jornadas organizadas en los Cursos de Verano de la UPV/EHU sobre [la participación ciudadana en las](#)



decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social en Jornadas sobre Derechos Humanos. Entre las distintas intervenciones y el foro ciudadano junto a varias asociaciones ecologistas planteamos un conjunto de ideas sobre esta materia. Así mencionamos que la ciudadanía tiene derecho a saber. Los poderes públicos deben incentivar la participación activa de la ciudadanía. Hay que potenciar la participación de las organizaciones sociales en la fase temprana de los procedimientos decisorios. Deben buscarse nuevos canales de participación aunque, en todo caso la participación, debe respetar los procedimientos existentes. Corresponde a las administraciones públicas competentes adoptar las decisiones. Debe de mantener un sistema eficaz de garantía de los derechos de las personas. Por último, deben evaluarse y tratar de mejorar periódicamente la calidad de las vías de participación ciudadana.

En definitiva, la participación ciudadana ha sido una máxima de esta institución a la hora de abordar los problemas relaciones con la toma de decisiones urbanísticas y ambientales. Las resoluciones mencionadas dejan constancia de los pronunciamientos recogidos.

IV. La participación dentro de los procesos medio ambientales

El artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la ciudadanía en su conjunto. Los procedimientos administrativos y las decisiones que toman los poderes públicos en torno a la protección y conservación del medio ambiente implican un claro interés público en la defensa de objetivos como son el control ambiental de la contaminación, el desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad o la salud pública. En todo caso, en estos procesos las perspectivas y los intereses son poliédricos por lo que establecer cauces para escuchar los diferentes planteamientos que puede hacer la ciudadanía se torna fundamental. Asimismo existe una sociedad civil activa en cuestiones de alcance medioambiental. Hay grupos de personas, plataformas y asociaciones que han venido reivindicando de forma constante la defensa de un medio ambiente adecuado o que se constituyen para la salvaguarda de determinados intereses colectivos. La posibilidad de obtener esa visión particular o colectiva mediante la participación es una oportunidad para lograr una decisión mejor y más acertada.

Nuestro ordenamiento jurídico ha introducido la participación ambiental con base en diferentes instrumentos jurídicos internacionales que han ido asentando una suerte de democracia ambiental.

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobó en 1992 la **Declaración de Río**. Esta declaración ha sentando las bases de un sistema mundial de protección ambiental basado en un modelo de desarrollo sostenible. Su principio décimo planteaba que *"El mejor modo de*



tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda". Por su parte introdujo un programa o agenda para el siglo XXI. Dentro de ese programa se planteaba que las autoridades locales debían llevar a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y lograr un consenso sobre un Programa 21 Local para su comunidad.

- Este principio de participación tiene un especial reflejo en la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, conocida como el **Convenio de Aarhus**. Esta norma se ocupa de que los Estados parte garanticen adecuadamente los derechos de 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, los tres pilares de la democracia ambiental. Sobre la participación parte de la premisa de que un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones *"permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta"*.

El convenio plantea la necesidad de que las partes se doten de un marco jurídico preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio. Este instrumento jurídico no debe suponer, en ningún caso, un menoscabo de los derechos existentes.

Dentro de las disposiciones generales incorpora un principio de asistencia y colaboración por parte de los funcionarios y de las autoridades para permitir al público interesado participar más fácilmente en la toma de decisiones. También propone favorecer la educación ecológica del público y un expreso reconocimiento y apoyo a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente. En modo alguno las personas que ejerzan sus derechos ambientales pueden ser penalizadas, perseguidas o sometidas a tratos vejatorios.

La participación del público se establece en torno a tres clases de procedimientos: las decisiones administrativas relativas al control ambiental de actividades con efectos significativos para el medio ambiente, los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente y disposiciones normativas con efectos para el medio ambiente. También menciona expresamente el procedimiento para autorizar la diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

El primer supuesto trata la participación en el procedimiento de autorización de proyectos con impacto en el medio ambiente. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones que permita estas actividades se informará al público





interesado al comienzo del proceso. Es primordial que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real. La administración debe alentar al promotor del proyecto para que, antes de presentar su solicitud, identifique al público afectado con un doble objetivo: Informarle del objeto de la solicitud y entablar un debate con él. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se deben establecer plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público, para consultar la información obrante y para participar efectivamente en los trabajos. Dentro de este procedimiento se dota de especial entidad al trámite de información pública. Durante este trámite se debe permitir presentar observaciones, informaciones, análisis u opiniones mediante varios formatos. Así el Convenio incluye su presentación por escrito, en audiencia o mediante una investigación pública. Por último la resolución debe tener en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público y el público debe ser rápidamente informado de ella.

Respecto a los planes y programas relativos al medio ambiente el público debe participar en su elaboración tras haberle facilitado las informaciones necesarias *"en un marco transparente y equitativo"*. En el caso de las políticas públicas relativas al medio ambiente las partes deben tratar de posibilitar la participación. Las disposiciones reglamentarias o los instrumentos normativos que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente deben establecer los procedimientos para su tramitación que promuevan la participación efectiva del público en una fase apropiada, esto es cuando las opciones estén aún abiertas.

En definitiva, el derecho a participar implica la obligación de establecer mecanismos de participación. Es el promotor quien debe identificar a las personas interesadas –en especial las asociaciones medioambientales– para debatir sobre el proyecto antes de su presentación. Esta participación tiene que ser real, con capacidad de influir en la decisión a adoptar, por lo que ésta no puede estar tomada de antemano. Hay una especial mención a la necesidad de dotar a la participación de tiempo suficiente para un adecuado ejercicio. Las observaciones presentadas deben ser contrastadas por la administración mediante una audiencia y, en su caso, una investigación pública. Por último la participación debe ser tenida en cuenta en la decisión de cuyo resultado debe ser informado el público interesado.

- Este instrumento jurídico internacional ha propiciado el desarrollo de otras normas en el ámbito de la **Unión Europea**. Así mencionaremos la [Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997](#) por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente , la [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 la





[Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003](#), por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente que a su vez incorpora la participación ciudadana en la [Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996](#), relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

- Por su parte **España** ha ratificado el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. En su desarrollo ha aprobado la [Ley 27/2006, de 18 de junio](#), 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.

Esta Ley regula en su título tercero el derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental en relación con la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. Asimismo incorpora la participación en los procedimientos para la concesión de autorizaciones ambientales integradas y para la evaluación del impacto ambiental de ciertos proyectos con incidencia en el medio ambiente.

Para promover una participación real y efectiva del público en la elaboración de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados en la norma, las administraciones públicas velarán para que se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, de forma inteligible sobre las propuestas existentes y sobre el derecho a la participación en los procesos decisorios. En estos procesos el público tiene derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades y antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general. El resultado del proceso de participación debe ser tenido en cuenta al adoptar esas decisiones, de cuyo resultado final deberá informarse al público

- En relación con las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental la participación ambiental viene recogida en el [Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y la [Ley 6/2010, de 24 de marzo](#), de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Esta norma establece que las administraciones públicas promoverán y asegurarán la participación de las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos de autorización y aprobación de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y adoptarán las medidas previstas en esta ley para garantizar que tal participación sea real y efectiva.





- La Comunidad Autónoma de **Euskadi** ha regulado esta materia en la [Ley 3/1998, de 27 de mayo](#), General de Medio Ambiente. Esta norma incorpora en su artículo 3 el derecho de todas las personas a participar, directamente o a través de asociaciones de defensa ambiental, en las decisiones de protección ambiental. Asimismo incorpora la acción pública para exigir el cumplimiento de lo previsto en la legislación ambiental.

Esta norma prevé la participación del público interesado, mediante la apertura de un trámite de información pública, en la tramitación de las licencias de actividad clasificada, en las evaluaciones de impacto ambiental así como en las actividades de escasa incidencia en el medio ambiente (conforme al [Decreto 165/1999](#) de actividades exentas). La ley exige que, en ambas clases de actividades, sea preceptivo un trámite de información pública.

En relación con los planes y programas, el Decreto 183/2003, de 22 de julio, del Gobierno Vasco, regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental. En esta disposición se menciona de forma sucinta la participación del público interesado al incorporar en el informe definitivo de impacto ambiental las observaciones y alegaciones de índole ambiental presentadas por el público interesado en los trámites de audiencia e información pública.

En definitiva, la normativa ambiental vasca, muy anterior a las directrices de participación ambiental real y abierta del Convenio de Aarhus o de las directivas comunitarias mencionadas, se ha limitado a incorporar el principio de participación en las decisiones de control ambiental y a incardinarlas en los trámites procedimentales generales para la audiencia y la información pública.

- Otras fórmulas de participación orgánica son las previstas mediante los consejos consultivos en materia medio ambiental. Estos órganos colegiados, del que forman parte la administración pública correspondiente y los representantes de las asociaciones medioambientales y sociales, basan su labor consultiva en asesorar e informar sobre la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales. Mencionaremos ejemplos de distinto ámbito administrativo como son el [Consejo Asesor de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente](#), el [Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#) y otros consejos asesores de ámbito local ([Donostia/San Sebastián](#), [Vitoria/Gasteiz](#), Bilbao).
- Al margen de los procedimientos mencionados la participación ciudadana se ha constituido en un instrumento útil para la gestión de los conflictos ambientales suscitados ante el funcionamiento de actividades clasificadas. No nos referimos al proceso de autorización de esas actividades sino a aquellos casos en los que, tras ser autorizados por la administración y sujetos a las correspondientes medidas correctoras, no quedan resueltas la totalidad de las afecciones al medio ambiente o la salud de las personas. En algunos casos, las



administraciones públicas han ejercitado sus competencias de control e inspección ambiental mediante procesos participativos con fórmulas diferentes (comisión de seguimiento, mesas u otros mecanismos).

Por otro lado, la participación ciudadana también ha servido como un mecanismo para la resolución o disminución de los conflictos sociales relacionados con la apertura de equipamientos o actividades en suelo urbano en los que se plantea una activa contestación social.

En ambos procedimientos la constitución de una mesa de encuentro en la que participan las partes interesadas o concernidas sirve como instrumento de difusión de la información ambiental y un cauce para la presentación de propuestas, denuncias u otras reivindicaciones. Este mecanismo participativo ha servido para acercar posturas o, al menos, para posibilitar el reconocimiento de las partes interesadas.

V. Principios de participación

Conforme a la normativa expuesta, y alguna resolución judicial de interés en esta materia, podemos exponer una serie de principios que deben ser tenidos en cuenta para el correcto ejercicio de la participación ciudadana:

- **Universalidad.** La participación debe estar disponible para todas las personas interesadas. La ley 30/1992 considera que son personas interesadas aquellas cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan verse afectadas por la resolución. En el caso del medio ambiente hay que precisar que su protección, prevenir su deterioro y restaurarlo cuando haya habido daño, es un bien jurídico a proteger cuya defensa corresponde a todos los ciudadanos. En el ámbito autonómico, la Ley 3/1998 considera el derecho de todas las personas a participar en su defensa e incorpora la acción pública en la vía administrativa y jurisdiccional. Con base en esta ley todo ciudadano, de forma individual o en agrupación con otras personas, es interesado potencial en los procedimientos medioambientales que siguen las administraciones públicas vascas. En todo caso, el ejercicio de estos derechos debe ser rogado a la administración salvo en aquellos supuestos en los que, de oficio, la administración conceda la condición de público interesado en los términos del artículo 2.2 la Ley 27/2006.
- **Proactividad.** La administración debe identificar al público interesado en los expedientes medioambientales para instarle, de oficio, a personarse en el expediente como parte interesada. Ese llamamiento está principalmente dirigido a aquellas asociaciones con interés en la defensa del medio ambiente, en especial a aquellas asociaciones surgidas o ubicadas en torno al proceso ambiental objeto de participación. La participación proactiva del público implica la puesta a su disposición de toda la información obrante con antelación





suficiente para que pueda intervenir de manera efectiva. Asimismo, en aquellos casos en los que se intuya una importante contestación social (grandes infraestructuras viarias, de residuos u otros equipamientos de entidad) el Convenio de Aarhus posibilita en su artículo 6. 5 un debate previo entre promotor y público interesado.

- **Asistencia.** La administración debe dotarse de los medios necesarios para que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le aconsejen para que la participación resulte más asequible a la ciudadanía. Esta asistencia puede realizarse de manera previa mediante la educación ambiental que prevé el artículo 98 de la Ley 3/1998. Esta formación debe estar dirigida a la ciudadanía, a las personas responsables de la tramitación de estos procedimientos y a las autoridades encargadas de tomar las decisiones.
- **Neutralidad.** La participación nunca debe implicar que las personas interesadas en el procedimiento puedan verse, de cualquier modo, penalizadas en su ejercicio. Las autoridades y funcionarios deben propiciar un trato de respeto a la ciudadanía.
- **Transparencia.** Con carácter previo al proceso de participación debe ponerse de manifiesto por medios adecuados toda la información que obre en poder de la administración. Asimismo la administración debe buscar formulas electrónicas para favorecer la difusión, al menos entre las personas interesadas, de los nuevos documentos o tramites que se vayan elaborando. Asimismo la información sobre el resultado debe incluir información sobre la decisión, sobre las alegaciones presentadas y sobre el proceso de participación.
- **Decisión abierta.** Es fundamental abrir un proceso de participación cuando la decisión esté abierta. La existencia de una decisión preconcebida implica una ruptura del principio de buena fe y de confianza legítima del público interesado con la administración que promueve el proceso. Dentro de las opciones a valorar en la evaluación ambiental estratégica de planes y programas debe tenerse en cuenta la opción de no intervenir (la alternativa 0).
- **Participación real.** El proceso deliberativo debe estar dotado de medios que permitan acceder a toda la documentación, plantear todas las observaciones y propuestas por escrito o mediante *"una audiencia o una investigación pública"* en la que intervenga la persona solicitante. El Tribunal Supremo ha establecido en su sentencia, de 16 de febrero de 2009, que el trámite de audiencia no se satisface con la puesta en conocimiento de los afectados por el expediente, sino que debe producirse un procedimiento de *"diálogo, participación y respeto"*. Existen varios mecanismos para propiciar ese dialogo (los foros ciudadanos, jurados populares). Asimismo los plazos previstos para la participación deben dejar tiempo suficiente. Otra circunstancia importante es tener en cuenta los periodos vacacionales de la ciudadanía.





- **Participación efectiva.** La participación debe ser efectiva con capacidad de influir en el resultado y siempre debe ser tenida en cuenta y valorada. La administración competente debe realizar una contestación específica a las propuestas en la que se exprese los motivos por lo que se aceptan o se rechazan, tras una reposada lectura de las mismas, para de esta forma considerar que se ha realizado adecuadamente el trámite de audiencia pública.
- **Seguridad jurídica.** La participación requiere un marco jurídico propio que incluya los principios sobre los que se asienta el proceso participativo, el ámbito de aplicación, las normas de funcionamiento y en general la identificación de los estamentos o sectores de la sociedad civil que se pretenden integrar.
- **Conciliación y prevención.** La participación como método que encauza las aportaciones del público interesado para la toma de decisiones es, además un mecanismo válido para la resolución de conflictos.

V. Recomendaciones

- El Gobierno Vasco -partiendo de la legislación básica estatal- debe proponer una ley que regule la participación ciudadana en los asuntos públicos dentro de nuestra Comunidad Autónoma. Esa norma deberá fijar un marco jurídico propio y regular el derecho de las personas de forma individual o a través de organizaciones, a participar conforme a los principios incluidos en esta recomendación.
- En relación con el medio ambiente también resulta prioritario que el Gobierno Vasco adecue estos principios y los derivados en el Convenio de Aarhus en la Ley 3/1998, de 27 de mayo, General de Medio Ambiente.

En esta norma deberá establecerse los mecanismos suficientes para garantizar la participación real y efectiva en las distintas actividades sujetas a control ambiental (autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, licencia de actividad clasificada así como en las actividades comunicadas) y en aquellos planes, programas, políticas públicas o instrumentos normativos que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente.

- Ordenanzas municipales. Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco deberán promover la aprobación de reglamentos que regulen la participación ciudadana, en especial, la medioambiental.
- Las administraciones públicas vascas deberán dotarse de los medios suficientes para cumplir con las obligaciones derivadas de esta legislación. En especial, las administraciones locales deben hacer los esfuerzos necesarios





para dotarse de los medios técnicos, materiales e incluso personales para que los procesos decisorios resulten efectivos. Asimismo, deben ponerse medios para dotarse de planes de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía, a las personas responsables de la tramitación de estos procedimientos y a las autoridades encargadas de tomar las decisiones.

- Es necesario que las administraciones públicas propicien mecanismos de participación para la gestión de conflictos derivados del funcionamiento de actividades que implican afecciones al medio ambiente en los que esté representada la ciudadanía y las asociaciones interesadas. En estos foros es fundamental mantener un constante acceso a toda la información disponible y establecer cauces de comunicación entre las distintas partes. Asimismo los procesos de participación son válidos para conseguir una adecuada gestión de otros conflictos generados por actividades de escasa incidencia medioambiental pero con una amplia repercusión social.
- En relación con los procesos de participación existentes consideramos que las administraciones concernidas deben poner los medios y la voluntad política suficiente para cumplir con unos estándares básicos de calidad para la participación en asuntos ambientales basados en los siguientes planteamientos:
 - Las autoridades y el personal de la administración deben propiciar el respeto mutuo de todos los agentes participantes en los procesos participativos y, en especial, de las asociaciones constituidas en defensa de los intereses colectivos.
 - La administración debe identificar al público interesado en los expedientes medioambientales para instarle, de oficio, a personarse en el expediente como parte interesada. Ese llamamiento está principalmente dirigido a aquellas asociaciones surgidas o ubicadas en torno al proceso ambiental objeto de participación. En aquellos casos en los que se prevea una importante contestación social la administración deberá propiciar un debate previo entre promotor y público interesado.
 - Con carácter previo al proceso de participación, la administración debe poner de manifiesto, por los medios adecuados, toda la información que obre en poder de la administración. La administración debe buscar formulas electrónicas para favorecer la difusión, al menos entre las personas interesadas, de los nuevos documentos o trámites que se vayan siguiendo.





- Los plazos previstos para la participación deben dejar tiempo suficiente para que esta cumpla su finalidad. La legislación tendrá en cuenta los periodos vacacionales a la hora de fijar plazos para la participación pudiendo plantear la prórroga de los plazos previstos cuando el periodo coincida con el mes de agosto de los plazos.
- Los procesos de participación deben partir de una propuesta abierta. Dentro de las opciones a valorar en la evaluación ambiental estratégica debe tenerse en cuenta la opción de no intervenir (la alternativa 0). El proceso deliberativo debe estar dotado de medios que permitan acceder a toda la documentación, plantear todas las observaciones y propuestas por escrito o mediante otras técnicas de participación para propiciar ese diálogo (los foros ciudadanos, jurados populares).
- Asimismo, es fundamental que todas las personas interesadas en el procedimiento reciban información sobre el resultado que deberá incluir información sobre la decisión, sobre las alegaciones presentadas y sobre la influencia del proceso de participación en el proceso.

