

"GIZA
ESKUBIDEEI
BURUZKO
JARDUNALDIAK"
BILDUMA

COLECCIÓN
"JORNADAS
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS"

HERRITARREK INGURUMENEAN EDO GIZARTEAN ERAGINA DUTEN
AZPIEGITUREI BURUZKO ERABAKIETAN PARTE HARTZEA.
HAUSNARTZEKO ETA HERRITARREK PARTE HARTZEKO IV. FOROA:
HERRITARREN PARTAIDETZA: FIKZIOA ALA ERREALITEATEA?

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?



ararteko

Herriaren Defendatzaillea
Defensoría del Pueblo

20
urte años

Zuretzat lanean
Trabajando para ti

**HERRITARREK INGURUMENEAN EDO
GIZARTEAN ERAGINA DUTEN AZPIEGITUREI
BURUZKO ERABAKIETAN PARTE HARTZEA**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS
DECISIONES SOBRE INFRAESTRUCTURAS
DE INCIDENCIA AMBIENTAL
O CON IMPACTO SOCIAL**

**HAUSNARTZEKO ETA
HERRITARREK PARTE
HARTZEKO IV. FOROA:
HERRITARREN PARTAIDETZA:
FIKZIOA ALA ERREALITEA?**

**IV FORO DE REFLEXIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: ¿FICCIÓN O
REALIDAD?**

**XXVI. Uda Ikastaroak Donostian /
XXVI Cursos de Verano en San Sebastián**
**XIX. Europar Ikastaroak - UPV/EHU 2007 /
XIX Cursos Europeos - UPV/EHU 2007**

**"Giza eskubideei buruzko jardunaldiak" bilduma 11. zka. /
Colección "Jornadas sobre derechos humanos" nº 11**

© ARARTEKO

Fotokonposaketa eta inprimaketa / Fotocomposición e impresión:

Gráficas Santamaría, S.A. • www.grficassantamaria.com

Azaleko irudia / Ilustración de cubierta:

EPS comunicación • www.eps-grupo.com

Paper ekologikoa / Papel ecológico

ISBN: 978-84-89776-33-3

L.G. / D.L.: VI 521-2009

ararteko

AURKIBIDEA / ÍNDICE



AURKEZPENA / PRESENTACIÓN	9
(Iñigo Lamarca – <i>Ararteko</i>)	
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	17
(Iñigo Lamarca – <i>Ararteko</i>)	
LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIÓN EN PROYECTOS PÚBLICOS CON IMPACTO SOCIAL	31
(Juli Ponce – <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona</i>)	
LA OPOSICIÓN VECINAL ANTE DETERMINADAS INFRAESTRUCTURAS O EQUIPAMIENTOS CON IMPACTO SOCIAL (EL FENÓMENO NIMBY). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	111
(Mónica Arbeláez – <i>Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Asesora del Síndic de Greuges de Cataluña</i> María Jesús Larios – <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona</i>)	
HAUSNARTZEKO ETA HERRITARREK PARTE HARTZEKO IV. FOROA: HERRITARREN PARTAIDETZA: FIKZIOA ALA ERREALITATEA? HITZALDIEN TRANSKRIBAPENA / TRANSCRIPCIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN EL IV FORO DE REFLEXIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿FICCIÓN O REALIDAD?.....	133
HAUSNARTZEKO ETA HERRITARREK PARTE HARTZEKO IV. FOROA: HERRITARREN PARTAIDETZA: FIKZIOA ALA ERREALITATEA? LABURPENA ETA ONDORIOAK / RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL IV FORO DE REFLEXIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿FICCIÓN O REALIDAD?	239
(Almudena Cacho – <i>Periodista</i>)	

HAUSNARTZEKO ETA HERRITARREK PARTE HARTZEKO IV. FOROA:
HERRITARREN PARTAIDETZA: FIKZIOA ALA ERREALITATEA? PARTE-
HARTZAILEEN ZERRENDA /

LISTA DE PARTICIPANTES DEL IV FORO DE REFLEXIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
¿FICCIÓN O REALIDAD?

259

ararteko

AURKEZPENA / PRESENTACIÓN



EHUko Uda Ikastaro bikainen esparruan, Donostiako Zuzenbide Fakultateko Zuzenbide Konstituzionaleko Sailarekin lankidetzan, Ararteko erakundeak antolatzen duen jardunaldi erdia ikastaro horien artean dagoneko klasiko bat dela esan daiteke. Betidanik pentsatu dugu, erakunde homologoetako gure kide askok bezala, gure eginkizunak aurrera eramateko garrantzitsua dela hausnartzeko foroak antolatzea, haietan sakon eta zehatz aztertzeko herritarren eskubideak babesteari eta administrazio publikoen gobernantza egokiari loturiko gaiak.

Horretarako, Ararteko erakundeak bi tresna sortu ditugu. Batetik, hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko foroak izenekoa dago; gaian adituak direnak eta herritarrek, oro har, gonbidatzen ditugu foro horretan parte hartzera, bereziki gure hausnarketaren esparruan aritzen diren gobernuz kanpoko erakundeak. Bestalde, urtero ikastaro txiki hau antolatzen dugu, eta, atrebentzia ez bada, esango dut "gantzua onatzen txikian" gorde ohi dela, hau da, ikastaroa laburra baina trinkoa izan dadin saiatzeko gara.

Aurten, lehen aldiz, foroak eta ikastaroak bateratu ditugu; hartara, udako ikastaroko jardunaldia Arartekoaren Hausnartzeko eta Herritarrek Parte Hartzeko IV. Foroaren bigarren zatia da. Foro horretan mintegi bat egin genuen eztabaidagaiaren arlo praktikoan, modu batera edo

Puede decirse que la media jornada que la institución del Ararteko organiza en el marco de los magníficos Cursos de Verano de la UPV-EHU, en colaboración con el Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Donostia-San Sebastián, constituye ya un clásico de estos cursos. Siempre hemos entendido, al igual que muchos de nuestros colegas de instituciones homólogas, que para el desempeño de nuestras funciones resulta importante habilitar foros de reflexión en los que abordemos con profundidad y rigor cuestiones que atañen a la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía y a la buena gobernanza de las administraciones públicas.

Para ello hemos creado en el Ararteko dos herramientas. Por una parte, un denominado Foro de reflexión y participación ciudadana, en el que invitamos a participar a expertos en la materia elegida y a la sociedad en general, particularmente las organizaciones no gubernamentales que actúan en el ámbito objeto de nuestra reflexión. Por otra parte, organizamos anualmente este mini Curso que, si me permiten la licencia, como el buen perfume se sirve en frasco pequeño, es decir, procuramos que sea breve pero intenso y denso.

Este año hemos aunado, por vez primera, el Foro con el Curso, de manera que la jornada del curso de verano viene a ser la segunda parte del IV Foro de reflexión y participación ciudadana del Ararteko. En él llevamos a cabo un seminario con nueve personas especialistas que trabajan,

bestera, diharduten bederatziditurekin, eta ondorioak ikastaroaren bukaeran azaldu ziren.

Bi jardueren, foroaren nahiz ikastaroaren, ardatza oinarritzen da demokrazian herritarrei dagozkien informazioko eta parte-hartzeko arazo publikoen esparruan eta arlo jakin batzuetan, bereziki printzipioetan. Ikastaroaren aurkezpen nagusian, aipatu egiten zen askotan ordezkartzazko demokraziak eskaintzen dituen erabakimekanismoak ez direla nahikoak ingurumenari edo pertsonen osasunari eragiten dioten edo gizartearen aurkako jarrera sortzen dituzten arazoei buruz erabakiak hartzean, eta beharrezkoa dela hartzen diren erabaki publikoei legitimitate handiagoa emango dioten parte-hartzeko bideak antolatzea.

Guztira, lan honek bost lan barne hartzen ditu. Lehenik, Ararteko erakundearen titularraren txostena aurkezten da, "Demokrazia eta parte-hartzea" izenburuarekin. Txosten horretan aztertu egiten da "zenbateraino diren bateragarriak, batetik, interes publikoa eta baliabideen hartzaila izango diren pertsonen eskubideak babestea eta, bestetik, herritarrei informazioa ematea eta herritarrek berrek parte-hartzea maila gorenean; edo, bestela esanda, ea posible litzatekeen gizarte-zentro edo gizarte-baliabide horiek ezinbestekoak irekitzea tokian bizi diren herritarren onespenerekin." Interesa da eskumenak dituzten administrazio publikoei aplikatu moduko irizpideak eratztea.

Herritarrak gero eta prestatuago, informatuago eta antolatuago daude, eta badira beren eskubideen jakitun, gizarte-arloko eskubideak barne. Nolanahi ere,

de una manera u otra, en el terreno práctico de la problemática objeto de debate, cuyas conclusiones fueron expuestas al final del curso.

El eje de ambas actividades, foro y curso, se centra en los principios de información y de participación en los asuntos públicos que corresponde a los ciudadanos en democracia, particularmente en determinados campos. En la presentación general del curso se hacía referencia a que, en la toma de decisiones sobre infraestructuras con incidencia ambiental o en la salud de las personas o que generan contestación social, se pone muchas veces de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos decisorios que ofrece la democracia representativa y la necesidad de articular cauces participativos que den un plus de legitimidad a las decisiones públicas adoptadas.

En conjunto, esta obra agrupa cinco trabajos. En primer lugar se presenta la ponencia del titular de la institución del Ararteko, bajo el título "Democracia y participación". En ella se pone de relieve "hasta qué punto son conciliables, de un lado, el interés público y la protección de derechos de las personas destinatarias de esos recursos y, de otro, la información y la participación ciudadana en niveles máximos o, dicho de otro modo, si sería posible la apertura de estos centros o recursos sociales, que resultan imprescindibles, con la aprobación de la ciudadanía que reside en el lugar." El interés consiste en construir criterios trasladables a las administraciones públicas competentes.

La ciudadanía cada vez está más formada, informada y organizada, siendo consciente de sus derechos, incluyendo los de carácter social. En todo caso, resulta

beharrezkoa da berdintasuna eta gardentasuna bermatzeko politika eta jardunbideetan sakontzea Administrazioaren erabakiek –ingurumenaren eta azpiegituren esparrukoek, zehazki– eragiten dieten pertsona guztien prestakuntzarako, informaziorako eta parte-hartzerako eskubi-deei dagokienez.

Parte-hartze demokratikoa hobetzeaz hitz egiteko, gaur egun, ezinbestekoa da alderdi politikoei eta hedabideek duten rola aipatzea, argitalpen honetan azterturiko arazo guztiek eragindako talde eta pertsonen gizarte-eskarien aurrean duten irekitasunari dagokienez. Gainera, nabarmendu behar dira ikerketa demoskopikoak eta herri-kontsultak erabiltzeak dituen ahalmena nahiz arriskua; halakoek, dena dela, demokraziaren printzipioak errespetatu egin behar dituzte.

Bigarrenik, Juli Ponce Bartzelonako Unibertsitateko irakaslearen txostena dugu, “Administrazio ona eta herritarrek parte hartzea gizarte-inpaktuak duten proiektu publikoei buruz erabakiak hartzean”. Eraketaren eta diziplina askoren ikuspegia baliaturik, hainbat alderdiri heltzen zaizkio, eta alderdi horien artean nabarmentzen ditugu objektibotasun-printzipioa –Zuzenbidearen barruan– eta parte-hartzeko eta gardentasuneko printzipioak –gobernantza onaren barruan–. Gogoeta egiten da, halaber, zenbait kontzepturi buruz, hala nola demokraziari, legitimitateari eta administrazio-eraginkortasunari buruz, administrazio-jardueraren paradigma aldatzen ari den testuinguru batean. Interpretazio iradokitzaileak egiten dira Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legeaz nahiz Estatuko eta autonomia-erkidegoetako beste arau batzuez.

necesario ahondar en políticas y prácticas que aseguren la igualdad y la transparencia respecto de los principios de formación, información y participación de todas las personas afectadas por las decisiones administrativas, concretamente, en el campo del medio ambiente y de las infraestructuras.

No cabe hablar hoy de perfeccionamiento en la participación democrática sin referirnos al papel que juegan los partidos políticos y los medios de comunicación en relación con su permeabilidad a las demandas sociales de todos los grupos y personas afectadas por problemáticas analizadas en esta publicación. Además, cabe indicar el potencial y el riesgo en el uso de los estudios de prospección demoscópica y de las consultas populares que, en todo caso, deben respetar los principios democráticos.

En segundo lugar, contamos con la ponencia del profesor de la Universidad de Barcelona, Juli Ponce, bajo el título “La buena administración y la participación ciudadana en la toma de decisión en proyectos públicos con impacto social”. Desde una perspectiva comparada y multidisciplinar, se abordan numerosos aspectos entre los que destacamos la relación entre el principio de objetividad, dentro del derecho a una buena administración, y los principios de participación y transparencia, dentro de una buena gobernanza. También se reflexiona sobre conceptos como democracia, legitimidad y eficacia administrativas, dentro de un cambio de paradigma de la actuación administrativa, con sugerentes interpretaciones de la LRJPAC, así como de otras normas estatales y autonómicas.

Hirugarrenik, Mónica Arbeláez Rudas-ek –Bartzelonako Unibertsitateko Zuzenbide Konstituzionaleko irakasleak eta Kataluniako Síndic de Greuges delakoaren aholkulariak– eta María Jesús Larios Paterna-k –Bartzelonako Unibertsitateko Zuzenbide Konstituzionaleko irakasle titularrak– gizartearen inpaktua duten azpiegitura edo ekipamendu batzuen aurrean auzokideek aurkezten duten aurkako mugimenduen fenomenoari heldu diote. Nimby izeneko fenomenoaz ari dira (*nire etxearren atzealdean ez*); Ameriketako Estatu Batuetan hala izendatu zen, 1980ko hamarkadan, hainbat gizarte-talderen protesta-jarreraren adierazpena, haien inguruneke hirigintzan inpaktua zuten proiektu jakin batzuk garatu behar zirela eta. Egileek fenomeno hori dakarten bi egoera-mota nabarmendu zituzten: a) ingurumenari eta pertsonen osasunari kalte egiten dieten elementuak toki batean kokatzea (hondakindegia, hondakin-urak tratatzeko instalazioak, hondakin toxikoen hilerriak, eta abar); eta b), gizarte-ekipamendu jakin batzuk egotea edo jartzea, hala nola buru-gaixoentzako zentroak, drogaren mendekoei laguntzeko zentroak, kartzelak, adingabe arau-hausleak, etorkinak edo bazter-kolektiboak (behartsuak kasu) hartzeko zentroak.

Egileek diotenez, eta ikerketa zenbaiten arabera, batzuetan kontrako jarrera ez dute sortzen proiektu eztabaidatu baten ezaugarri objektiboek, baizik eta erabakitze-prozesuaren beraren ezaugarriek. Horrexegatik, herritarren parte-hartzeak kontrako erreakzio batzuk prebeni ditzake, nahiz eta, dena dela, estalian dauden motibazioen konplexutasuna eta askotarikotasuna nabarmendu behar diren. Gogoeta horiek jatorriaren eta jardunaren aldetiko legitimitateari buruzko hausnarketei lotzen dizkiete, Konstituzio

En tercer lugar, Mónica Arbeláez Rudas, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y Asesora del Síndic de Greuges de Cataluña, y María Jesús Larios Paterna, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, inciden en el fenómeno de la oposición vecinal ante determinadas infraestructuras o equipamientos con impacto social. Se refieren así al fenómeno Nimby (*no en mi patio trasero*), identificado en los EE.UU. de los ochenta como manifestación de la oposición de diversos grupos sociales a determinados proyectos de impacto urbano que se desarrollan dentro de su entorno. Las autoras destacan dos tipos de situaciones que generan dicho fenómeno: a) la disposición geográfica de elementos nocivos para el medio ambiente y para la salud de las personas (rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua residuales, cementerios de residuos tóxicos, etc.); y b), la existencia o la localización de determinados equipamientos sociales, como centros para enfermos mentales, centros de ayuda a la drogodependencia, centros penitenciarios, centros de acogida de menores infractores, de inmigrantes o de colectivos marginales como los indigentes.

De acuerdo con las autoras y, según diversas investigaciones, a veces no son las características objetivas de un proyecto problemático las que motivan su rechazo, sino las características del mismo proceso decisorio. Por ello la participación ciudadana puede prevenir ciertas reacciones de rechazo, sin perjuicio de destacar la complejidad y diversidad de las motivaciones latentes. Se relacionan estas consideraciones con reflexiones respecto de la legitimidad democrática de origen y de ejercicio, en una interpretación distinta a

Auzitegiaren 119/1995 Epaia beste-lako interpretazioa emanik. Testuan, era berean, Kataluniako *Sindic de Greuges* delakoak aztertu dituen arazoan adibide batzuk ere aurkezten dira.

Hurren, eta laugarrenik, "Herritarren parte-hartzea: fikzioa ala errealitatea?" izenburuko Hausnartzeko eta Herritarrek Parte Hartzeko IV. Foroan esanikoen transkripzioa aurkezten da. Foroaren asmoa zen udako ikastaroan planteatutako gaiari buruz ikuspegi praktikoago batetik hausnarketa egitea. Gizarte-mugimenduei behatzen edo haietan parte hartzen lan egiteagatik, Euskadiko egoeraren ikuspegi enpirikoa eman dezaketenei (hirigintzari, erraustegiei nahiz abiadura handiko trenari dagokienez, bereziki) eragin-trukean aritzeko aukera eskaini zitzaizkien. Atal honetan lagunarteko hizkerari zein parte-hartzaileek hitz egiteko baliatu zuten askatasunari eutsi diogu, baina horrek ez du esan nahi Ararteko erakundeak ageri diren iritzi guztiekin bat egiten duenik. Era berean, elebitasunaren konpromisoari eutsi zaio, foroan bai euskaraz bai gaztelaniaz hitz egin baitzen. Bestalde, irakurleak ohartuko da foroan zehar aipatu zela ETAk abiadura handiko trenaren auzian esku hartzea aurrez ikus zitekeela, hori nahi ez zen egoera izanik ere. Zoritxarrez, hala gertatu da, Ignacio Uria Mendizabal enpresaburua Azpeitian, 2008ko abenduaren 3an, hil baitzuen. Hemen berriz ere geure konpromisoa adierazten dugu oraindik ere hainbesteko mina sortzen ari den ezin justifikatuzko injustizia horren kontra.

Bosgarrenik, Foro horren laburpena eta ondorio batzuk bildu dira, Almudena

la STC 119/1995. En el texto se plantean también algunos ejemplos de asuntos tratados por el *Sindic de Greuges* catalán.

A continuación, y en cuarto lugar, se presenta la transcripción de las intervenciones realizadas en el IV Foro de reflexión y participación ciudadana, titulado "La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?". En el Foro se buscó una reflexión sobre el tema planteado en el Curso de Verano desde una perspectiva más práctica. Se dio la posibilidad de interacción a quienes, por su trabajo de observación o de participación directa en movimientos sociales, pudiesen aportar su visión empírica de la problemática en Euskadi, particularmente en relación con proyectos urbanísticos, de incineración, así como el relativo al tren de alta velocidad (TAV). En este apartado hemos conservado el lenguaje coloquial utilizado y la libertad con que se expresaron los participantes, lo cual no significa que la institución del Ararteko comparta todos los puntos de vista reflejados. Asimismo se ha mantenido el compromiso de un tratamiento lingüístico bilingüe ya que en el Foro se utilizó tanto euskera como castellano. Por otra parte, el lector podrá comprobar en su desarrollo la alusión de algunos participantes a la previsible e indeseada intervención de ETA en relación con el TAV. Desgraciadamente así ha sido en relación con el asesinato del empresario Ignacio Uria Mendizabal, el 3 de diciembre de 2008 en Azpeitia. Desde aquí reiteramos nuestro compromiso contra esta injusticia injustificable que tanto dolor sigue produciendo.

En quinto lugar, se recogen un resumen y unas conclusiones de dicho Foro

Cacho kazetariak idatzita, bera foroako kontalari aritu baitzen. Lehen ere esan denez, argitalpenaren lehen atalari dagokion udako ikastaroaren bukaeran aurkeztu ziren ondorio horiek. Halaber, Foroan parte hartu zutenen zerrenda ematen da, irakurleak balioztatu ahal izan dezan foroan zegoen ordezkaritza, gizartearen nahiz erakunde publikoen aldetik.

Bukatzeko, Sheldon Wolin Princeton-go irakasle emerituaren lan berri bat gogoraziko dugu. Gizarte zibilaren desmobilizazioari buruzkoa da, alegia, herritarren neutralizazioari buruz; hori, zenbaitetan, botere publikoak berak –botere ekonomikoarekin teilataturik, gaur egun– eragiten du, eta motibaziorik gabeko, beldurtutako edo axolagabetutako herritarrak sortzen ditu¹. Nahiz eta batez ere Ameriketako Estatu Batuetako gizartea aztertzen duen, haren ondorio batzuk EAEko gizartearen ere eztabaidatzeko modukoak dira; izan ere, azken batean xedea da demokrazia biziberritzea, ongi informaturik eta engaiaturik dauden eta libreak diren herritarrek, bide legitimoen barruan, parte har dezaten sustatuz.

Vitoria-Gasteiz,
2007ko uztaila

redactados por la periodista Almudena Cacho, quien actuó como relatora. Como ya se ha indicado, estas conclusiones fueron presentadas al final del Curso de Verano correspondiente a la primera parte de esta publicación. Asimismo, se ofrece un listado de los participantes del Foro para que el lector pueda valorar la representación social y pública en el mismo.

Terminamos recordando una obra reciente del profesor emérito de Princeton, Sheldon Wolin. Se refiere a la desmovilización de la sociedad civil como neutralización de la ciudadanía promovida en ocasiones por el propio poder político, imbricado hoy con el económico, que crea ciudadanos desmotivados, atemorizados o indiferentes¹. Si bien su estudio se centra en la sociedad estadounidense, diversas conclusiones pueden ser también objeto de debate en el seno de la sociedad vasca, ya que, finalmente, se trata de revitalizar la democracia mediante el fomento de la participación de ciudadanos debidamente informados, comprometidos y libres, dentro de los cauces legítimos.

Vitoria-Gasteiz,
julio de 2007

Iñigo Lamarca Iturbe
Arartekoa

¹ Sheldon S. Wolin. 2008. *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid: Katz.

¹ Sheldon S. Wolin. 2008. *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid: Katz.

ararteko

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

IÑIGO LAMARCA
Ararteko



A lo largo de este curso debatiremos sobre la participación ciudadana en las decisiones sobre las infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. La elección obedece a poderosas razones. En primer lugar, a la institución del Ararteko le han sido planteadas quejas relativas a infraestructuras públicas o actuaciones urbanísticas que han generado oposición en sectores sociales y vecinales. Podemos citar como ejemplos la planta de incineración de residuos urbanos proyectada para la zona de Txingudi en Hondarribia; o, más recientemente, la que se pretende construir en el barrio de Zubieta de Donostia-San Sebastián; o, asimismo, urbanizaciones de viviendas de diferentes municipios. En dichas quejas, formuladas todas ellas por grupos numerosos de vecinos o por grupos ecologistas, se plantea la oposición a la construcción que se pretende realizar, pero, al mismo tiempo, se manifiesta la protesta por una escasa o insuficiente participación ciudadana y social en el proceso de aprobación de la obra en cuestión a juicio de las personas reclamantes.

Es sabido que la labor de los Defensores y Defensoras del Pueblo no se circunscribe al control de legalidad de las actuaciones públicas, sino que debe también abogar por una mejora continua del ejercicio de los derechos de las personas, así como del funcionamiento de las administraciones. Nos ha parecido que una forma óptima de ejercer de manera responsable, a la par que rigurosa, nuestra función consiste en generar un espacio de reflexión y debate en el que, por una parte, analicemos desde la ciencia jurídica las posibilidades que el ordenamiento jurídico ofrece en esta materia y, de otra, demos voz a las personas que trabajan en el campo del medioambiente y de la participación ciudadana en la procura de una mejor protección de los derechos de la ciudadanía y de la calidad de vida.

Debemos constatar un segundo fenómeno de oposición vecinal, distinta en su naturaleza a la anterior, en este caso referente a dependencias, equipamientos o recursos sociales que se rechazan no por razones medioambientales o de afección a la salud sino porque pudieran afectar negativamente a la seguridad, a la calidad de vida o al valor de las propiedades inmobiliarias. Estamos hablando de centros de acogida de menores extranjeros o de reforma, de cárceles, de dependencias de atención o acogida de toxicómanos o de personas sin hogar o en situación de exclusión grave, etc. Como ya se ha indicado en una publicación anterior del Ararteko, se trata del fenómeno que en Estados Unidos han identificado con el acrónimo NIMBY (*not in my backyard*), es decir “no en mi patio trasero”. La institución del Ararteko ha tenido

que afrontar situaciones de este tipo en Euskadi, por ejemplo la apertura del centro Hontza en Bilbao o de alojamientos de acogida de menores extranjeros no acompañados en diferentes localidades vascas. La gran pregunta que cabe formular ante este fenómeno es hasta qué punto son conciliables, de un lado, el interés público y la protección de derechos de las personas destinatarias de esos recursos y, de otro, la información y la participación ciudadana en niveles máximos o, dicho de otro modo, si sería posible la apertura de estos centros o recursos sociales, que resultan imprescindibles, con la aprobación de la ciudadanía que reside en el lugar. Nos interesa reflexionar sobre estas cuestiones para construir criterios válidos que podamos trasladar a las administraciones públicas competentes.

Los ordenamientos jurídico-constitucionales de carácter democrático establecen, como uno de sus principios básicos, el derecho a la participación de la ciudadanía. Unido ello al principio de la soberanía popular, pilar fundamental de todo orden democrático, deberíamos decir, primeramente, que adjetivar la democracia como participativa resulta redundante puesto que, en la misma esencia de la democracia, está la idea de que el sistema democrático y el funcionamiento de sus instituciones deben garantizar que la voluntad del pueblo sea salvaguardada.

Ahora bien, si se ha acuñado la expresión “democracia participativa” es porque la dimensión gigantesca que han adquirido las instituciones públicas (de modo particular las administraciones públicas) ha producido una distancia cada vez más grande entre las instituciones y la ciudadanía, de manera que, a la luz de diversos indicadores, muchos ciudadanos no se sienten escuchados ni atendidos debidamente por sus representantes. Precisamente, uno de los denominadores comunes de muchas de las quejas que recibimos en la oficina del Ararteko (y esto es algo que también ocurre en las instituciones homólogas a la nuestra) es el incumplimiento de lo que podríamos denominar el principio/derecho a una buena administración, locución amplia y omnicomprendensiva que abarca muchos aspectos. Queremos reseñar, en cualquier caso, que las instituciones tipo ombudsman están jugando un papel interesante a la hora de canalizar las inquietudes ciudadanas a través de la presentación de quejas sobre actuaciones de las administraciones públicas. Sin embargo, estas instituciones, que cumplen una encomiable función garantista de los derechos de las personas, no están habilitadas ni preparadas para suplir déficits de participación, si bien ostentan cierta relevancia en una democracia de calidad.

El contexto en el que se desenvuelven las democracias en la actualidad es muy distinto al de hace pocas décadas. La sociedad mediática, la irrupción de internet y las nuevas herramientas de información, conocimiento y comunicación, así como el desarrollo de las ciencias de prospección demoscópica, han alumbrado un nuevo mundo al que los sistemas democráticos se han ido adaptando a trompicones, sin que hayan generado mecanismos adecuados de participación ciudadana que den satisfacción precisa a las demandas más exigentes.

Hemos de tener presente, por otra parte, que la realidad de la ciudadanía se ha transformado, en su aspecto sociológico, de manera radical, de suerte que el nivel de formación y conocimientos de muchos ciudadanos les permite tutear a la administración, y ello lleva consigo una exigencia inusual hasta fechas recientes de rigor en los planteamientos realizados por los gestores de la cosa pública, así como la capacidad de contrastar pareceres e incluso de formular propuestas. Tengamos en cuenta que los estudios universitarios han llegado a un porcentaje muy elevado de las generaciones más jóvenes y que, según señalábamos anteriormente, los medios de comunicación e internet facilitan la difusión de información y conocimientos. Como consecuencia de todo ello, la noción de ciudadanía se ha reforzado notablemente, y existe una conciencia de ciudadanía y de titularidad de derechos muy superior a la de épocas muy recientes. Se han constituido, además, grupos sociales, en forma de asociaciones y colectivos organizados, es decir la ciudadanía ha encontrado nuevos mecanismos no gubernamentales para canalizar sus propuestas y aspiraciones (lo cual constituye una novedad de enorme importancia). Frente a todo ello, las administraciones públicas responden, por lo general, con la torpeza y la lentitud de un paquidermo, cuando no con la furia incontrolada de estos mamíferos cuando se sienten atacados.

El propio Estado ha sufrido una transformación enorme, sobre todo a raíz de la implantación del denominado Estado social, que ha implicado el reconocimiento de derechos y prestaciones de carácter social (educación, sanidad, pensiones, etc.), lo cual ha traído consigo un crecimiento espectacular de la Administración pública, y la aparición de la enfermedad del burocratismo que aleja al ciudadano de los gestores públicos, sin que el sistema haya sido capaz de generar herramientas eficaces para combatir dicha enfermedad.

En este contexto de gran complejidad y de evolución rápida se hace preciso reflexionar sobre los cambios que debería experimentar el sistema político

democrático en su conjunto y, de manera especial, las administraciones públicas, que se adscriben a uno de los pilares de dicho sistema, el Poder Ejecutivo.

Avanzando más en nuestra línea argumental, podemos hablar de la existencia de un nuevo paradigma de representación en un contexto social, político y mediático muy diferente al existente hace unas pocas décadas. En la gran mayoría de los sistemas democráticos, que incluyen a todos los europeos, los partidos políticos se han constituido con el tiempo en organizaciones muy poderosas que gestionan en régimen de exclusividad la representación política. La ciudadanía, en las elecciones periódicas que se convocan, deposita su voto a favor de candidaturas cerradas y bloqueadas elaboradas por los partidos políticos, de suerte que es la afinidad con un partido o coalición política y con sus dirigentes máximos o, en su caso, con el cabeza de lista destinado a ocupar la responsabilidad política que está en juego, lo que determina la elección. De esta forma, junto con los dirigentes políticos conocidos por los electores, pasan a ocupar puestos de representación en parlamentos o ayuntamientos muchísimas personas desconocidas por la ciudadanía que habían sido incluidas en las candidaturas por los respectivos partidos políticos. Por consiguiente, las elecciones a los órganos de representación popular, aunque formalmente son directas, materialmente resultan indirectas para la mayoría de los cargos electivos puesto que el voto determina la cuota de representación de cada partido, que ha elegido previamente a las personas que lo van a representar. No debemos, desde nuestra responsabilidad institucional, valorar este estado de cosas, pero sí nos corresponde hacer hincapié en la necesidad imperiosa de habilitar cauces efectivos de relación, comunicación y participación entre la ciudadanía y los partidos políticos dado que estos últimos han cobrado un papel determinante en el ejercicio de la representación política.

Si hablamos de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos no podemos soslayar una cuestión de importancia capital que tiene incidencia en la citada cuestión: la consolidación de los medios de comunicación como una pieza clave de creciente importancia en los mecanismos de decisión de las modernas sociedades democráticas. No sé cuánto han subido en el ranking de su antigua posición de “cuarto poder”, pero lo cierto es que hoy nada tiene existencia pública y social si no viene recogido en los medios, y –lo que es más importante– todo se configura ante la opinión pública tal y como ha aparecido en los medios, de manera que la capacidad de influencia y de conformar estados de opinión de éstos es de una dimensión colosal y tal

circunstancia, desde luego, no ha pasado desapercibida a los demás sujetos o centros de poder del sistema (políticos, económicos, religiosos o sociales), que se esfuerzan por entablar relaciones estrechas con ellos, cuando no por tener medios propios o por controlarlos. Por consiguiente, el tratamiento que los asuntos relativos a las infraestructuras con impacto ambiental o social tiene en los medios será determinante, sin lugar a dudas, para establecer el grado de influencia que la ciudadanía organizada tendrá en los procesos decisorios sobre los citados temas.

En un mundo cambiante a gran velocidad, debemos constatar la creciente importancia de los estudios de prospección demoscópica. Constituye un elemento novedoso de nuestras democracias el hábito de pulsar la intención de voto de la ciudadanía, cuyo resultado influye en la acción de nuestros gobernantes. Este tipo de encuestas puede resultar una herramienta saludable para hacer llegar la opinión de la ciudadanía a quienes ostentan responsabilidades políticas, pero no se nos escapa la posibilidad de un uso perverso de las encuestas si persigue el objetivo premeditado de influir en la opinión pública con preguntas hábilmente manipuladas que pretendan conseguir un resultado concreto que luego se traslade a la sociedad. Pongamos como ejemplo de lo queremos decir la siguiente pregunta: “¿cree usted que, para combatir el paro, sería bueno eliminar las ayudas sociales a los inmigrantes?”. Seguramente, la respuesta afirmativa sería abrumadoramente mayoritaria, pero falsearía, de forma interesada, la posición de la ciudadanía ante temas complejos que exigen rigor, diagnósticos precisos y multidisciplinarios, huir como de la peste de la demagogia, y posiciones firmes, por imperativo ético y legal, para evitar y excluir el racismo y la xenofobia.

Resulta, asimismo, novedoso (al menos en estas latitudes) el uso de medios diferentes a la emisión de una papeleta en una urna, es decir, de internet o del teléfono, fijo o móvil, para la realización de consultas populares. Ya que hablamos de consultas o referéndums, aunque éstas sean consultivas es indudable que adquieren un gran peso socio-político que puede determinar el resultado final de la decisión, razón por la cual resulta de enorme importancia establecer reglas claras en su regulación: competencia para su convocatoria, ámbito territorial, número mínimo de votantes para su validez, etc.

Creemos que, tanto en el caso de las encuestas demoscópicas como de las consultas populares, resulta muy importante la formulación de la pregunta y, por ello, entendemos que esta tarea ha de hacerse con exquisito respeto

a los principios democráticos, y procurando que en una fase previa se haya facilitado, aunque sea para oírles, la participación de entidades concernidas de la sociedad organizada.

Habida cuenta de la importancia enorme que han adquirido la información y el conocimiento en las sociedades actuales, no cabe duda de que el ejercicio de la ciudadanía está muy vinculado a la posesión de esos elementos del saber, y esta circunstancia está generando desigualdades cada vez más grandes entre ciudadanos según los niveles de información y conocimiento que tienen. Una democracia de calidad no puede permitir estas desigualdades y, por tanto, uno de los retos más relevantes de las democracias modernas es darles una buena educación y formación a todos sus ciudadanos, así como facilitarles el acceso a la información, y todo ello de forma igualitaria. Se nos podrá decir que esto ya está garantizado a través de los medios de comunicación, en lo que se refiere a la información, y por medio de la educación universal, en lo relativo a la formación. Pero estamos refiriéndonos a otras cosas: al uso de las herramientas de acceso a la información (internet), a la eliminación de desigualdades en la calidad de la enseñanza que se están produciendo en el sistema escolar y, sobre todo, al acceso real –cuando sea razonablemente posible– a la información que está en la base de las decisiones de las administraciones públicas. Una democracia que quiera ser realmente participativa debe abrir de forma eficaz las bases de información que sustentan la actuación de las administraciones públicas para que sus ciudadanos puedan formular opiniones y propuestas constructivas que enriquezcan el trabajo de las administraciones y la hagan más próxima a la ciudadanía.

Ello contribuiría, además, en gran medida, a romper la brecha que separa cada vez más a las administraciones de los ciudadanos. La impresión que tenemos en las Defensorías del Pueblo, generada a través de numerosas quejas que tramitamos, es que muchos ciudadanos sienten lejanos a los poderes públicos y, en concreto, a las administraciones públicas y, en ocasiones, se sienten maltratados, no atendidos ni escuchados, tratados con prepotencia, ninguneados... No es exagerado afirmar que la vocación de servicio público está viéndose reducida por debajo de los umbrales admisibles en una democracia de calidad. A modo de ejemplo, podemos citar algunos factores que contribuyen a ello: la enorme magnitud de muchas de las administraciones de hoy día, la burocratización –en sentido negativo– de la gran mayoría de los funcionarios, o la complejidad de muchos temas que tratan las administraciones públicas. Se hace preciso, en consecuencia, una profunda reflexión acerca de

cómo actualizar y modernizar los servicios públicos para que los ciudadanos vuelvan a sentirlos próximos y perciban que cuentan con ellos en unos tiempos en los que la ciudadanía está en condiciones de participar de forma eficaz en la gestión de los asuntos públicos.

Podemos ligar las reflexiones anteriores con la cuestión de la participación del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. El ámbito medioambiental resulta ser, por su clara dimensión de interés público, un campo en el que las decisiones públicas deben gozar de una mayor legitimidad. Deben estar apoyadas en procesos de debate social previos que permitan la expresión y la consideración de las posiciones sociales existentes. Ha de evitarse, en la medida de lo posible, que las soluciones se sustenten exclusivamente en la voluntad política de las autoridades competentes, sin contrastar con las distintas sensibilidades e inquietudes de la sociedad, que será –en última instancia– la destinataria de estas decisiones.

A partir de la Cumbre de Río de Janeiro (1992) se ha constatado internacionalmente que la democracia representativa clásica, con administraciones públicas con poderes, en ocasiones, exorbitantes, se hace insuficiente para una defensa radical del medio ambiente como presupuesto de sostenibilidad del planeta y de la vida. Por ello, es preciso caminar en este ámbito hacia una auténtica democracia participativa, lo que algunos autores han calificado como “democracia ambiental”. Así lo habían entendido ya, desde hace algo más de un decenio, el legislador europeo, y, después, el estatal y autonómico, que han ido plasmando el principio de participación pública en las decisiones ambientales en diferentes normas específicamente dirigidas a disciplinar esta cuestión, en primer lugar, regulando el derecho de la ciudadanía a acceder a la información ambiental, como presupuesto de cualquier participación futura. Debemos citar, en este sentido, la Directiva 90/313/CEE del Consejo², modificada después por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo³, así como la Ley estatal 38/1995 y la Ley vasca 3/1998, General de Protección del Medio ambiente. Todas estas herramientas jurídicas fijan como condición esencial de los procedimientos ambientales, el establecimiento de trámites de participación e impugnación pública, tal y como sucede en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental y del control integrado de la contaminación.

² DO L 158, de 23.06.1990.

³ DO L 41 de 14.02.2003.

El problema que planteaba, sin embargo, que dichos trámites se convirtieran en cauces meramente formales, que no supongan un reflejo material de las inquietudes y demandas ciudadanas en la decisión final, fue detectado por diferentes países que auspiciaron la promulgación del conocido como *Convenio de Aarhus*, de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁴, convenio cuyas disposiciones han sido acogidas y desarrolladas por la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, derogando la anterior ley 38/1995.

Un elemento de capital importancia de esta normativa es el deber de facilitar una participación real del público *en una fase temprana* del procedimiento. El Convenio de Aarhus señala que la participación del público debe comenzar *“cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real”*.

La gestión de la información puede hacerse con distintos fines y de maneras diversas. Si ésta se lleva a cabo sin permitir la iniciativa de la sociedad y de sus grupos organizados –cuando éstos no se limitan a escuchar respuestas a cuestiones no formuladas y formulan preguntas propias–, esto indica, en principio, que no existe una voluntad clara de que exista un debate real sobre el tema. Detrás de ello subyace, a nuestro entender, una concepción un tanto reduccionista del saber o de la técnica, que no valora suficientemente las posibilidades de una ciudadanía formada y consciente para llevar a cabo aportaciones de toda índole que reviertan en beneficio del interés público, dejando en manos exclusivas de los técnicos la formulación de las bases sobre las que descansan decisiones especialmente sensibles y de alcance para toda la sociedad. La cuestión central, a nuestro juicio, estriba en la consideración de las asociaciones y grupos de defensa del medio ambiente como verdaderos interlocutores de la administración pública a la hora de tomar decisiones de calado ambiental que, por su singular dimensión colectiva o pública, y por cuanto que pueden afectar también al derecho a la salud, preocupan especialmente a la población. El Convenio de Aarhus otorga a la sociedad civil un papel relevante en la configuración de una sociedad ambientalmente sostenible, en consonancia con el espíritu y los postulados ya proclamados en la Declaración de Río de

⁴ Ratificado por España, mediante instrumento de 15 de diciembre de 2004, publicado en el BOE el 16 de febrero de 2005.

Janeiro de 1992. Para hacer efectivo el concepto de “democracia ambiental”, es imprescindible que los poderes públicos cuenten con las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, a quienes el Convenio de Aarhus y la ley que lo desarrolla pretenden conferir un protagonismo destacado en los procedimientos decisorios ambientales, al considerarlas como “público interesado”.

Debemos subrayar que la maduración del sistema democrático en una dirección de máxima participación ciudadana se produce sobre la base de una democracia representativa en la cual el poder de decisión y la legitimidad recaen en los representantes elegidos democráticamente, y éste es un aspecto que no debemos soslayar. En el procedimiento que conduce a la toma de decisiones, las administraciones públicas están obligadas, lógicamente, a cumplir con las normas que disciplinan la participación del público. Entendemos, desde una posición de abogar por una democracia de alta intensidad, que sería deseable ir más allá de las obligaciones legales para favorecer al máximo la participación ciudadana, a través de vías clásicas bien conocidas o mediante el uso de métodos innovadores como los núcleos de intervención participativa (NIP) o de aquellas técnicas creadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que se agrupan bajo el nuevo concepto de democracia, por cierto, objeto también de un curso de verano de esta edición. Ahora bien, el limitarse al cumplimiento estricto de las obligaciones legales en lo que a la participación ciudadana se refiere no conlleva invalidez o falta de legitimidad democrática de la decisión administrativa sometida a la crítica o impugnación de sectores o grupos sociales. En todo caso hablaríamos en tales casos de insuficiencias en la legitimación social. Pero, dejando a un lado visiones idílicas del funcionamiento de nuestras sociedades, no debemos obviar que en ocasiones el ejercicio de las responsabilidades públicas demanda la adopción de decisiones que inevitablemente concitarán la oposición de grupos sociales o incluso resulten impopulares. Este aspecto también debe ser tenido en cuenta en el tema que nos ocupa.

Concluiré mi intervención expresando, a modo de síntesis, las siete ideas principales que, desde la óptica del ejercicio de sus atribuciones de este ombudsman vasco, conforman el vasto y complejo territorio de la participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social:

1. La ciudadanía tiene derecho a saber, es decir, a estar informada. Este derecho debe tener el máximo contenido posible en una sociedad en la que

la mayor parte de la ciudadanía cuenta con formación suficiente para generar una opinión propia sobre los asuntos públicos que le conciernen. En consecuencia, la información tiene que ser continua y completa y debe facilitarse en un momento temprano del procedimiento administrativo de decisión para que la ciudadanía pueda ejercer responsablemente sus derechos y pueda participar eficazmente en dicho procedimiento.

2. Debemos caminar hacia una democracia participativa de verdad, para lo cual se hace preciso incentivar desde los poderes públicos la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos y reforzar la sociedad civil organizada en ONGs, que son un pilar fundamental de una democracia participativa.
3. Se ha de potenciar la participación de las organizaciones sociales en la fase temprana de los procedimientos decisorios, de manera que esa participación sea efectiva y real. Asimismo, se han de analizar y evaluar las propuestas que se formulan por parte de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.
4. La participación ciudadana debe hacerse conforme a los procedimientos establecidos en la ley y, por tanto, hay que respetar esos procedimientos. Al mismo tiempo, debe demandarse a los poderes públicos que redefinan con mayor amplitud y el máximo rigor los canales de participación con el doble objeto de favorecer la participación ciudadana y de que ésta exprese de la forma más precisa posible la voluntad de la ciudadanía. La ley 27/2006, de 18 de julio, que desarrolla las disposiciones del Convenio Aarhus se sitúa, en este sentido, en la senda señalada.
5. Corresponde a las administraciones públicas competentes adoptar las decisiones. Por tanto, no estamos en un sistema de co-decisión entre el sujeto público legitimado y las organizaciones sociales. Una vez se haya seguido el procedimiento legalmente establecido para la toma de la decisión, esa decisión ha de ser acatada en su fase de ejecución aunque sea merecedora de crítica.
6. Los sistemas de garantía de los derechos de las personas, y de defensa de esos derechos y de los intereses legítimos de la ciudadanía, han de estar siempre en perfecto estado y deben ser eficaces y rápidos para que

las decisiones de las administraciones públicas puedan ser sometidos al control y supervisión de los organismos públicos de garantía.

7. Los poderes públicos, y en particular las administraciones públicas, deberían evaluar periódicamente la calidad de las vías de participación ciudadana y plantearse una mejora continua de esas vías, en una perspectiva de democracia dinámica y cada vez más participativa. En esa evaluación no debe faltar la autocrítica para reconocer errores en los procedimientos decisorios relativos a infraestructuras con impacto ambiental o social y, en consecuencia, para mejorar las actuaciones públicas en ocasiones futuras.

ararteko

LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIÓN EN
PROYECTOS PÚBLICOS CON IMPACTO SOCIAL

JULI PONCE

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. LEGITIMACIÓN ADMINISTRATIVA, GOBERNANZA Y BUENA ADMINISTRACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN. LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El presente trabajo intenta hacer unas breves reflexiones sobre las conexiones entre el Derecho y la gestión pública y sobre las relaciones entre el Derecho y otras ciencias sociales respecto del papel de la participación pública en la toma de decisiones administrativas, especialmente en el caso de que tales decisiones sean susceptibles de suscitar un elevado impacto social. Efectivamente, como se verá, la buena administración es un concepto jurídico que puede ser una de las puertas de entrada a colaboraciones interesantes entre diversas aproximaciones, como las provenientes del Derecho, de la Economía o de la Ciencia Política, en torno a la cuestión aludida.

En especial, el objeto de este estudio es analizar los puntos de conexión entre la buena administración y la participación ciudadana, en el marco de nuestro Estado Social y *Democrático* de Derecho (art. 1.1CE).

Es éste un tema en el que los *ombudsmen* han demostrado un interés notable hasta la fecha y que les abre un campo de trabajo en pro de la mejora de las decisiones administrativas remarcable. Entre las muestras de interés en la materia, valga a modo de ejemplo la atención que le dedica el *Síndic de Greuges* catalán en su Informe al Parlamento de 2006, en cuyas pp. 259 y ss. se puede hallar un análisis de diversos casos sobre la oposición a determinados proyectos y equipamientos en relación con el fenómeno *NIMBY*, señalándose que:

*“El principio del buen gobierno no se debería limitar únicamente a tratar de corregir a favor del ciudadanos algunas deficiencias de los procedimientos administrativos. Precisamente, **el buen gobierno o la buena administración reclama de los entes públicos una valoración de los intereses generales, y no simplemente de los intereses de unos cuantos**”.*

El interés mostrado por los *ombudsmen* en relación con este tema también se demuestra por el impulso crucial que ha tenido el Defensor del Pueblo europeo en la cristalización del *derecho a una buena administración* en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, así como por su iniciativa en la elaboración del *Código de Buena Conducta Administrativa*. A ambos nos referiremos a lo largo de esta exposición.

En definitiva, como decíamos, los *ombudsmen* tienen en estos ámbitos un papel crucial, que sin duda desarrollarán en los próximos años con todavía mayor intensidad.

El punto de partida jurídico de la reflexión a efectuar se puede situar en los recientes Estatutos de Autonomía que han recogido el derecho a una buena administración. Es el caso, por ejemplo, del art. 30 del nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio⁵; del art. 31 del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁶; del artículo 14 del nuevo Estatuto de Autonomía

⁵ “Art. 30. Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración.

1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.
2. Todas las personas tienen derecho que los poderes públicos de Cataluña las traten, en los asuntos que las afectan, de una manera imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.
3. Las leyes tienen que regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que hacen referencia los apartados 1 y 2 y tienen que determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que dependen tienen que adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.”

Este precepto hace falta ponerlo en conexión con los arts. 37 y 38 del Estatuto, los cuales, entre otras cuestiones y por lo que ahora interesa, señalan que este derecho vincula a todos los poderes públicos de Cataluña; que las disposiciones normativas tienen que respetarlo y se tienen que interpretar y aplicar en el sentido más favorable para su plena efectividad; que el Parlamento aprobará por ley la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña; y que la regulación esencial y el desarrollo directo se tiene que hacer por ley, estableciendo una garantía mediante recurso judicial ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y a través de la intervención del nuevo Consejo de Garantías Estatutarias. También hay que interpretarlo en este último punto sistemáticamente con el art. 76.4, el cual señala que los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias serán vinculantes cuando se refieran a leyes que desarrollen o afecten derechos reconocidos por el Estatuto, como el de buena administración.

⁶ “Artículo 31. Buena administración.

Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.”

balear, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero⁷; o del art. 9 de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, al Estatuto de Autonomía valenciano⁸.

Teniendo en cuenta estos preceptos, las siguientes reflexiones intentarán responder a estas preguntas:

⁷ "Artículo 14. Derechos en relación con las Administraciones públicas.

1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears.
2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las Administraciones públicas de las Illes Balears traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad.
3. Los ciudadanos de las Illes Balears tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.
4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.
5. Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones, así como de su derecho a ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las Administraciones públicas de las Illes Balears de acuerdo con la legislación del Estado y las leyes del Parlamento."

⁸ "Artículo 9.1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad.
Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.
3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano.
4. Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana.
La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.
5. La Generalitat garantizará políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, así como sus derechos al asociacionismo, de acuerdo con la legislación del Estado."

- a) ¿Qué conexión tiene el concepto de buena administración con los modelos de legitimación del comportamiento administrativo? Veremos que esta conexión existe. A tal fin, utilizaré los tres paradigmas históricos a que hace referencia PRATS, cuando habla del paradigma burocrático, del *management* y de la gobernanza⁹.
- b) ¿Qué significado tiene el derecho a una buena administración? Se tratará, por lo tanto, de saber cuál es su contenido y las maneras de hacerlo efectivo.
- c) ¿Se trata de una peculiaridad autonómica introducida por los nuevos Estatutos? Cómo veremos, ni es una peculiaridad autonómica ni los nuevos Estatutos suponen en este punto una novedad absoluta, ya que hay normas europeas y españolas que ya hacían referencia al concepto buena administración.
- d) Y, sobre todo, ¿qué tiene que ver la buena administración con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en general y, en particular, en la de las referidas a proyectos públicos con impacto social?

1.2. BUENA ADMINISTRACIÓN Y LEGITIMACIÓN ADMINISTRATIVA: LA INSUFICIENCIA DE LOS ENFOQUES BASADOS EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Empezando por la primera cuestión, es preciso señalar que ocuparnos de la buena administración es ocuparnos de la legitimación del comportamiento público. El tema de la legitimación o legitimidad de la Administración Pública es un campo vasto y complejo, cuyas dificultades se inician ya con la propia terminología utilizada. Es, además, un concepto cultivado por diferentes disciplinas científicas, que se ocupan de él desde diversas perspectivas usando diferentes metodologías.

Por ello, el objeto de las siguientes líneas tiene que ser restringido forzosamente. Nuestra intención es ocuparnos de la legitimación de la Administración como concepto jurídico, lo que no quiere decir que no se tengan en

⁹ PRATS i CATALÀ, J., *De la burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza*, INAP, Madrid, 2005.

cuenta, a lo largo de la exposición, aportaciones realizadas desde otras ciencias sociales.

Una visión de la legitimación administrativa, como es sabido, es la legitimación derivada de la ejecución de la Ley. Desde esta perspectiva, la Administración Pública estaría legitimada en la medida en que se dedique a ejecutar la Ley aprobada por los representantes democráticos del pueblo. Esta ejecución dotaría a la Administración de legitimidad democrática, a través de un sistema de conexiones entre el pueblo, sus representantes, el Gobierno y, finalmente, la Administración, racionalizando su actuación. Un destacado exponente de este modelo de racionalidad formal, como es conocido, es WEBER¹⁰.

Es lo que Joan PRATS denomina el paradigma burocrático vigente monopolísticamente hasta mediados de los años 70 del pasado siglo. En él se forma el Derecho Administrativo clásico y en él todavía pervive como paradigma dominante.

Este modelo "formal" de legitimación administrativa, en la cual la Administración se limitaría a ser una "correa de transmisión", en expresión de STEWART, de la Ley, pudo ser suficiente en el contexto del *Estado liberal* y mientras la actividad administrativa se limitó a la ejecución de programas normativos simples. Sin embargo, el tráfico en el *Estado Social* y la progresiva extensión y complejidad de las tareas administrativas revelaron la insuficiencia de este modelo de legitimación¹¹.

A caballo entre el siglo XIX y el siglo XX, ya DUGUIT puso de relieve como la cuestión de la legitimación administrativa no dependía sólo de la ejecución

¹⁰ La racionalidad formal impregna la visión weberiana de la actividad administrativa, entendiéndola como subsunción de los hechos en la norma y aplicación automática de la misma, de conformidad con el esquema propio de la lógica deductiva, la cual tiene que impregnar la Administración burocrática. Ésta, "es de acuerdo con toda la experiencia la forma más racional que se ejerza una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por lo tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar la óptima en sus resultados". WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 178.

¹¹ La expresión "correa de transmisión" (*transmission belt*) procede del clásico trabajo de STEWART, R.B., "The reformation of American Administrative Law", *Harvard Law Review*, Vol. 88, n.º. 8, 1975, págs. 1.675: "The traditional model of administrative law thus conceives of the agency as a mere transmission belt for implementing legislative directives in particular cases".

de la Ley, sino que estaba ligada a la realización de prestaciones materiales, en la idea del Servicio Público. En el Estado Social la Administración ya no es importante sólo por lo que *sea*, como ocurriera en el Estado liberal, sino por lo que *hace*¹².

Este cambio afecta también en la estructura de las normas programadoras de la actividad administrativa, **augmentando los espacios discrecionales**. Este aumento de la discrecionalidad comporta, a su vez, dos consecuencias que nos interesa ahora hacer resaltar: un impacto sobre el concepto tradicional en nuestra cultura jurídica de interés general y sobre la legitimidad administrativa basada en la ejecución de la ley.

En primer lugar, la existencia de crecientes ámbitos discrecionales cuestiona el entendimiento, tradicional en la cultura continental europea, del interés general como un monolítico interés trascendente de los intereses de los ciudadanos y susceptible de ser concretado sólo por la Administración, en virtud de su *expertise*.

Un rasgo característico de nuestras sociedades complejas es, en expresión de John RAWLS, el *fact of pluralism*: un radical pluralismo en las maneras de entender el mundo y una variedad de valores no siempre conciliables. Pluralismo que impide que la Administración pueda encontrar el interés general, en una instancia ajena a la sociedad, sólo en su pericia y conocimiento accesible, sino que tiene que encontrar éste conociendo y ponderando los intereses privados y públicos de qué está compuesto. En resumidas cuentas, el interés general es *inmanente* no trascendente a los intereses de los ciudadanos.

La segunda consecuencia del aumento de discrecionalidad es que este fenómeno hace entrar en crisis el criterio de la racionalidad legal. La legitimidad democrática de la Administración, apoyada, en gran parte, en la idea de ejecución de la ley como expresión de la voluntad popular, se debilitaría según algunas opiniones, ya que la ley ya no expresa cuáles son los intereses generales, sino que perdona su definición al Gobierno, quien difícilmente, a diferencia del Parlamento, representa a todos los intereses sociales, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, o a la propia Administración, mediante el desarrollo de sus espacios de decisión.

¹² BAÑÓN MARTÍNEZ, R., "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, pág. 35.

Si bien es cierto que tal legitimidad subsiste, ya que se funda también en la dirección política ejercida por el gobierno e introducida en la Administración a través del principio de jerarquía, decrece su intensidad, la cual no puede ser compensada con un simple incremento de la dirección política mencionada sin comprometer la imparcialidad y objetividad del actuar administrativo (art. 103 CE), en una tensión bien conocida entre política y Administración.

El Derecho Administrativo clásico formado en el paradigma burocrático está intentando adaptarse a esta nueva realidad, superando su tendencia histórica a aparecer como un elemento *antidiscrecional* (en el que la discrecionalidad es entendida, como dice algún autor, como un caballo de Troya en el Estado de Derecho¹³) y evolucionando hacia un proyecto en el que el Derecho no sólo elimina la discrecionalidad o, como mal menor, la limita externamente, sino que orienta y guía el ejercicio de la misma, mediante reglas y principios.

Un proyecto, pues, en el que cada vez es más difícil de aceptar –como señalan todavía frecuentemente los manuales de Derecho Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo– que la discrecionalidad sea una elección entre *indiferentes jurídicos*, dado que al Derecho no le es indiferente que se tomen buenas decisiones. Otra cosa es que, dado que el núcleo de la decisión es extrajurídico, el Derecho no pueda prefigurar, reglar, la decisión final. Pero sí puede, en todo caso, orientar la toma de la decisión, mediante, por ejemplo, el diseño procedimental y organizativo, y exigir una rendición de cuentas, *accountability*, con un reforzamiento de la fundamentación y motivación de las decisiones (actos, normas o planes) que se adopten, en cumplimiento, como veremos, del deber de buena administración.

Por lo tanto, no hay que confundir los límites del control judicial de la discrecionalidad (recuérdese el art. 71.2 LJCA, derogando el anterior art. 85 LJCA de 1956) con los límites del Derecho público. A éste le interesa el buen ejercicio de la discrecionalidad y tiene, por tanto, que diseñar instrumentos a tal fin, siendo el procedimiento administrativo, en este sentido, fundamental. Ya que el Derecho Público no es equivalente al Derecho procesal contencioso-administrativo, una reducción de este tipo, además de incorrecta, sería muy peligrosa para la posición y funcionalidad del Derecho.

¹³ La expresión proviene de HUBER, quién considera la discrecionalidad administrativa como “caballo de Troya del derecho administrativo del Estado de Derecho”, según menciona BULLINGER, M., “La discrecionalidad de la Administración. Evolución y funciones, control judicial”, *La Ley*, año VIII, n.º. 1831, 30 de octubre de 1987, p. 899, nota 26.

Como el consejero del Consejo de Estado francés, señor Braibant ha expresado gráficamente, incluso cuándo las autoridades públicas tienen permiso legal para hacer lo que ellas quieren, no pueden hacer cualquier cosa, y el uso correcto de la discrecionalidad está en el corazón de la idea de buena administración¹⁴.

Ocurre entonces que, en el servicio a los intereses generales, la Administración, en numerosas ocasiones, ya no puede legitimarse sólo en la ejecución de la norma que los contempla, sino que tiene que buscarlos ella misma. En este contexto, los ciudadanos demandan, cada vez más, que se les tome en consideración en el desarrollo de la actividad administrativa y que se les justifiquen las razones de ésta, expresándose en forma incluso violenta, en caso de percibir ausencia de diálogo, a través de acciones cívicas de protesta masiva, que tienen lugar en relación con decisiones de alto voltaje social, como por ejemplo la ubicación de infraestructuras conflictivas, el conocido fenómeno NIMBY (plantas de tratamientos de residuos, etc.).

Estas inquietudes han sido englobadas bajo el letrero de legitimación-equidad por MESCHERIAKOFF, en referencia a un nuevo marco de relaciones entre la Administración y los ciudadanos, es decir, a *cómo* la Administración hace cosas donde las ideas de *consenso* y *aceptación* cobran relevancia¹⁵.

De otro lado, el modelo de legitimación basado en la realización de prestaciones materiales por la Administración también parece entrar en crisis en nuestros días. Las deficiencias del *mercado* justificaron y justifican la intervención administrativa en el Estado Social. Pero crecientemente se detecta un rechazo de la intervención administrativa en el mercado, ante las presuntas deficiencias *públicas* que desvirtúan éste, siendo una expresión de esta postura, por ejemplo, los fenómenos privatizadores.

En un contexto de crisis del Estado del Bienestar, además en dificultades por problemas financieros, a la Administración ya no sólo se le exige que haga cosas, sino que, además, las haga de manera que consiga realmente sus objetivos, economizando los medios utilizados para eso, demostrando, en

¹⁴ Conclusiones BRAIBANT, "CE" de 13 de diciembre de 1970, Sieur Lambert, *AJDA*, 1971, pág. 53.

¹⁵ MESCHERIAKOFF S., "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 2, 1990, pp. 128 y ss., SHMIDT-ASSMAN, E., "La legitimación de la Administración como concepto jurídico", *D.A.*, núm. 243, 1993, pp. 208 y 209.

definitiva, que su intervención es útil y necesaria socialmente, destruyendo lo que se ha denominado la *presunción de ineficiencia* que preside los estereotipos sobre la Administración Pública.

La legitimidad administrativa, entonces, reside ya no sólo en el *qué* o en el *cuánto*, también, de nuevo en el *cómo* se hacen las cosas. Surgen, así, las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en la actuación administrativa, conectadas a una *legitimidad por rendimientos* y a una gestión orientada a resultados, elementos básicos de la nueva gestión denominada pública, impulsada durante los años ochenta del pasado siglo XX.

Como pone de relieve PRATS CATALÁN, resulta que a la legitimidad legal de las Administraciones públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, no planteados por la transición al Estado social y democrático de Derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las Administraciones Públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos¹⁶.

Pero desde mediados de los años noventa del pasado siglo, como señala el propio PRATS CATALÁN, el paradigma de la legitimación administrativa vuelve a cambiar, surgiendo especialmente en Europa un consenso sobre el hecho de que la legitimidad de la actuación pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil.

1.3. LEGITIMACIÓN Y GOBERNANZA: REDES Y PARTICIPACIÓN

En contextos de creciente complejidad y fragmentación, el foco se mueve, de un paradigma todavía en construcción, hacia una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y la aplicación de la política y las políticas públicas, en una actuación en red.

Eso comporta una transición, desde las decisiones públicas unilaterales, a formulas basadas en la persuasión y la negociación y, desde la dirección jerárquica

¹⁶ PRATS CATALÀ, J., "Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas", en BRUGUÉ, O. y SUBIRATS, J., *Lecturas de gestión pública*, MAP, Madrid, 1996, pág. 183.

en el seno de las organizaciones públicas, a formulas basadas en la coordinación y la cooperación, mediante las que los responsables públicos tratan de movilizar recursos y esfuerzos dispersos entre actores públicos y privados.

Un buen ejemplo en este sentido lo encontramos en la gobernanza de la formación y de la investigación en materias administrativas. En el ámbito catalán, por ejemplo, la *Escuela de Administración Pública de Cataluña* es un actor de la red existente en este sector, como lo son también otras instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas. La cooperación y colaboración entre estas instituciones es esencial para poder alcanzar el interés general establecido de forma genérica en la Ley 4/1987, de 24 de marzo, reguladora de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, institución que, por su posición en la red, tiene que actuar de catalizador y facilitador de las relaciones entre los diferentes actores con el fin de poder cumplir sus tareas legales.

1.4. LEGITIMACIÓN, BUENA ADMINISTRACIÓN Y CALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En conexión con lo que se ha expuesto, y con las ideas de buena administración y buena gobernanza, una nueva idea surge en los últimos años, si bien con contornos todavía un poco difusos, que podría, incluso considerarse incluida en las ya mencionadas legitimación por rendimientos o legitimación-equidad: la exigencia de *calidad* en la actividad administrativa, que estaría expresando, en definitiva, la necesidad de un nuevo consenso social y político en torno a las Administraciones Públicas, detectado ya por nuestra doctrina. La tesis que aquí se sostiene es doble:

1. La calidad se refiere no sólo a los resultados sino también a las interacciones entre niveles de gobierno con las organizaciones empresariales y la sociedad civil y, por lo tanto, se da la mano con la idea de buena gobernanza.
2. El Derecho tiene que ver con la calidad y tiene un papel propio en la promoción de ésta, como expresa ahora la obligación jurídica, que veremos con detalle, de desarrollo de una buena administración¹⁷.

¹⁷ CLUZEL-MÉTAYER, L., *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006, con prólogo de Jacques Chevallier en este sentido.

Desde una perspectiva normativa, la preocupación por la calidad puede encontrarse en los recientes desarrollos normativos contenidos al art. 4.1 b LOFAGE (cuando se refiere a la determinación de los correspondientes “estándares de calidad”), y ahora en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el cual se establece el marco global para la mejora de la calidad de la Administración general del Estado.

Por otra parte, se tiene que tener en cuenta, también, el documento elaborado por el MAP titulado *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, uno de cuyos capítulos se titula precisamente “Promover la gestión de calidad en las Administraciones Públicas”¹⁸.

Desde la doctrina administrativista, con respecto a la buena administración y la calidad, no puede olvidarse el clásico trabajo del profesor Alejandro NIETO, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, publicado en la *RAP*, n.º. 76, de 1975, pp. 9 y ss., donde se destacaba que “en definitiva, de lo que se trata es de que el jurista, en cuanto técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la *realización* de los intereses colectivos y generales, de la misma manera que ahora existen ya para la *defensa* de los derechos individuales”.

El mismo profesor NIETO recordaba unos años más tarde, en su introducción a *34 Artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, INAP, 1983, pág. 44, cómo la inicial preocupación de los autores clásicos por el buen funcionamiento administrativo se fue diluyendo posteriormente, concentrándose el Derecho Administrativo sólo en el “arte de defender a los particulares”.

En este sentido, vale la pena quizás traer a colación las palabras de uno de estos autores. Se trata de OLIVAN, quien en su obra *La Administración Pública con relación a España*, IEP, Madrid, 1954, pp. 293 y ss., señalaba que “la Administración es una ciencia, porque no sólo consiste en la acción que cuida y asegura el cumplimiento de las leyes, sino (...) que enseña a conocer las necesidades y los intereses y la mejor manera de darles satisfacción y fomento, según los casos”.

¹⁸ Consultable en: http://www.060.es/administracion_publica/organizacion_publica/programas_y_proyectos/simplificacion_administrativa/documentos-ides-idweb.jsp (última consulta efectuada: 3 de julio de 2007).

Estas inquietudes entorno al papel del Derecho Administrativo en relación con el buen funcionamiento de la Administración tienen que ser recuperadas y tienen que ser potenciadas en vista del marco constitucional y estatutario vigente.

2. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, EL DEBER CONSTITUCIONAL DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución de 1978 (como hemos tenido ocasión de señalar en nuestro trabajo *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo*, 2001, Lex Nova), prevé implícitamente un auténtico deber jurídico de medios: lo que hemos denominado, siguiendo la línea clásica de nuestra legislación, jurisprudencia y doctrina, *deber de buena administración*. Deber que se encuentra explicitado en los arts. 9.3 (principio de interdicción de la arbitrariedad), 31.2 (principios de economía y eficiencia) y 103.1 (principios de objetividad, coordinación y eficacia) y que afecta a todo desarrollo de la función administrativa.

2.1. BUENA ADMINISTRACIÓN, DEBERES DE OBJETIVIDAD Y EFICACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1.1. BUENA ADMINISTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Merece la pena, a los efectos de lo que ahora interesa, la conexión entre buena administración y participación, detenernos en el significado y consecuencias de la consagración por la CE de los principios de objetividad y eficacia en el art. 103.1 CE¹⁹.

A) EL DEBER DE COMPORTAMIENTO OBJETIVO. EL SIGNIFICADO DE ESTE DEBER

Para comprender adecuadamente el deber jurídico de comportamiento administrativo objetivo previsto en el art. 103.1 CE, es preciso previamente distinguirlo de las nociones de neutralidad e imparcialidad.

¹⁹ Nos remitimos *in totum* a PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo*, 2001, Lex Nova, especialmente, pp. 245 y ss.

Partiendo de la necesaria dirección política de la Administración por el Gobierno, inexcusable en virtud del principio democrático (art. 1.1 CE, art. 97 CE, art. 3.3 LRJPAC), no cabe sostener una neutralidad política de la Administración, entendida como una total desvinculación de ésta respecto de la orientación gubernamental, como una absoluta indiferencia política, como una autonomía posicional del aparato administrativo frente al Gobierno.

Cosa distinta es que dado que la función administrativa consiste en el servicio a los intereses generales sea precisa cierta autonomía de la burocracia frente al mando político, lo que conduce a lo que se ha denominado la gran paradoja del sistema administrativo. Al servicio precisamente de esa “cierta” autonomía del aparato administrativo, que exige una tensión equilibrada entre el legítimo y necesario poder de orientación gubernamental y la “despolitización” de la Administración se despliega el principio de imparcialidad, en su vertiente institucional. Esta vertiente institucional de la imparcialidad estaría conectada con la regulación de la función pública y desplegaría su virtualidad tanto en el momento de la selección de los empleados públicos como a lo largo de su relación con la Administración.

Junto a esta vertiente institucional, la imparcialidad a que se refiere el art. 103.3 CE tiene otra vertiente, que podríamos denominar personal o subjetiva, referida a la actividad desplegada por los concretos funcionarios públicos. Desde este punto de vista, el principio de imparcialidad incorporaría una prohibición de discriminación, en íntima conexión, pues, con el principio de igualdad del art. 14 CE. Esta vertiente de la imparcialidad impide a los empleados públicos dejarse influenciar por intereses personales, por intereses políticos partidistas o por intereses privados provenientes de la sociedad que puedan dar lugar a un trato discriminatorio (especialmente claras al respecto son las SSTS de 19 de mayo de 1988, Ar. 5060, y de 10 de mayo de 1992, Ar. 3744). En servicio del cumplimiento de este principio el ordenamiento articula, como es sabido, las técnicas de abstención y recusación (arts. 28 y 29 LRJPAC).

El principio de imparcialidad en su vertiente subjetiva exige de los agentes de la Administración que no discriminen, no que sean indiferentes a las legítimas orientaciones del Gobierno ni a su posición activa, podríamos decir necesariamente apasionada en su tarea fundamental: “Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE):

Ello explica las diferencias existentes entre la imparcialidad de los agentes administrativos (103 CE) y la independencia judicial (117.1 CE), por cuanto los primeros deben servir a los intereses generales, de los cuales son depositarios, defendiéndolos en caso de conflicto con los intereses privados, individuales o colectivos, que puedan dañarlos, en tanto que los segundos no son portadores de ningún interés, sino que se sitúa en una posición de superioridad y desvinculación de las partes, limitándose a la aplicación del Derecho sobre la base de razonamientos jurídicos. Posición diversa que explica a su vez la distinción necesaria entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial, por cuanto el primero debe conducir a una decisión imparcial, en el sentido de no discriminatoria, pero además la más adecuada a los intereses generales que en cada caso concreto deben ser servidos por la Administración, por lo que como ha subrayado el TC en su sentencia de 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 B, “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos”.

Sin embargo, las vertientes institucional y subjetiva del principio de imparcialidad contenido en el art. 103.3 CE no se identifican, en nuestra opinión, con el principio de objetividad, contenido separadamente en el primer apartado del mismo precepto constitucional, pese a que existen opiniones doctrinales que emplean ambos conceptos de forma indistinta. Esta separación en apartados diferentes y la distinta terminología empleada por nuestro Texto Fundamental son datos que permiten establecer esta diferencia conceptual entre ambos principios. En este sentido, consideramos que el principio de imparcialidad, en sus dos caras ya aludidas, es un presupuesto necesario del principio de objetividad, pero no agota éste, ya que la objetividad viene referida en un sentido dinámico a la actividad de la Administración, indicando cómo debe desarrollarse ésta y estableciendo, en consecuencia, un deber positivo de comportamiento administrativo, una regla de conducta.

Por tanto, para que la Administración actúe objetivamente (art. 103.1 CE) es condición necesaria el respeto del principio de imparcialidad (art. 103.3 CE), pero no es suficiente, por cuanto el deber de ejercicio objetivo de la función administrativa comporta algo más, un plus característico del principio de objetividad: el deber de investigación y ponderación cuidadosa de los elementos fácticos y de los intereses envueltos en el supuesto antes de proceder a la toma de la decisión, a fin de intentar lograr la más acertada.

La afirmación de este importante deber, capital en el entendimiento del ejercicio de la función administrativa y del papel del procedimiento administrativo, merece una consideración específica.

EL SIGNIFICADO DE ESTE DEBER

Este deber ha sido proclamado por la jurisprudencia y la doctrina en distintos países. Así, en Francia, el Consejo de Estado y la doctrina han señalado la necesidad de que los órganos administrativos encargados de ejercer la discrecionalidad realicen un examen particularizado de las circunstancias del caso (lo que impide la adopción de líneas rígidas de conducta a aplicar indiscriminadamente en la resolución de casos similares sin analizar cada uno individualmente, decisión Piron de 1942), examen que ha de ser real, auténtico y efectivo.

En Alemania, la jurisprudencia y la doctrina han establecido el deber de ponderación de los intereses envueltos, el cual deriva de la naturaleza misma de la planificación y es, por tanto, independiente de su positivación legal. En los Países Bajos, un deber semejante ha acabado por encontrar una plasmación normativa en el art. 3.4 de la Ley Administrativa General Holandesa de 1994, el cual señala que “En la adopción de resoluciones, la Administración Pública debe ponderar los intereses directamente afectados...”

En Derecho británico, la jurisprudencia ha exigido que en el ejercicio de la discrecionalidad no se tomen en consideración factores irrelevantes y no se dejen de tener en cuenta ninguno de los factores relevantes, realizando un análisis específico del supuesto concreto, evitando posturas de principio que vinculen futuras decisiones singulares evitando el análisis pormenorizado del caso (entre otras relevantes decisiones, vid. *British Oxygen v. Board of Trade* –quien ejerce la discrecionalidad no puede “shut his ears” ante una toma de decisión específica– y *Associated provincial picture houses, Ltd, v. Wednesbury Corporation*, auténtico *leading case* en relación con la noción de *unreasonableness*). La doctrina por su parte ha recomendado la elaboración de un código de principios de buena administración, entre los que ha incluido un semejante deber de ponderación (*Administration under Law, Justice*, 1971). En idéntico sentido se pronuncia la doctrina italiana en relación con el principio de imparcialidad del art. 97.1 de la Constitución.

Todo este acervo comparado ha tenido también reflejo en el ámbito común europeo a través de la Recomendación núm. R (80) 2, adoptada por el

Comité de Ministros el 11 de marzo de 1980, relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas. Entre los principios fundamentales referidos al ejercicio de la discrecionalidad y que deben guiar el Derecho y la práctica administrativa de los estados miembros, el apéndice de la recomendación incluye la necesidad de proceder con objetividad e imparcialidad, teniendo en cuenta las particulares circunstancias de cada caso y entre éstas sólo los factores relevantes y pertinentes al supuesto concreto, a fin de lograr un adecuado balance entre los efectos perjudiciales de la decisión sobre los derechos, libertades o intereses de los ciudadanos y la finalidad perseguida por la misma (punto II, apartados 2,4 y 6, del apéndice).

En fin, debemos remitirnos aquí a lo que comentaremos a propósito del deber de buena administración del art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa acoge este principio de buena administración en su art. 9, el cual señala que al adoptar decisiones, el funcionario “tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante”.

Por último, puede señalarse cómo este deber de ponderación cuidadosa de las circunstancias, antes de ejercer la discrecionalidad para garantizar la toma de la decisión más acertada posible, late también en el Derecho norteamericano en la doctrina jurisprudencial del *hard look*, cuyo fin es garantizar que las agencias administrativas se hayan situado en la mejor situación posible antes de hacer uso de la discrecionalidad, implicándose en un proceso de decisión racional en el que se efectúe una valoración auténtica, real, del alcance de los datos y documentos que constan en el expediente que conduzca a la elección de una alternativa fundada en un análisis razonado de los hechos e intereses pertinentes en cada supuesto.

En definitiva, puede apreciarse cómo en diversos sistemas jurídicos está reconocido un deber jurídico de los órganos administrativos de conocimiento y ponderación de las circunstancias e intereses presentes en el caso antes de ejercer sus funciones y elegir una de las alternativas posibles, deber que tiene como finalidad orientar en positivo el núcleo extrajurídico de la decisión, intentando lograr, de este modo, un incremento en la calidad de ésta, así como una mayor garantía del acierto de la misma en su servicio a los intereses generales.

Pues bien, consideramos, como ya adelantamos, que en España existe también una regla positiva de comportamiento administrativo semejante, impuesta por el principio de objetividad plasmado en el apartado primero del art. 103 CE. Mientras el principio de imparcialidad prohíbe el comportamiento administrativo parcial, es decir, influido por consideraciones ajenas al caso que dan lugar a discriminación, el de objetividad expresa un plus, una exigencia añadida: la necesidad de que el órgano administrativo ejerza sus potestades previo conocimiento suficiente de las circunstancias del caso y ponderando los intereses, públicos y/o privados, envueltos en el asunto. Esta exigencia, característica del principio de objetividad, explicaría la distinción que realiza nuestra Constitución –en este punto más precisa que la italiana– entre imparcialidad (103.3) y objetividad (103.1).

El deber de objetividad demanda una decisión fruto de una fundamentación adecuada y de una ponderación de las circunstancias del caso. Respecto a la fundamentación, ésta deberá hallarse en el expediente, donde deberán constar los antecedentes de la decisión finalmente adoptada (véanse los arts. 54.2 LRJPAC, art. 13 LCAP, y art. 24, b y f LG). Respecto al *quantum* de la fundamentación que deberá obrar en el expediente, es difícil señalar en abstracto otra cosa que la necesidad de que sea suficiente, teniendo en cuenta el modelo de racionalidad limitada del que debe partirse. Podrá existir un margen valorativo del instructor al respecto, revisable judicialmente. En cualquier caso, teniendo en cuenta las precisiones efectuadas, como el TC ha puesto de relieve, quien adopta la decisión deberá “poseer *datos objetivos suficientes* derivados de las circunstancias de hecho *concurrentes en cada caso*”. Por tanto, si bien no es posible, ni adecuado, establecer de forma previa y homogénea cuantos antecedentes deberá manejar la Administración al tomar sus decisiones, el principio de objetividad exige que, ante cada situación específica, dependiendo del tipo de discrecionalidad que se ejerza, el órgano resolutorio cuente con elementos suficientes, los cuales habrán de ser introducidos, como se dijo, en la fase de instrucción.

En esta línea, el TS ha tenido ocasión, en diversas ocasiones, de poner de relieve esta obligación administrativa de actuación diligente (entre otras, véase la muy interesante STS de 31 de diciembre de 1988, Ar. 10293). Ahora bien, el principio de objetividad no sólo impone el deber de desarrollar una suficiente actividad instructora que quede plasmada en el expediente. Es preciso, en segundo lugar que, además, *ese expediente demuestre que el órgano resolutorio ha tomado en consideración, ha ponderado realmente, todos los datos y*

elementos de juicio allí reunidos. Este deber deriva del principio de objetividad y, por tanto, no es precisa su específica plasmación legal, aunque algunas normas lo prevean (por ejemplo, art. 38 RP, art. 2.1 c) Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental o art. 5.2 b) Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento estatal de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas). En cualquier caso, se explicita o no en la concreta norma sectorial, tal ponderación debe siempre existir y esa existencia debe quedar acreditada en el expediente administrativo.

Así lo exige la STC 66/1985, de 8 de mayo, FJ 5, al señalar que la Administración, antes de adoptar una decisión “debe (...) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión”. De igual modo, diversas SSTs insisten en tal deber jurídico. Como ha sido subrayado por la STS de 26 de enero de 1987 (Ar.1991), todos los actos administrativos, incluidos los discrecionales, deben estar investidos de una “razón justificante, (...) en concordancia con el principio de objetividad de la actuación administrativa (art. 103.1 de la Constitución)”, no bastando que el ejercicio de la función administrativa se fundamente en “abstractas acepciones de *discrecionalidad*”.

En definitiva, según diversas sentencias del TS, el principio de objetividad exige que la discrecionalidad deba ser desarrollada “ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes”. Y esa valoración administrativa de las circunstancias debe existir, siendo, en última instancia, labor judicial verificar su cumplimiento, mediante el análisis del expediente.

El control judicial debe comprobar la existencia de esa fundamentación de la decisión adoptada, mediante “un juicio de conocimiento sobre el proceder del órgano administrativo, que debe realizarse a través del mayor y más completo estudio que sea posible de las circunstancias, motivos y condiciones en que se produjo el acto administrativo enjuiciado” (STS de 13 de julio de 1984 (Ar. 4673)). Y si de ese análisis del expediente administrativo se llega al convencimiento judicial de la ausencia de valoración y fundamentación, si en el expediente no se encuentra ninguna razón que justifique la solución elegida, entonces procederá la declaración de invalidez de ésta.

Con relación a esta cuestión, nos permitimos llamar la atención sobre el valor de la *propuesta de resolución*. Esta figura se encuentra recogida en la LRJPAC, aunque de un modo disperso, sin atención específica. Así, los arts.

35 e), 79.1 y 84.1 mencionan la propuesta de resolución, pero sin delimitar nítidamente esta figura, que es citada siempre al hilo de otras actividades de instrucción.

Consideramos que la propuesta de resolución ha de condensar los antecedentes y el fundamento de la decisión a adoptar, plasmando una primera ponderación de los datos contenidos en el expediente y conteniendo razones para adoptar una determinada alternativa. Es cierto que la propuesta de resolución no predetermina la decisión final del órgano competente para decidir, pero no lo es menos que si éste no la sigue debería justificar el porqué, en virtud del deber de racionalidad y de objetividad, por lo que, en este sentido, puede hablarse de una cierta vinculación.

En este sentido, en la regulación del derecho al procedimiento debido, en nuestra opinión debería dedicarse un precepto específico a regular la propuesta de resolución dentro del Capítulo III del Título VI, de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, de la Ley 30/1992. Este precepto debería definir la propuesta de resolución como ponderación o evaluación de los datos del expediente que debe, a su vez, tener correspondiente reflejo documental. Asimismo, y en conexión con este precepto, el art. 54.1 c) LRJPAC debería incluir, junto a los supuestos ya existentes y aquí comentados, la necesidad de motivar la decisión final en el caso en que se aparte del criterio seguido en la propuesta de resolución.

La importancia expuesta de la propuesta de resolución, en conexión con el deber de buena administración y, concretamente, con el de objetividad, debería justificar, a nuestro criterio, que el legislador sectorial, cuando formalizara procedimientos de actuación administrativa, destacara su papel como factor de ponderación de los hechos e intereses envueltos en la toma de la decisión. En esta línea, nuestro ordenamiento cuenta ya con buenos ejemplos, especialmente en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora (recuérdese el art. 18 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) que sería deseable se extendieran a otros ámbitos de actuación sectorial.

Debe notarse, para terminar con el deber jurídico de ponderación derivado del mandato de objetividad, que la decisión final a que conduzca tal ponderación debe tener una relación lógica con la fundamentación existente en el expediente, de tal modo que no es posible adoptar una decisión que esté en oposición al razonamiento seguido durante el entero procedimiento

administrativo, sin razones que lo justifiquen. La resolución final debe tener una conexión lógica y racional con los fundamentos de la misma, en virtud del deber de racionalidad que ya conocemos que conecta en el aspecto procedimental con el principio de congruencia (art. 89 y 138.2 LRJPAC). Por tanto, los informes no vinculantes obrantes en el expediente paradójicamente “vinculan” a la Administración, en el sentido de que ésta no puede separarse de los mismos si no es mediante una sólida motivación (art. 54.1 c LRJPAC, entre otras la interesante STS de 15 de octubre de 1981, Ar. 3673). De igual modo, las respuestas ofrecidas durante el transcurso del procedimiento a las alegaciones ciudadanas obliga a una coherencia con la decisión final (véanse las importantes SSTS de 3 de julio de 1993, Ar. 5493 y de 21 de febrero de 1994, Ar. 1455).

De todo lo expuesto se aprecia con meridiana claridad que el procedimiento administrativo es una de las instituciones jurídicas que permite articular técnicamente el deber constitucional de comportamiento objetivo. Éste no se logra solamente con garantías mínimas como la abstención o recusación, sino que su efectivo cumplimiento depende del modo como se desarrolla el entero iter procedimental. En este sentido, el deber de objetividad engarza con los principios procedimentales de oficialidad y contradicción, enriqueciendo su contenido. Especialmente en el caso del principio de contradicción, el cual se ha visto por la doctrina y la jurisprudencia como estrechamente ligado a unos específicos trámites, los de audiencia y prueba, dada la predominante perspectiva de defensa del interesado desde la que el mismo ha sido enfocado, en conexión sólo con el art. 24.1 CE.

Sin negar la trascendencia que el principio contradictorio tiene en relación a la defensa de los interesados mediante los trámites de audiencia y prueba, consideramos que el significado del principio contradictorio, al ser conectado con el constitucional de objetividad, posee mayor riqueza. En este sentido, el art. 105 a) y b), aparte de consagrar la reserva de procedimiento para el desarrollo de la función administrativa, está configurando, implícitamente, la necesaria existencia de contradicción en los procedimientos administrativos. Ha sido notada una idea común detrás de estas aparentemente diversas exigencias constitucionales: la de la participación. En nuestra opinión, la exigencia de audiencia contenida en ambos apartados –prescindiendo ahora de la concreta articulación procedimental– conlleva la necesidad de que el procedimiento esté informado por el principio contradictorio, entendido como *la posibilidad de los ciudadanos de aportar datos, de introducir sus intereses*

y de manifestar sus opiniones en la toma de decisiones administrativas, a fin de que sean *conocidos y ponderados por la Administración antes de decidir*, modulándose tal posibilidad, lógicamente, en función del tipo de procedimiento, pero sin que, en ningún caso, pueda desaparecer. El principio de objetividad demanda un procedimiento, pero además un procedimiento contradictorio, en el que los particulares tengan la posibilidad, sí, de defensa, pero también de poner de relieve hechos, intereses, opiniones y deseos, los cuales deben ser ponderados a fin de lograr el mejor servicio posible al interés general, el cual no es otra cosa, como en su momento se argumentó en extenso, que la yuxtaposición de los intereses de los ciudadanos.

El impacto del deber de objetividad sobre los principios procedimentales ha de conducir de hecho a entender de modo distinto al tradicional la fase de instrucción. Esta fase supone el momento, único e irrepetible, de adquisición de datos (hechos e intereses), de comprobación de los mismos, de recogida de elementos de juicio que ilustren y orienten la ponderación de esos elementos. Momento que no es posible repetir ni reproducir en caso de posterior control judicial. La función positivamente orientadora del ejercicio de la discrecionalidad sólo puede existir durante el procedimiento administrativo, antes de la toma de la decisión, para que ésta pueda ser la más adecuada a los intereses generales. Una vez adoptada la decisión y controlada ésta en sede judicial, el proceso judicial, a diferencia del procedimiento administrativo, se limita a determinar la veracidad de los elementos fácticos atinentes al caso y la posible vulneración del ordenamiento, no a la toma de la decisión más acertada.

Esta perspectiva distinta de la instrucción, a su vez, ha de dar lugar a una comprensión distinta de ciertos actos instructorios. En el procedimiento administrativo, pues, no sólo se recogen y recopilan hechos e intereses, sino que también se aportan elementos orientadores para la posterior e imprescindible valoración de esos datos. Ciertos actos instructorios, como las *alegaciones* de los particulares o los *informes administrativos* ya hemos visto que podían ser vehículo de introducción de datos, pero nos interesa ahora resaltar que también pueden actuar como *orientación positiva* de las valoraciones metajurídicas de la Administración, al aportar juicios, opiniones, alternativas, soluciones diversas para el servicio al interés general, las cuales *deben ser ponderadas por la Administración y tenidas en cuenta en el momento de tomar la decisión*.

B) LA DISTINCIÓN ENTRE EL DEBER JURÍDICO DE OBJETIVIDAD Y LAS TÉCNICAS DE CONTROL BASADAS EN LA DESVIACIÓN DE PODER Y EL USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. ALGUNAS POSIBLES APLICACIONES CONCRETAS DE ESTE DEBER

A tenor de todo lo expuesto, puede comprobarse, pues, cómo el principio de objetividad actúa como una pauta de comportamiento de la Administración en el ejercicio de sus funciones. Este deber consiste en la ponderación de las circunstancias, hechos e intereses, envueltos en la toma de la decisión discrecional. Esa ponderación implica, en primer lugar, tener un conocimiento de causa adecuado de esas circunstancias, para, en segundo lugar, ejercer la función administrativa teniendo en cuenta esos datos previamente manejados. El principio de objetividad impone así un deber positivo de actuación administrativa, no un límite meramente negativo al ejercicio de potestades.

La existencia de un deber de ponderación como el que aquí se sostiene ha sido afirmado en la doctrina española por LÓPEZ GONZÁLEZ, en su interesante y pionero trabajo sobre el principio de proporcionalidad²⁰. Este autor sostiene el deber de la Administración de proceder a una apreciación concreta, caso a caso, del interés general, lo que supone “valorar las circunstancias concurrentes en el caso concreto y ponderar la adecuación de las medidas adoptadas al fin que señala el ordenamiento jurídico”. Este deber lo deriva LÓPEZ GONZÁLEZ del principio general de proporcionalidad, el cual actuaría “no sólo como límite de legalidad de la acción administrativa, en la medida que la actuación desproporcionada de la Administración vulnera el deber de servicio “con objetividad” a los intereses generales, sino además como pauta de comportamiento de la actuación administrativa, en cuanto que disciplina el “modus operandi” de la Administración para satisfacer con objetividad el interés general”. Esta función positiva de la proporcionalidad implica que, aparte de ser límite sustantivo en el ejercicio de potestades administrativas, ésta además “actúa como criterio funcional y directivo de la acción administrativa al servicio del principio de legalidad y de los valores de libertad y de justicia que vinculan asimismo a la Administración”.

Coincidimos con este autor en la existencia de un deber, constitucional, de ponderación administrativa en el desarrollo de sus funciones, deber que es de

²⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Ediciones del Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, 1988, especialmente pp. 86 y ss. y 135 y ss.

especial significación respecto al ejercicio de la discrecionalidad, como hemos desarrollado extensamente en páginas anteriores. Sin embargo, disentimos respecto al fundamento de tal deber. En nuestra opinión, ya expuesta, es el principio de objetividad la fuente de esa pauta de comportamiento administrativo, no el de proporcionalidad. Las razones que apoyan nuestra tesis son diversas. En los sistemas jurídicos de nuestro entorno, en los que también rige, como veremos, el principio de proporcionalidad, no se deriva de éste el deber positivo de comportamiento aludido, sino que el mismo se conecta a la esencia misma de la discrecionalidad o, caso de Italia, a otros principios constitucionales, ya aludidos en su momento, dirigidos a la disciplina en positivo del actuar de la Administración.

Este último inciso es importante y nos conduce a un punto de singular interés. El principio de proporcionalidad es entendido y analizado en los países europeos de nuestro entorno, y en el Derecho Comunitario, como una herramienta de control judicial y, en consecuencia, como un límite en negativo del actuar administrativo. En cambio, el principio de objetividad es una guía o pauta constitucional en positivo, utilizada por nuestro texto fundamental para orientar la actividad de la Administración. Por ello consideramos más acorde con la interpretación sistemática de la Constitución y con la naturaleza del principio de proporcionalidad considerar ligado el deber de ponderación, en sus dos manifestaciones descritas, al principio de objetividad del art. 103 CE.

En este sentido, quisiéramos citar unas palabras de BARNES, quien niega la coincidencia entre el principio de proporcionalidad y el principio de concordancia práctica al que antes aludíamos. Para este autor el principio de proporcionalidad “consiste en un juicio negativo, por cuanto prohíbe que el medio sea “desproporcionado”; la ponderación que propugna la concordancia práctica, en cambio, se resuelve en un juicio positivo, al perseguir el máximo grado de plenitud de los bienes en presencia. Un medio puede ser proporcional (principio de proporcionalidad), pero no el óptimo (principio de concordancia práctica). Pero el medio óptimo es en todo caso proporcional”²¹.

En esta línea, aunque cambiando los conceptos, podemos afirmar que el principio de objetividad propugna que la decisión sea ponderada; el de proporcionalidad que no sea desproporcionada; una decisión ponderada puede

²¹ BARNES, J., “Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario”, *RAP*, 115, 1994, pág. 532, nota 166.

ser desproporcionada, puesto que el resultado de la ponderación puede vulnerar el principio de proporcionalidad. Ahora bien, una decisión que no sea desproporcionada puede vulnerar, en cambio, el principio de objetividad, porque, ésta, a pesar de no infringir el límite del principio de proporcionalidad, no ha sido el resultado de un proceso ponderado de decisión, que es lo que exige el principio del art. 103.1 CE.

Esta distinción se recoge ahora en los arts. 6 y 9 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, dedicados respectivamente al principio de proporcionalidad y a la objetividad, como analizaremos con más detalle luego.

Por último, en caso de producirse una vulneración del deber de comportamiento objetivo de la Administración, entendemos que no estaremos ante una desviación de poder. Si bien esta figura no es descartable en relación con la actividad de instrucción en un procedimiento administrativo, consideramos que cuando no se lleva a cabo adecuadamente la actividad de ponderación que exige el principio de objetividad no se produce desviación de poder. Es cierto que ambos problemas tienen un aspecto común: la existencia de un vicio en la causa de la decisión adoptada. Pero la ausencia o insuficiencia de ponderación no supone la persecución de un fin distinto al establecido por el ordenamiento jurídico en relación con la potestad que se ejercita, sino, más sencillamente, el ejercicio defectuoso de esta potestad, un supuesto de mala administración, con independencia de que, efectivamente, se intente perseguir el fin de interés general que justifica la concreta actuación administrativa.

Esta distinción conceptual se ve ahora recogida en el art. 7 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, en el cual, con el rótulo de "ausencia de abuso de poder", se recoge la prohibición de desviación de poder, distinguiéndola del principio de proporcionalidad (art. 6) y de la objetividad (art. 9).

La independencia conceptual del deber de objetividad ha de permitir deducir específicas consecuencias prácticas en el modo de desarrollo de la actividad administrativa. En otro momento hemos aludido a algunas de estas consecuencias en tres órdenes de problemas concretos: el alcance (y los límites) de la dirección por el Gobierno del comportamiento administrativo, la posibilidad (y los límites) de la autovinculación de la Administración por actuaciones propias y la vinculación (limitada) en el ejercicio de potestades administrativas a través de convenios celebrados con privados. En estos tres frentes, el principio de buena administración en que consiste la objetividad despliega

efectos jurídicos significativos, bien atenuando el funcionamiento del principio de jerarquía, bien influyendo sobre el valor de los precedentes administrativos, bien restringiendo la capacidad administrativa de vincular el ejercicio de sus potestades administrativas antes del desarrollo de las mismas a través del debido procedimiento.

C) EL DEBER DE EFICACIA. EFICACIA Y TIEMPO EN EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Pese a algunas opiniones doctrinales, tanto la jurisprudencia del TC (SSTC 178/1989, FJ 3, 204/1992, FJ 5) como la del TS (por ejemplo, STS de 26 de febrero de 1990, Ar. 1512, según la que “el moderno Derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos, sino a conseguir una Administración prestadora eficaz de servicios públicos”) han reconocido el valor jurídico del principio de eficacia, extrayendo en algunas ocasiones concretas aplicaciones del mismo. Adoptando, como hicimos respecto al principio de coordinación, un punto de vista dinámico, hay que notar que la eficacia no es sólo un resultado, sino que es también un modo de desarrollo de la actividad conducente a la decisión, una guía de comportamiento, la virtud por la que se puede alcanzar un efecto determinado”.

El principio de eficacia impone así un deber de actuación administrativa, a fin de que el correcto desarrollo de la misma permita obtener decisiones, que, además de no vulnerar el ordenamiento jurídico, sean eficaces.

Queremos subrayar este último punto. Ha sido destacado por la doctrina la falsa oposición entre legalidad y eficacia. Ambos conceptos, debe repetirse aquí una vez más, no sólo no son contrapuestos, sino que son idénticos, por lo que semejante hipotética contraposición es un imposible lógico. Nuestra Constitución, norma jurídica suprema, quiere que la Administración, sin vulnerar el ordenamiento jurídico, sirva a los intereses generales, y además que lo haga de una manera determinada: de forma racional, objetiva, coordinada y eficaz. El principio de eficacia impone, pues, *un deber jurídico* de actuación.

Esta exigencia constitucional cobra especial significación en aquellos supuestos en que las normas jurídicas infraconstitucionales abren espacios decisoriales a la Administración, permitiendo una elección entre alternativas a fin de servir de la forma más adecuada a los intereses generales. Existiendo

discrecionalidad, la eficacia llega hasta donde no quieren o no pueden llegar las normas jurídicas: a guiar la toma de la decisión discrecional, orientando el comportamiento administrativo para que éste se desarrolle de tal forma que permita la obtención de la decisión que cumpla con este deber jurídico establecido al más alto nivel.

Es imposible, por tanto, que exista una contraposición entre cumplimiento del ordenamiento jurídico y eficacia, por la sencilla razón de que el deber de comportamiento administrativo eficaz forma parte de ese ordenamiento. Más bien, la posible contraposición debería buscarse en un comportamiento administrativo ineficaz en su servicio a los intereses generales, que vulneraría, este sí, el principio de legalidad. En este sentido, el principio de eficacia constitucional puede y debe compensar el debilitamiento de la racionalidad formal en el caso de la existencia de poderes discrecionales, otorgando pautas para que la Administración logre el mejor servicio a los intereses generales en cada actuación concreta. La eficacia encauza el ejercicio de la discrecionalidad, actuando sobre el núcleo extrajurídico de la misma al imponerse como criterio constitucional a ponderar en las decisiones basadas en consideraciones metajurídicas.

A tenor de todo lo expuesto, uno de los componentes del deber constitucional de buena administración es el principio de eficacia. No puede existir buena administración sin eficacia, aunque la eficacia por sí sola tampoco equivalga a la buena administración. En este sentido, GARRIDO FALLA ha señalado como la actuación administrativa ineficaz es "mala administración", por lo que, añadimos nosotros, una buena administración requiere una actuación eficaz en el sentido ya expuesto²². En la misma línea, ÁLVAREZ RICO subraya que la eficacia se refiere a la adecuación medios-fines en el comportamiento administrativo, y "desde este punto de vista, eficacia y buena administración se identifican"²³; estamos de acuerdo en la relación entre estos dos conceptos, aunque no, insistimos, en su identificación, puesto que buena administración es una idea más amplia que incluye, pero no se agota en ella, la eficacia.

Partiendo de estas consideraciones, creemos que el deber de actuación eficaz se concreta en dos direcciones. Por un lado, la Administración debe, al ejercer la discrecionalidad, ponderar el criterio de eficacia antes de decantarse por

²² GARRIDO FALLA, F., *Comentarios...*, op.cit., pág. 1.427.

²³ ÁLVAREZ RICO, M., *Principios...*, op.cit., pág.160.

las alternativas posibles de servicio a los intereses generales. Por otro, la toma de la decisión debe efectuarse con agilidad, sin más demoras que las necesarias para garantizar que la decisión tomada lo es cumpliendo los deberes de buena administración analizados, y, en consecuencia, es fruto de una ponderada reflexión.

El principio de eficacia supone que, en el desarrollo de la función, la Administración *considere* los *medios* disponibles y los *objetivos* a lograr, maneje desde esta perspectiva las diversas *alternativas* de acción cuya *realización práctica sea posible antes de elegir* y *sopese los previsibles efectos* de esa elección. La eficacia implica, pues, que el servicio a los intereses generales deba ser efectivo. Esa efectividad, en íntima conexión con el deber de objetividad, supone que, en primer lugar, la Administración *deba conocer adecuadamente las circunstancias del caso*, los medios que se pueden disponer y los objetivos que se quieren alcanzar. Pero, además, el deber de eficacia conlleva implícitamente la necesidad de tener en cuenta y ponderar en la decisión los intereses privados envueltos en el asunto y el *grado de aceptación* que la decisión que está en fase de elaboración despierta, puesto que la elección de la alternativa más eficaz en el servicio al interés general comporta la necesidad de su consideración.

La ponderación de las posibilidades reales de alcanzar los objetivos buscados podría especialmente útil en el ámbito de la producción reglamentaria, donde un estudio atento de la necesidad y factibilidad de cada norma reglamentaria podría ayudar a la *simplificación administrativa*, conteniendo la hemorragia normativa que padecemos y que es uno de los factores que provoca la inaplicación de un notable número de estas normas. Exceso de reglamentación en algunos sectores –no en otros donde la regulación sigue siendo inexistente o insuficiente– que provoca inseguridad jurídica, obstrucción innecesaria de la actividad económica privada y aumento de gasto público superfluo, dado que elaborar reglamentos cuesta tiempo y dinero.

Si bien el entero procedimiento ha de actuar como barómetro de la eficacia futura de la decisión, pueden existir actividades procedimentales dirigidas directamente a tal fin (así, art. 67 Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, relativo a reglamentos, y art. 72 LRJPAC, relativo a medidas cautelares).

En este sentido y en conexión con la necesaria consideración del grado de aceptación futura de la decisión a adoptar, debemos volver a destacar

la importancia de la participación procedimental (véase la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13). Especialmente en relación con aquéllas decisiones susceptibles de provocar el denominado “síndrome del NIMBY”. La ausencia de suficientes canales participativos, basados en la que hemos denominado estrategia inclusiva, o la falta de toma en consideración de las alegaciones efectuadas (que no hay que confundir con su aceptación incondicionada, como se argumentó) pueden dar lugar a violentas reacciones sociales que impidan la eficacia de la decisión así adoptada.

Un ejemplo paradigmático en este sentido, de los muchos que podrían utilizarse, lo constituye el que dio pie a la STS de 18 de septiembre de 1997 (Ar. 6597). Adjudicado un contrato para la construcción y explotación de un vertedero a una empresa privada, ésta se ve imposibilitada de iniciar los trabajos, debido a la violenta oposición frontal de los vecinos del municipio donde debía ubicarse la infraestructura. El tribunal rechaza la aplicación del art. 1.105 CC, es decir, la existencia de fuerza mayor con la consecuencia de ausencia de respuesta administrativa por los daños causados a la empresa, pues era obligación administrativa tratar el problema del rechazo social a priori y haber evitado la imposibilidad de ejecución del contrato.

La necesidad de potenciar la eficacia exigiría un reforzamiento de mecanismos jurídicos para posibilitar la aceptación social de las decisiones singularmente conflictivas, mediante el impulso de instrumentos ya existentes, como la figura del instructor-mediador actuante en trámites participativos, de tal modo que pudiera impulsar acuerdos procedimentales. A esta cuestión volveremos más adelante.

EFICACIA Y TIEMPO

En cuanto a la vertiente temporal del principio de eficacia, BULLINGER ha insistido en la trascendencia social de la falta de agilidad administrativa²⁴. Las reflexiones de este autor a propósito del sistema alemán son plenamente trasladables a nuestro contexto jurídico. Nuestra Constitución contiene orientaciones suficientes para poder afirmar que existe un mandato constitucional de rapidez en el ejercicio de las funciones administrativas. Junto a otros argumentos equiparables a los manejados por BULLINGER en relación a la

²⁴ BULLINGER, M.: “La Administración al ritmo de la economía y la sociedad”, *DA*, 234, 1993, pp. 85 y ss.

Constitución alemana, es decir, la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE), los derechos constitucionales cuya efectividad puede depender de la agilidad en el comportamiento administrativo (por ejemplo, art. 38 CE), el derecho a una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la obligación administrativa de actuar diligentemente para promover “las condiciones favorables para el progreso social y económico” en “el marco de una política de estabilidad económica” (art. 40.1 CE), nuestra Constitución consagra específicamente un deber de actuación administrativa rápida en el art. 103.1, al recoger el principio de eficacia administrativa, principio que deberá ser interpretado sistemáticamente con el resto de preceptos, algunos de los cuales ya se han citado.

Deber jurídico, pues, de actuación celer, de desarrollo de las funciones administrativas de forma ágil y presurosa, de acuerdo con el principio constitucional de eficacia. Pero la celeridad no es, no puede ser, un valor constitucional absoluto. El deber de celeridad debe ser puesto en conexión, y moderado, al ponderarse con otros deberes derivados también de principios constitucionales, como los de comportamiento racional, coordinado y especialmente, objetivo, de los que nos ocupamos en páginas anteriores. Más concretamente, la Administración Pública está sometida a la obligación jurídica de resolver expresamente y, como máximo, dentro del plazo establecido por la normativa sectorial o la propia LRJPAC, sin dilaciones indebidas. Aunque, como es sabido, el TC ha declarado que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas conectado con el art. 24.2 CE no es de aplicación a los procedimientos administrativos, entendemos que el derecho a un procedimiento administrativo de este tenor, si bien no derivado del art. 24.2 CE, también existe.

Este derecho, que formaría parte del más general al procedimiento administrativo debido, estaría conectado al del deber constitucional de comportamiento administrativo eficaz y se articularía concretamente en la LRJPAC, donde podría hallarse implícitamente en los arts. 42, 73, 74 y 75. Consideramos que sería conveniente explicitar este derecho, en la línea sugerida en el Capítulo I, donde se propuso la consagración, dentro del actual art. 35, de un derecho al procedimiento administrativo debido.

En consecuencia, respecto de los *procedimientos formalizados*, la normativa deberá establecer el plazo máximo de resolución, el cual deberá ser pensado para que responda a las exigencias de celeridad de la actuación administrativa y las compatibilice con los mandatos de objetividad y eficacia, entendida ésta

como efectividad en el servicio al interés general. Es responsabilidad, por tanto, de la normativa sectorial ponderar estos principios constitucionales, a fin de determinar, en principio, el “plazo razonable” (en la terminología del art. 17 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa) que permita a la Administración cumplir su deber de buena administración y permitir el desarrollo de los derechos de los ciudadanos.

Respecto a los *procedimientos no formalizados*, la propia LRJPAC establece directamente el plazo máximo de resolución, que puede actuar en principio como “plazo razonable,” de tres meses (art. 42.3).

De acuerdo con esos plazos estipulados, la Administración deberá actuar diligentemente, cumpliendo las actuaciones instructoras dentro de los plazos fijados en la LRJPAC y resolviendo lo antes posible, en cualquier caso dentro del límite temporal normativo. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los plazos de realización de actuaciones instructoras y de resolución pueden ser adaptados por la propia Administración actuante, a la vista de las circunstancias del caso concreto. Éstas pueden exigir una ampliación de los plazos establecidos para los trámites procedimentales de los interesados, la suspensión del cómputo del plazo para resolver, en función de las necesidades derivadas de la instrucción, o la ampliación de este plazo, o, por el contrario, su reducción. La LRJPAC otorga en diversos preceptos el necesario margen valorativo para adecuar la marcha del procedimiento a las necesidades concretas, exigiéndose, en todo caso, la motivación precisa de la alteración del reloj procedimental, que en ningún caso podrá ser arbitraria. En este sentido, no nos parecen acertadas las previsiones contenidas en los arts. 42.6 y 50 LRJPAC, los cuales niegan la posibilidad de impugnar las decisiones sobre ampliación del plazo para resolver o sobre la tramitación de urgencia de un procedimiento. Estas decisiones pueden contravenir el deber de buena administración y vulnerar el derecho a un procedimiento administrativo debido, por lo que, siempre que se den los requisitos previstos ahora en los arts. 107.1 y 25.1 LJCA, debe entenderse que cabrá su impugnación separada, sin necesidad de esperar a la decisión final.

En consecuencia, la propia Administración dispone del control del reloj procedimental, modificando el “plazo razonable” para instruir y resolver, reloj que habrá de manejar teniendo presente las exigencias de los deberes de objetividad y eficacia, a la vista del supuesto concreto de que se trate.

2.1.2. BUENA ADMINISTRACIÓN Y LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y DE OTROS PAÍSES EUROPEOS

El derecho a una buena administración se encuentra ya incorporado en diversa normativa española. Es el caso tradicional de la legislación de contratos, con su referencia a la orientación de la capacidad de contratación de las Administraciones públicas por los principios de buena administración (actual art. 4 LCAP). O en el ámbito de la potestad reglamentaria, es el caso ahora del artículo 58.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre del Gobierno de Navarra y de su Presidente. Y recientemente, como decíamos, el derecho a una buena administración se ha incorporado en diversos Estatutos de Autonomía.

Asimismo, también en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se hace una alusión a la buena administración en la Exposición de Motivos, al señalarse que:

“Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores, el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.”

Se debe notar, por otra parte, que un deber jurídico parecido se encuentra recogido en ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, cómo es el caso del principio de *buon andamento* en la Constitución italiana, mostrando un bagaje común, como ya pusimos de relieve a propósito del deber de objetividad. Un reciente informe oficial encargado por el Gobierno sueco a la Agencia sueca para la Gestión Pública, establece una interesante comparación de los principios de buena administración existentes en los ordenamientos jurídicos de los distintos países de la Unión Europea²⁵.

²⁵ Informe oficial encargado por el Gobierno sueco a la Agencia sueca para la Gestión Pública, comparando los principios de buena administración existentes en los ordenamientos jurídicos de los distintos países de la Unión Europea. Consultable en <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (última consulta efectuada: 3 de julio de 2007).

2.1.3. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DERECHO EUROPEO

Prueba de ese bagaje común europeo es la consagración en la Carta de Derechos Fundamentales (art. 41) y ahora en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (art. II-101) de un derecho a una buena administración²⁶.

Además, El Parlamento Europeo ha aprobado el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, por resolución de 2001, embrión de una futura codificación del procedimiento administrativo europeo.

EL CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA²⁷

En julio de 1999, el Defensor del Pueblo europeo recomendó a las instituciones y organismos comunitarios redactar un borrador de Código de Buena Conducta Administrativa, como se explicó anteriormente. Este borrador contaba con 28 artículos. El Parlamento Europeo aprobó una versión ligeramente modificada de este borrador el 6 de septiembre de 2001. Durante las deliberaciones del Parlamento Europeo sobre el Código de la Buena Conducta Administrativa (el Código), un miembro de esta institución afirmó que “hay

²⁶ ARTÍCULO II-101

Derecho a una buena administración

1. *Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*
2. *Este derecho incluye en particular:*
 - a) *el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;*
 - b) *el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;*
 - c) *la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.*
3. *Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*
4. *Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

²⁷ Sobre el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (consultable en: http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/es/code2005_es.pdf (última consulta efectuada, marzo 2007), puede verse PONCE SOLÉ, J. (2002), “Good administration and European Public Law”, *European Review of Public Law*, vol.14, no 4, invierno, pp. 1503 y ss, y COBREROS MENDAZONA, E (2002): “Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, pp. 237 y ss.

dos temas importantes en juego aquí. En primer lugar, promover el Estado de derecho y en segundo lugar, respetar a los ciudadanos europeos.” Dicha resolución del Parlamento Europeo instó a la Comisión Europea a presentar una propuesta de normativa que contuviera este Código basada en el artículo 308 del Tratado Europeo. ¿Cuál es la verdadera importancia del Código? ¿Puede considerarse la primera codificación de los procedimientos administrativos en la UE? Estas son preguntas interesantes.

Después de repasar el origen y objetivo del Código, ahora podemos pasar a analizarlo, comentando algunos aspectos. Para desarrollar este estudio se hará referencia a los artículos del Código en relación con el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

En cuanto al ámbito de su aplicación, el Código hace distinciones entre lo personal y lo material. Para lo personal, el Código establece que será aplicable a todos los funcionarios y otros agentes para los que rigen el Estatuto y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, en sus relaciones con el público. Pero también se puede aplicar el Código a otras personas que trabajan para las instituciones y sus administraciones, como son las personas empleadas bajo contratos de derecho privado, expertos que han sido trasladados desde la administración pública nacional, y los que están en prácticas. Ello significa que el límite entre el ámbito público y el privado es flexible y que el deber de la buena administración no está relacionado con el “estatus” formal de una persona específica que realiza una función pública sino con su existencia.

Ahora centrémonos en otro tema, el artículo 2.3 establece que lo público “se refiere a las personas físicas y jurídicas, con independencia de si residen o tienen o no su domicilio fiscal en un Estado miembro o no.” Esto implica que los ciudadanos no europeos también tienen derecho a una buena administración. Por tanto, se debe resaltar que el artículo 41 de la Carta se refiere a “toda persona,” y esto significa que todo el mundo, en teoría, tiene derecho a la buena administración.

En cuanto al ámbito material de su aplicación, el artículo 3.1 establece que el Código contiene los principios generales de buena conducta administrativa, que se aplican a todas las relaciones entre las instituciones, sus administraciones, y el público, a menos que sean gobernados por provisiones específicas. Contrariamente, los principios establecidos en este Código no se aplican

a las relaciones entre las instituciones y sus funcionarios. Estas relaciones son gobernadas por las normas entre los empleados.

Después de analizar el ámbito de aplicación, podemos pasar a examinar una serie de artículos que contienen unos principios generales. El artículo 4 se titula “legitimidad,” el artículo 11 “justicia,” y el artículo 12 “cortesía.” Estos artículos pueden asociarse a la primera parte del artículo 41.1 de la Carta.

En tercer lugar, pueden encontrarse varios principios importantes en el Código, que nos guían en el ejercicio de las funciones públicas. Estos principios se encuentran en el artículo 5 (ausencia de discriminación), el artículo 6 (proporcionalidad), el artículo 8 (imparcialidad e independencia), el artículo 9 (objetividad), y el artículo 10 (legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento). Pasemos ahora a examinar todos estos principios.

El artículo 5 se refiere a la discriminación. Puede relacionarse con el artículo 41.1 de la Carta, que hace referencia a la “imparcialidad,” ya que la imparcialidad implica la ausencia de discriminación, además de los artículos 20, 21, 22, 23, y 24 de la Carta. No existe discriminación cuando “se hace un trato diferente... justificado por las características objetivas relevantes en un caso particular.” El artículo 5.3 enumera una serie de causas de una posible discriminación no justificada (pero, evidentemente esta es una lista abierta). Entre estas causas se puede encontrar características genéticas, un tema cada día más importante.

El artículo 6 considera el principio de proporcionalidad, uno de los instrumentos más útiles para controlar las decisiones administrativas. Se hace una distinción entre la proporcionalidad y la objetividad, y es una distinción justa ya que las dos nociones son diferentes, como se verá en detalle más adelante. Es importante destacar que el abuso de poder se encuentra en otro artículo, otra distinción correcta. El abuso de poder se define como el uso de poderes “para propósitos que no tienen fundamento en el derecho o que no están motivados por ningún interés público,” que es equivalente a la *desviación de poder* en el sistema jurídico español con técnicas similares a otros sistemas jurídicos europeos.

La imparcialidad es el objeto del artículo 8. Este artículo (y el artículo 7, sobre el abuso de poder) está relacionado con la conducta “justa” a que se hace referencia en el artículo 41.1 de la Carta. El artículo 8 prohíbe la parcialidad basada en cualquier fundamento, que incluye explícitamente el “interés personal,

familiar o nacional o por presión política.” Por el contrario, incluye la obligación de abstención cuando el funcionario (o cualquier miembro íntimo de la familia) tenga un interés económico.

Se distingue la objetividad de la proporcionalidad en el artículo 9; también se la distingue del abuso del poder, como hicimos mención con anterioridad. Estoy de acuerdo con esta postura, ya que pese a que estos conceptos estén relacionados a la consideración de la decisión final, la proporcionalidad y el abuso de poder son límites, es decir, barreras, en las actividades administrativas, mientras la objetividad es una pauta positiva para los funcionarios. En este sentido, creemos que el segundo párrafo del artículo 6 debería estar incluido en el artículo 9 como parte del deber de actuar objetivamente.

En el caso de la objetividad (también relacionada con la conducta justa en el artículo 41 de la Carta), este principio impone el deber de ‘tener en cuenta los factores relevantes y de proporcionar a cada uno su peso justo en la decisión, mientras que hay que excluir cualquier elemento irrelevante de la consideración.’ Según nuestra opinión, este deber equivale al principio de prudencia elaborado por la jurisprudencia en el CFI, como se vio anteriormente.

También hay que considerar el artículo 10 para concluir esta sección sobre los principios. Este artículo proporciona tres pautas diferentes sobre la consistencia, las expectativas legítimas, y los consejos:

- “1. El funcionario será coherente en su propia práctica administrativa, así como con la actuación administrativa de la Institución. El funcionario seguirá las prácticas administrativas normales de la Institución salvo que existan razones fundadas para apartarse de tales prácticas en un caso individual; este fundamento deberá constar por escrito.*
- 2. El funcionario respetará las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan a la luz de la actuación de la Institución en el pasado.*
- 3. Si fuera necesario, el funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia, así como sobre el modo en que se debe actuar mientras se trate ese asunto.”*

El primer párrafo está relacionado con la conducta justa aludida en el artículo 41 de la Carta. Además está relacionado con el principio de la objetividad, en

el sentido de que el funcionario deberá tener en cuenta las prácticas normales de la institución, y deberá proporcionarles su peso justo en la decisión en cuestión. Esto significa que una política pública sólo puede modificarse fundamentándolo en razones serias, que deben explicarse por escrito para controlar su misma existencia. Por eso se puede hallar una relación entre esta provisión y los artículos 18 (deber de fundamentar las decisiones) y el 24 (deber de elaborar archivos o registros adecuados). Se hará referencia a este tema más adelante.

El segundo párrafo del artículo 10, que alude a las expectativas legítimas y razonables, puede relacionarse con el artículo 41.3 de la Carta. Por eso, una consecuencia del incumplimiento del artículo 10.2 será una compensación por daños como consecuencia de una administración incompetente. Finalmente, el artículo 10.3 está relacionado con los artículos 19 y 23, en el sentido de que todos éstos tratan de los consejos de la administración a los ciudadanos.

Si ahora nos trasladamos a otra sección de los artículos del Código, se verá que los artículos 13, 14, y 15 comparten unos elementos en común. El artículo 13 desarrolla el artículo 41.4 de la Carta, en cuanto al uso de las lenguas ante las instituciones y organismos europeos. El artículo 14 establece que:

- “1. Toda carta o reclamación dirigida a la Institución será objeto de un acuse de recibo en el plazo de dos semanas, excepto en el caso de que en ese período pudiera enviarse una contestación pertinente.*
- 2. La contestación o el acuse de recibo indicarán el nombre y el número de teléfono del funcionario que se esté ocupando del asunto, así como del servicio al que dicho funcionario pertenece.*
- 3. No será necesario enviar un acuse de recibo o una respuesta en aquellos casos en los que las cartas o reclamaciones resulten impertinentes por su número excesivo o su carácter repetitivo o absurdo.”*

Finalmente, el artículo 15 es una expresión evidente de la lucha contra los formalismos. Impone la obligación de transferir al servicio competente las cartas de reclamaciones que se reciban, en lugar de simplemente rechazarlas.

Ahora bien, en cuanto a otro grupo de artículos, la relación entre los artículos 10.3, 19, 22, y 23 queda patente. Todos estos artículos tratan del consejo e información para el público, y están relacionados con el concepto de la transparencia.

Siguiendo este análisis del Código, podemos pasar al artículo 16:

“1. En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones se respeten los derechos a la defensa.

2. Todo miembro del público tendrá derecho, e aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar comentarios por escrito, y en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión.”

El artículo 16 está relacionado con el artículo 41.2 de la Carta, junto con los artículos 10.2, 18, y 24. Si comparamos el artículo 16 con el artículo 41 de la Carta, parece que el Código va aún más allá de la Carta. Como decimos anteriormente, la Carta se centra en el papel de la participación como un instrumento de defensa. Aunque se puede hallar esta aproximación en el artículo 16.1, el segundo párrafo incluye un desarrollo nuevo e interesante. El artículo 16.2 se refiere al “público,” no a los “individuos.” Existe un derecho de presentar los comentarios por escrito y observaciones orales “cuando sea necesario”; éste es un concepto jurídico indefinido, a aplicar caso por caso, antes de una evaluación específica, a través de actividades como las vistas orales públicas o en foros similares. El derecho del ciudadano a declarar existe “en los casos en que se tome una decisión que afecta a sus derechos o intereses.” Pero no se alude al derecho de obtener respuestas razonadas a los comentarios y las observaciones que se hayan realizado, aunque es posible que lo encontremos al aplicar el artículo 14.

El artículo 16.2 introduce un instrumento prometedor para promover la democracia, la transparencia, y la igualdad, y es un instrumento útil para mejorar las decisiones administrativas generales a través de la obtención de mejores datos sobre los hechos y los intereses involucrados. Este tipo de participación puede proporcionar una voz para los intereses colectivos y sociales (por ejemplo, el medio ambiente). El límite de tiempo razonable para tomar las decisiones es de dos meses desde la fecha del recibo de cualquier petición o queja.

En cuanto al artículo 18 y el deber de declarar las razones de las decisiones adoptadas, debemos recordar el artículo 253 del aludido Tratado y la jurisprudencia europea. El artículo 18 establece que:

“1. Toda decisión de la Institución que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona privada deberá indicar los motivos en los que está basada exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión.

2. El funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves o vagos, o que no contengan un razonamiento individual.

3. En caso que, debido al gran número de personas afectadas por decisiones similares, no resultara posible comunicar detalladamente los motivos de la decisión, procediéndose por lo tanto a respuestas de tipo normalizado, el funcionario, en una fase subsiguiente, facilitará al ciudadano que exprese lo que solicite un razonamiento individual.”

Este deber, es decir el principio de objetividad, está vinculado al deber de mantener unos archivos adecuados. Por eso, (a) el procedimiento administrativo, (b) el registro donde todas las actividades se plasman sobre papel y se hacen así “visibles,” (c) la decisión final en sí, y (d) los fundamentos que lo apoyen, son elementos de un sistema global con diferentes interacciones. Y este sistema se rige por el concepto de consistencia, una expresión del principio de racionalidad. Por ello, los documentos que se incluyen en el archivo o registro (por ejemplo, las respuestas a los comentarios u observaciones efectuados por los ciudadanos), el contenido de la decisión final, y las razones proporcionadas deben ser consistentes y deben seguir un nexo razonable.

El registro y las razones mencionadas son similares a la caja negra de los aviones, pero de los procedimientos administrativos: un lugar donde todo el mundo (incluyendo al juez en el supuesto de los controles) puede comprobar lo que sucedió, lo que se hizo bien, y lo que se haya ignorado sobre lo que se hizo mal. Es decir, los funcionarios deben demostrar que se efectuó una buena administración a través de los registros y las razones que se dieron, y esto significa que la administración pública tiene la carga de la prueba en cuanto a la buena administración.

Al artículo 18 le falta una referencia a la necesidad de explicar de forma clara los criterios utilizados para llegar a la decisión. Los criterios son elementos importantes especialmente cuando se hace uso de los poderes discrecionales. Además, el artículo 18 deberá incluir todo tipo de decisiones discrecionales, aunque no afecten de forma adversa a una persona particular debido al principio de transparencia y la necesidad de garantizar una buena administración.

Continuando con el estudio del Código, el artículo 20 trata de la notificación de las decisiones y el artículo 21 de la protección de datos. Los artículos 22, 23, y 24 están relacionados al artículo 41.2 de la Carta, que establece un derecho a acceder a los datos de uno mismo. Por el contrario, el artículo 24 establece un deber básico de permitir el ejercicio de otros derechos, como el derecho al acceso de datos. Este artículo requiere guardar unos registros adecuados y puede relacionarse con los artículos 9 (objetividad) y el 18 (el deber de fundamentar). Sólo a través de buenos registros pueden las instituciones demostrar que han seguido un proceso con la debida diligencia. Por consiguiente, sólo los buenos registros pueden garantizar el funcionamiento real de la buena administración. Por eso, el Defensor del Pueblo europeo y los tribunales deben controlar los registros, además de las razones que se den, de forma prudente.

Finalmente, el artículo 27 afirma: “Transcurridos dos años de aplicación, cada Institución examinará cómo ésta se ha llevado a cabo y presentará un informe con los resultados de este examen al Defensor del Pueblo Europeo”.

Una regulación futura del Código deberá proporcionar una oportunidad para mejorarlo. Por tanto, simplemente recomendaré tres ideas:

- Añadir un principio general de buena fe a las relaciones entre los funcionarios y ciudadanos.
- Promover una participación del público como forma de conseguir una mayor transparencia, democracia, igualdad, y una administración diligente, especialmente en cuanto a las decisiones generales que afectan a los grupos de personas desconocidas –exigir unas respuestas razonadas (y razonables) a los comentarios de los ciudadanos, y hacer que sus esfuerzos merezcan la pena–. Esto aparece como perfectamente posible, dado que la Carta de Derechos Fundamentales deja abierta la lista de consecuencias asociadas al derecho de buena administración, siendo, sin duda, la participación ciudadana en garantía de la objetividad una de ellas.
- Exigir que las instituciones y los organismos identifiquen automáticamente al funcionario responsable de los procedimientos, siguiendo el ejemplo italiano.

2.1.4. BUENA ADMINISTRACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Como ha señalado el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 30 de enero de 2002 (Caso T-54/99, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH. v. Commission*) el derecho a una buena administración es “uno de los principios generales que son observados en un Estado de Derecho (*governated by the rule of Law*) y son comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros”, con referencia al art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En la misma línea, el Tribunal Supremo español ya se ha referido en numerosas ocasiones al derecho a una buena administración, conectándolo principalmente, hasta el momento, con la motivación de las decisiones administrativas (actos administrativos, concretamente). Así, entre estas decisiones, puede aludirse a la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 22 de febrero de 2005 (Ar. 2601), la cual señala que:

“El deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones, que se ha incorporado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su artículo II, 101.2 c)”

Esta novedosa jurisprudencia del Tribunal Supremo va poco a poco arrinconando viejos paradigmas del Derecho Administrativo español, vinculados a la supuesta *indiferencia* del Derecho respecto del ejercicio de la discrecionalidad administrativa. En este sentido, los nuevos desarrollos sobre el derecho a una buena administración contrastan con enfoques como los contenidos, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1998 (Ar. 3452), que califican a la discrecionalidad, siguiendo a la doctrina científica “más autorizada”, como “libertad de elección entre alternativas igualmente justas”.

Frente a esta visión, la STS de 7 de octubre de 1999 (Ar. 8840) señala que, por ejemplo, de la falta de adecuada motivación, “resultará que se incurre

en el ámbito de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, garantizada en el art. 9.3 de la Constitución, y se priva al órgano jurisdiccional de la posibilidad de controlar si la actividad de la Administración sirve con objetividad los intereses generales, conforme al art. 103.1 de la Norma Fundamental, y viene inspirada por las exigencias de *los principios de buena administración* (art. 3 de la Ley de Contratos y 111 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) que es lo que justamente impone a los Tribunales el art. 106.1 de la Constitución". De ahí que "Dicha motivación es exigible, por tales razones, (...) cuando la Administración ejercita facultades discrecionales que requieren la posibilidad de elegir entre un mayor o menor abanico de opciones, o entre una pluralidad de alternativas justas o «razonables» desde el punto de vista del Derecho, o de decidir entre diversas alternativas «jurídicamente indiferenciadas», como textualmente expresa la Sentencia recurrida –*aunque cabría preguntarse si en un Estado de derecho puede admitirse la existencia «a priori» de algo «indiferente jurídicamente»*!.

Efectivamente, el derecho a una buena administración (y la obligación jurídica derivada del mismo para la Administración) provoca que el núcleo metajurídico de la discrecionalidad deje de ser "indiferente" para el Derecho, en el sentido que éste no sólo limita y encuadra su ejercicio mediante los elementos reglados y los principios generales del derecho, sino que, además, ofrece principios que orientan en positivo su desarrollo (los ya vistos) y mecanismos (señaladamente el procedimiento administrativo y la motivación, aunque no únicamente) que permiten articular tales principios de buena administración por la Administración y su posterior control judicial, no sólo en garantía de los derechos e intereses de los interesados sino también, y a la vez, en defensa de la buena administración. Como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 26 de septiembre de 2004 (JUR 29004\16005), la elección en que consiste la discrecionalidad "ha de estar presidida por la idea del buen servicio al interés general" y, en caso de vulneración del ordenamiento jurídico respecto a este punto, el control judicial es posible, aunque sin sustituir en ningún caso el criterio extrajurídico empleado.

Esta construcción española y europea de un derecho a una buena administración conecta, por otro lado, en lo que se refiere ya específicamente al ejercicio de la potestad reglamentaria, con una consolidada doctrina y jurisprudencia norteamericana que resalta la importancia del procedimiento y de la fundamentación y motivación en la elaboración de reglamentos para

el adecuado ejercicio de la discrecionalidad y que, desde los años 70 del pasado siglo, ha dado lugar a un serio control de estos aspectos, que recibe el nombre de *hard look*. Este estricto control judicial sobre expediente y motivación pretende garantizar que el reglamento es fruto de una auténtica ponderación de los intereses públicos y privados que conforman el interés general, sobre la base del paradigma del denominado “modelo de representación de intereses”: la legitimación en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria no se puede basar en la pura aplicación automática de la Ley, por lo que es preciso entonces reforzar dicha legitimidad mediante el procedimiento de toma en consideración de hechos e intereses para garantizar una acertada regulación.

Los distintos paradigmas vigentes históricamente respecto a la articulación de la relación de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico y el concepto de discrecionalidad explican el distinto papel otorgado en los EE.UU. y en otros países europeos al procedimiento reglamentario y a la intensidad del control judicial, como ha ilustrado ZIAMOU. En este ámbito, el modelo español parece situarse en la órbita del alemán, estudiado por ZIAMOU, en el que los tribunales consideran, como paradigma asumido, que la actividad del Ejecutivo está fuertemente preprogramada por la Ley, aunque esto no sea necesariamente cierto en todos los casos, y explica la escasa atención jurisprudencial prestada al procedimiento reglamentario²⁸.

En el caso específico español, la jurisprudencia del Tribunal Supremo muestra claroscuros en su tarea de garantizar los derechos e intereses privados y la buena administración, especialmente cuando no se produce la simple omisión de la fundamentación y justificación exigida legalmente, pero, en cambio, existiendo éstas, la seriedad de su contenido es objeto de discusión. En ocasiones, el Tribunal Supremo parece mostrarse laxo en relación con el *estándar de exigencia* que establece para el contenido de la fundamentación y justificación de los reglamentos, en aplicación de la legislación vigente (caso, entre otras muchas, de las sentencias de 9 de febrero de 1999, Ar. 1552; de 12 de mayo de 1999, Ar. 3987; de 10 de marzo de 2003, Ar. 3067; de 7 de julio de 2004, Ar. 5599; o más recientemente, de 4 de julio de 2006, Ar. 8006). Sin embargo, en otros caso, el Tribunal Supremo ha decidido analizar cuidadosamente el contenido de la fundamentación y justificación aportadas, anulando

²⁸ ZIAMOU, T.(2001): *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*, Ashgate Publishing.

reglamentos por insuficiencia o inadecuación de ésta y de la motivación del ejercicio de la discrecionalidad reglamentaria ofrecida (sentencias de 2 de junio de 1997, Ar. 4921; de 10 de julio de 1999, Ar. 5771; de 13 de noviembre de 2001, Ar. 65; o más recientemente, de 23 de mayo de 2006, Ar. 3683; y de 27 de noviembre de 2006, en este último caso, dos sentencias referidas al traslado a Barcelona de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones), distinguiendo entre un cumplimiento de trámites meramente *formal* y una auténtica fundamentación y justificación.

3. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DISTINTOS TIPOS DE ACTIVIDAD PÚBLICA: EN ESPECIAL, LA ADOPCIÓN DE DECISIONES FORMALIZADAS SOBRE PROYECTOS PÚBLICOS CON IMPACTO SOCIAL

Diversas técnicas jurídicas pueden contribuir a hacer realidad la buena administración y la calidad de la actividad pública, y por lo tanto contribuyendo a la buena gobernanza. Técnicas jurídicas que pueden ser aplicadas, con las debidas modulaciones en cada caso, a todos los tipos de actividad administrativa.

Un ámbito donde claramente es esencial el desarrollo de una buena administración y la consecución de una calidad aceptable de la actividad administrativa es la de los servicios públicos, *strictu sensu*, es decir, la actividad material o técnica prestada a los ciudadanos. En este ámbito, las Cartas de Servicios, en las que hace referencia, al nivel de la Administración General del Estado, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, pueden tener un papel relevante en la fijación de estándares de calidad, siguiendo el camino ya emprendido en otros ordenamientos, como, por ejemplo, el británico o el italiano. Una de las ideas centrales de este movimiento parece ser el reconocimiento de derechos a los ciudadanos y usuarios en unos ámbitos donde éstos no disfrutaban de los que proporciona el mercado, al tratarse de ámbitos exentos de competencia, así como la consecución de transparencia con respecto al funcionamiento de estos servicios públicos.

La fijación de estándares de calidad mediante las Cartas de Servicios u otras vías –como el establecimiento de pautas o criterios para el legislador o para la propia Administración, mediante normas reglamentarias o documentos internos– tendría un efecto reflejo, por otra parte, en el régimen de la responsabilidad

patrimonial de las Administraciones Públicas. Efectivamente, el establecimiento por cualquiera de estas vías de umbrales de calidad, exigibles para los ciudadanos, comportaría la clarificación de la imputabilidad de daños a la Administración por funcionamiento anormal, eso es, el incorrecto (por insuficiente, por tardío), lo que no respondiera a tales pautas, vulnerando de esta manera el deber de buena administración.

Pero la exigencia de calidad en la actuación administrativa no se detiene, naturalmente, en el desarrollo de la actividad de servicio público. Cualquier otra clase de actividad administrativa, de limitación o de fomento, también tiene que incorporar esta inquietud.

En este sentido, se tiene que entender, ante todo, que incluso la producción de actos jurídicos formalizados (autorizaciones, reglamentos, concesión de subvenciones, etc.), como resultado del ejercicio de potestades administrativas, supone un servicio para la colectividad, como lo es la gestión de hospitales o de escuelas, servicio que es costoso y tiene que ser evaluado tomando como parámetros los criterios de racionalidad, objetividad, coordinación, eficacia, eficiencia y economía. En definitiva, el deber de buena administración se extiende a toda la actividad de servicio a los intereses generales.

En este sentido, podría ser razonable aceptar la aplicación *incluso* al desarrollo de la *iniciativa económica pública* de ciertos principios constitucionales –por ejemplo, art. 9.2 CE, racionalidad (art. 9.3 CE), eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos (art. 31.2 CE), en general principios del Capítulo III del Título I–, si bien, insistimos, no los propios de la actividad administrativa, contenidos en el art. 103.1 CE, y, por lo tanto, no propiamente el deber de buena administración, tal como aquí se ha configurado. La diferencia efectuada es lógica, puesto que el dato del manejo de fondos públicos pone en relieve el núcleo público existente en el desarrollo de la actividad de mercado –la existencia, si se quiere, en última instancia de un “poder público”, derivado del manejo de caudales públicos– que podría hacer entrar en juego los principios constitucionales referidos a la actividad de los poderes públicos, pero no de los referidos en exclusiva a la función administrativa, puesto que aquí no existe tal, al no tratarse del desarrollo de actividad administrativa o función típica administrativa, es decir, servicio a los intereses generales.

4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONCRETOS PARA HACER REAL Y EFECTIVA LA BUENA ADMINISTRACIÓN. EN ESPECIAL, EL PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES

En cualquier caso, el reto del Derecho Administrativo consiste en encontrar instrumentos jurídicos que coadyuven a la consecución de esta gestión de calidad, de esta buena administración.

En esta línea, elementos como la actividad convencional, la utilización del instrumento de la responsabilidad patrimonial en su vertiente pedagógica y preventiva, los mecanismos para evitar la inactividad de la Administración, la regulación de la función pública, el diseño de la organización administrativa (donde ahora hay que tener muy presente la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos) y del procedimiento administrativo, pueden ser utensilios interesantes en la contribución jurídica a la gestión de calidad.

En primer lugar, existen diversas instituciones que con diversos métodos y efectos pueden llevar a cabo el control y sanción de los incumplimientos de la obligación de seguimiento de un procedimiento debido. Así, tanto los *órganos consultivos* como los *ombudsmen* pueden desarrollar una labor importante, tanto desde una perspectiva micro como desde una perspectiva macro.

En cuanto a la perspectiva micro, la emisión de los correspondientes dictámenes, con su influencia sobre la buena administración que ya nos consta, o la labor de supervisión del Defensor del Pueblo y de sus homólogos autonómicos (véase el art. 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo y el art. 16.3 de la Ley catalana 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del Síndic de Greuges) de la actividad procedimental en desarrollo pueden suponer modos preventivos, eficaces y económicos de evitar supuestos mala administración. Desde la perspectiva macro, las Memorias e Informes anuales de estas instituciones pueden contribuir a efectuar un análisis general del diseño de procedimientos sectoriales, detectando aquellas regulaciones que, por defecto, exceso o estructura, puedan provocar decisiones administrativas de baja calidad y efectuando las oportunas recomendaciones para su mejora.

En segundo lugar, en el ámbito de la *responsabilidad patrimonial*, el incumplimiento de la obligación de seguimiento del procedimiento debido, y, en

consecuencia, del deber de buena administración, constituirá, en definitiva, un supuesto de “funcionamiento anormal” (arts. 9.3 CE, 106.2 CE, arts. 35, apartado j, y 139.1 LRJPAC). Este funcionamiento anormal podrá producirse tanto por un cumplimiento defectuoso de la obligada actividad procedimental (por ejemplo, ausencia de ponderación de factores relevantes) como por una omisión de la misma (por ejemplo, no apertura de un trámite de información pública siendo necesario). En estos casos, como señala MARTÍN REBOLLO, cuando el funcionamiento administrativo es anormal se estaría privando al ciudadano dañado de “un derecho implícito en la Constitución: el derecho al buen funcionamiento de una Administración cuya función es servir (art. 103 CE);” notando además cómo la función de la institución de la responsabilidad patrimonial no es sólo garantista, sino también pedagógica, pues a través de ella la Administración aprende a actuar, constituyendo un elemento para el buen funcionamiento administrativo²⁹.

Esto es singularmente importante en el ámbito del ejercicio de potestades discrecionales. Una interesante línea jurisprudencial (por ejemplo, STS de 28 de junio de 1999, Ar. 7143), interpretada *a contrario*, pone de relieve como el ejercicio de una potestad discrecional con vulneración del derecho al procedimiento debido que suponga un funcionamiento anormal causante de daños puede dar lugar a una lesión antijurídica, resultado, en definitiva, de la violación del deber de buena administración³⁰.

²⁹ MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, RAP, 150, 1999, pp. 359 y ss. Véase también el sugerente trabajo de MIR. O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002, especialmente pág. 280, quien critica la responsabilidad objetiva global de la Administración y aboga por avanzar hacia un sistema basado en la responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos. En esta línea, sugiere establecer la pauta de funcionamiento normal, esto es el estándar de diligencia en el comportamiento administrativo, mediante una acción combinada de estándares normativos de actuación administrativa y de una cláusula general de diligencia, basada en el modelo constitucional de Administración Pública, es decir en una *buen administración*.

³⁰ Esta sentencia señala que “parece que no existiría duda de que siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos *márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables* debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio *siempre que éste se llevase a cabo en los términos antedichos*”. Ergo un ejercicio de una potestad administrativa discrecional irrazonable y/o irrazonada (esto es, contrario al deber de buena administración) podría llegar a generar un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En tercer lugar, la vulneración del derecho a un procedimiento debido y la existencia de mala administración puede dar lugar a la exigencia de la responsabilidad disciplinaria del instructor (arts. 41.2, 79.2, 35.j LRJPAC), cuya actuación defectuosa puede estar tipificada en la legislación vigente como falta disciplinaria³¹.

En cuarto lugar, la vulneración del derecho al procedimiento debido puede dar lugar, incluso, a la comisión de un delito. La buena administración es objeto de tutela penal en el Título XIX del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. La doctrina penalista pone de relieve cómo ha existido una evolución en el tratamiento del objeto sometido a protección penal en los delitos de funcionarios. Se ha producido una sustitución de la idea tradicional de “infracción de los deberes del cargo” por la de “funcionamiento correcto de la Administración”, si bien deberá precisarse en cada caso, a la vista del campo de decisión o actividad que se contempla en la descripción de cada delito, el aspecto concreto de tutela. Los titulares de ese bien jurídico, ahora genéricamente formulado como “comportamiento correcto de la Administración”, de conformidad con el marco constitucional, serían los ciudadanos, “cuyas legítimas expectativas frente a la Administración son las que se ven perjudicadas cuando se altera la función que ésta debe cumplir en el sistema de organización social dado”³².

En esta línea, que conecta perfectamente con la construcción aquí efectuada del deber jurídico de buena administración, se sitúa la moderna jurisprudencia del TS, recaída a propósito del delito de prevaricación (ahora recogido en el art.

³¹ En el ámbito de la Administración del Estado, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, señala como falta muy grave “la notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas” (art. 6.f), como faltas graves “la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave” (art. 7.i) y “la grave perturbación del servicio” (art. 7.n) y como faltas leves “el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones” (art. 8 d) y “el incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave”.

³² Sobre el bien jurídico protegido en los delitos contra la Administración Pública, ASUA BATARRITA, A., “La tutela penal del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria”, en ASUA BATARRITA (Ed.), *Delitos contra la Administración Pública*, IVAP, 1997, pp. 13 y ss., donde se expone cómo se ha evolucionado en la doctrina y jurisprudencia desde la tradicional apelación a los deberes de lealtad del funcionario a la protección del buen funcionamiento de la Administración.

404 del vigente Código Penal)³³, subrayando cómo los incumplimientos extremos del procedimiento debido pueden ser constitutivos de este delito (véase, por ejemplo, la interesante STS de 17 de septiembre de 1990, Ar. 7322).

Finalmente, la jurisdicción contenciosa, pese a sus limitaciones, puede representar un importante papel en el control de los supuestos de mala administración por seguimiento de un procedimiento administrativo defectuoso, como analizaremos con más detalle en la parte final del trabajo.

4.1. EL DERECHO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBIDO QUE GARANTICE UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

El deber de buena administración es, pues, un aspecto de la función administrativa, que indica cómo debe ejercerse ésta. Debe notarse, sin embargo, que el procedimiento no es el único medio existente para lograr el desarrollo operativo de las directivas constitucionales aludidas. Junto a éste, el *aspecto organizativo* del aparato administrativo debe desempeñar un papel también preponderante en el logro del efectivo seguimiento de los principios constitucionales de funcionamiento administrativo, en combinación con los aspectos procedimentales, como ya se adelantó.

El cuadro descrito hasta el momento se sitúa aún fuera de cualquier concreta relación jurídico-administrativa. El deber de buena administración, desde su alto nivel de abstracción, sufre un progresivo proceso de concreción hasta su despliegue en una específica relación jurídico-administrativa. Este proceso tiene un hito importante en el nivel legal, donde la LRJPAC establece la obligación de seguimiento de un procedimiento administrativo debido para el ejercicio de potestades administrativas.

³³ Sobre el delito de prevaricación y el bien jurídico por él protegido, SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho Penal. Parte Especial*, Dykinson, Madrid, 2ª edición, 1997, pp. 681 y ss., COBO DEL ROSAL, M. (Dir.), *Curso de Derecho Penal Español. Parte especial*, vol.II, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 277 y ss.

En la jurisprudencia, véase, por ejemplo, las SSTS de la Sala de lo Penal de 10 de abril de 1992 (Ar. 2954) (en el delito de prevaricación se tutela “el correcto ejercicio de la potestad administrativa”) o de 5 de noviembre de 1998 (Ar. 9393) (en el delito de prevaricación “el bien jurídico protegido por el legislador es el recto y normal funcionamiento de la Administración, con sujeción al sistema de valores instaurados en los arts. 103 y 106 de la Constitución Española, que sirven de punto de partida para cualquier actuación administrativa”).

Por lo que se refiere a la obligación de seguimiento de un procedimiento administrativo para el ejercicio de potestades, el art. 53.1, desde la limitada perspectiva de los actos administrativos, aunque debiera entenderse extensible para todas las decisiones administrativas que sean resultado del ejercicio de una potestad, señala que éstas se producirán por el órgano competente "ajustándose al procedimiento establecido". El procedimiento se configura así como el soporte jurídico de la entera relación jurídico-administrativa, el modo de desarrollo, en definitiva de la función administrativa.

Este precepto debe interpretarse sistemáticamente con los ya aludidos art. 2 y la Disposición Transitoria Primera LRJPAC. Al respecto, y de conformidad con todo lo expuesto en el apartado anterior, consideramos que la dicción de ambos preceptos podría ser mejorada. Respecto al art. 2, éste no contempla aquellos supuestos en que es un privado o un órgano público no administrativo quienes ejerzan potestades administrativas, caso en que, como se apuntó, también ha de ser obligatorio el seguimiento de un procedimiento administrativo. En cuanto a la Disposición Transitoria Primera, no aclara cuando "procede" la aplicación de la LRJPAC a las Corporaciones de Derecho Público (que no tienen la consideración de Administraciones Públicas a los efectos de la LRJPAC, como se apuntó). La interpretación sistemática constitucional efectuada permite precisar que deberá aplicárseles la LRJPAC cuando ejerzan potestades en el desarrollo de función administrativa, según precisa la jurisprudencia del TS.

Un posible modo de superar estas deficiencias en la definición del ámbito de aplicación de la LRJPAC sería, abandonando la quizás excesivamente encorsetada fórmula actual, utilizar una fórmula genérica que abarcara todos aquellos casos en que, con independencia del sujeto actuante, se desarrollaran potestades administrativas, potenciando la interesante línea abierta por el segundo apartado del art. 2, aunque en este caso circunscrita a las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las Administraciones territoriales, como es sabido. También es la dirección en la que parece apuntar la LJCA, al fijar su ámbito de aplicación, como se expuso, en torno a la idea de "actividad administrativa", "funciones públicas" y "potestades administrativas" (arts. 1.3, apartados a y b, 2, apartados c y d).

Pero no basta con seguir un procedimiento durante el ejercicio de una potestad administrativa. El procedimiento debe reunir una serie de requisitos por mandato legal. De conformidad con el art. 78.1 LRJPAC:

“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento...”

Por tanto, la obligación legal es de seguimiento de un procedimiento adecuado al desarrollo de la función administrativa, que permita el cumplimiento del deber de buena administración, o, en otras palabras, de un procedimiento administrativo debido. Este último adjetivo pretende dar cuenta, precisamente de ese plus exigible al desarrollo de la actividad administrativa procedimentalizada. No es suficiente, pues, con seguir un procedimiento de modo formal, rutinario. Es necesario, es obligado jurídicamente, seguir el procedimiento justo, que permita, realmente, la defensa de los interesados y el cumplimiento del deber de buena administración.

Si bien esta terminología no es tradicional en nuestro Derecho, otros ordenamientos jurídicos sí adjetivan al procedimiento administrativo para indicar un plus, más allá de su mero cumplimiento formal. Son los casos, por ejemplo, del ordenamiento norteamericano (*due process*), argentino (devido proceso adjetivo) o británico (*fair procedure*), queriendo expresar la idea de que el seguimiento de un procedimiento es condición necesaria, no suficiente. En estos ordenamientos se enfatiza, con estos adjetivos, sobre todo, la función garantista del procedimiento administrativo. En nuestro caso, la obligación de seguimiento de un procedimiento administrativo debido, derivado de la LRJPAC, significa la necesidad de seguir un procedimiento adecuado, tanto como garantía de los administrados como también para lograr el cumplimiento del deber constitucional de buena administración, más allá, pues, de la perspectiva puramente defensiva.

A tenor de lo expuesto, queda claro que la obligación de seguimiento de un procedimiento administrativo debido es una obligación de medios. Por un lado, ha de notarse, como se expuso, que el deber de buena administración es, en la misma línea, un deber de medios, no de resultado. A lo que obliga el deber de buena administración es a que quien desarrolle la función administrativa deba desplegar la actividad precisa para poder actuar de forma racional, objetiva, eficaz, eficiente, económica y coordinada, incrementando las posibilidades, así, de una acertada decisión final. Pero, y esto es cierto cuando nos encontramos ante algún supuesto de la “escala de la discrecionalidad”, no existe un deber de resultado, en el sentido de obtención de una concreta

y específica mejor decisión: como ya se ha expuesto, no existe un criterio unívoco para determinar cuál sea esa mejor decisión y la misma depende de múltiples factores, algunos incluso ajenos al decisor.

La obligación legal de seguimiento de un procedimiento administrativo debido no obliga a quien despliega la función administrativa a obtener un determinado resultado, una decisión administrativa concreta, en los casos en que exista un margen de valoración para la toma de la decisión. El contenido de la prestación del deudor del *facere* se agota en el simple despliegue de una actividad diligente, que posibilite la obtención de una buena decisión final (que sea respetuosa con los derechos e intereses de los ciudadanos y resultado de buena administración). Pero, excepto en los casos de existencia de una potestad reglada pura, sin margen alguno de valoración, ni siquiera en la apreciación de los hechos, no hay una obligación de dictar una concreta decisión administrativa. Sólo la obligación de medios cumplida diligentemente puede permitir el resultado buscado: en nuestro caso, la decisión que, respetando los derechos e intereses de los administrados, sirva a los intereses generales.

En consecuencia, la idea de actuación diligente, de diligencia en el desarrollo de la función administrativa deviene decisiva en relación con la obligación de seguimiento de un procedimiento debido. Un resultado concreto, cuando exista margen de valoración otorgado por el ordenamiento, no será exigible, pero sí será exigible el desarrollo diligente de la función administrativa a través de una adecuada actividad procedimental.

En esta línea, la ya citada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que como vimos aludía al derecho a una buena administración en su exposición de motivos, recoge en sus arts. 52 y ss. una serie de deberes de los empleados públicos, entre los que se encuentra el de "desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas. Asimismo, entre los principios éticos del art. 53 que configuran el Código de Conducta de los empleados públicos (art. 52), cabe destacar el cumplimiento "con diligencia de las tareas que les correspondan o se les encomienden, y en su caso resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia" (art. 53.10). Finalmente, entre los principios de conducta que también configuran el citado Código, encontramos en el art. 54.2 que "el desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente".

En cuanto al *nivel de diligencia*, la fijación del estándar de diligencia procedimental es una decisión que corresponde, en primer lugar, al legislador. Hemos tenido ocasión de apreciar cómo la LRJPAC utiliza una fórmula general: deberá desplegarse toda la actividad procedimental necesaria para determinar, conocer, comprobar y, añadimos nosotros, valorar, los datos en virtud de los cuales se haya de resolver (art. 78.1). Esta fórmula general que luego se repite, con modulaciones como vimos, en cada uno de los específicos trámites procedimentales. El nivel de diligencia exigible en el desarrollo de la función administrativa puede ser precisado, en segundo lugar, por la normativa sectorial que, en su caso, formalice el procedimiento administrativo. La propia Administración actuante, en tercer lugar, puede decidir formalizar un determinado nivel de diligencia, autoexigiéndose sectorialmente una específica actividad procedimental. En última instancia, serán los órganos judiciales encargados de controlar la actividad administrativa procedimentalizada los que establecerán los estándares de diligencia concretos en cada supuesto.

Por tanto, en cada concreta relación jurídico-administrativa, el específico sujeto actuante de la potestad deberá seguir un procedimiento administrativo debido. El contenido preciso de esta obligación jurídica vendrá fijado por las vías expuestas y deberá ser cumplido por el titular de la misma.

El seguimiento de un procedimiento administrativo debido se configura, pues, como una obligación legal de medios. Esta obligación legal que tiende a asegurar el cumplimiento del deber de buena administración, aumentando, entonces, las posibilidades de que el contenido de las decisiones administrativas sea "adecuado" a los fines de interés general perseguidos con el desarrollo de la función administrativa (art. 53.2 LRJPAC). Lo que revela la conexión del procedimiento con la causa de las decisiones administrativas. No es este el momento de analizar la controversia doctrinal en torno a este elemento. Baste señalar que nuestro punto de vista coincide con el de aquéllos autores y aquéllas sentencias (por todas, STS de 19 de julio de 1996, Ar. 6219) que entienden la causa como la adecuación entre la decisión y el interés general, adecuación que, además, deberá ser la mayor posible. Adecuación que supone "un juicio de efectividad, de congruencia (art. 6 RSCL), de coherencia, de proporcionalidad, en fin de desviación de poder en su caso (art. 83.3 LJ)". Por tanto, existirá un vicio en el elemento causal de los actos cuando se produzca, claro, desviación de poder y, en general, cuando en el momento de tomar la decisión o por circunstancias sobrevenidas a posteriori se quiebre la adecuación entre ésta y el interés general.

Entre estos supuestos, y por lo que ahora nos incumbe, se encuentra el defectuoso ejercicio de la actividad administrativa consistente en la ausencia de procedimiento o en el no seguimiento de un procedimiento administrativo debido, previo a la toma de decisión, defectos que pueden permitir presumir que la decisión finalmente adoptada no sea la más adecuada de las posibles en su servicio al interés general. Más adelante volveremos sobre esta afirmación, a propósito de la relevancia de los vicios procedimentales en la adopción de decisiones administrativas. En cualquier caso, como se puso de relieve, el procedimiento no puede seguir siendo considerado un elemento formal de las decisiones, sino una institución conectada al contenido mismo, en concreto a su causa.

Finalmente, ha de ser destacado que si quien ejerce una potestad administrativa está sometido, en la concreta relación jurídico-administrativa, a la obligación jurídica de seguimiento de un procedimiento debido, lógicamente quien está sujeto a tal ejercicio goza, en el marco de esa concreta relación, de un auténtico derecho al seguimiento de un procedimiento administrativo debido, como inevitable reverso de la misma moneda.

En cada específica relación jurídico-administrativa, frente a la obligación jurídica de seguimiento de un procedimiento administrativo debido se alza el correlativo derecho subjetivo a exigir su cumplimiento. Al respecto, debe tenerse en cuenta al ya citado art. 53.1 in fine LRJPAC y, sobre todo, la segunda parte del art. 78.1 LRJPAC, que innova en este punto al art. 81 LPA, el cual no contenía una previsión semejante. Este artículo ha introducido un elemento importante que ha pasado un tanto desapercibido. Así, este precepto señala que:

“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.”

Este precepto consagra un auténtico derecho subjetivo. Se trata de un poder, que habilita a su titular a exigir el cumplimiento de la obligación de seguimiento del procedimiento debido, cuyo contenido, como advertimos en el apartado anterior, estará concretamente fijado en el marco de cada específica relación jurídica.

El contenido de este derecho es la posibilidad de “proponer”; según el art. 78.1 LRJPAC, una serie de actuaciones procedimentales. El uso del verbo proponer parece adecuado sólo para aquellos casos en que quien ejerce la potestad posee un margen de valoración sobre la necesidad de realizar una determinada actuación procedimental. Sin embargo, cuando la actividad procedimental deviene obligada por la existencia de una previsión normativa que la imponga (bien sea la LRJPAC o la normativa autonómica o local de desarrollo o la normativa sectorial), el derecho no es a “proponer” sino a exigir el despliegue de esa actividad.

En cuanto a las actuaciones procedimentales, el art. 78.1 LRJPAC se refiere a “aquellas actuaciones que requieran” la intervención de los interesados o las que “constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.” El planteamiento de una disyuntiva no parece demasiado acertado. Pueden existir trámites establecidos normativamente que requieran esa intervención. Además, el verbo “proponer” abarca a ambos tipos de actuaciones, cuando en el caso de la previsión normativa el derecho es a exigir el cumplimiento de esa obligación.

Quizás fuera más adecuado utilizar una fórmula más abierta y flexible, a la par que más precisa, señalando el derecho a exigir el cumplimiento diligente de los tramites formalizados normativamente o a proponer el despliegue de una actividad procedimental que se juzgue necesaria para cumplir la obligación de seguimiento de un procedimiento debido que posibilite la buena administración y/o la garantía de los derechos e intereses privados.

En cuanto a los titulares del derecho, el art. 78.1 LRJPAC sólo se refiere a los “interesados”, que podrán ser tanto particulares como entes públicos. Sin embargo, no cabe descartar que puedan existir otros sujetos que no sean interesados, de acuerdo con el art. 31 LRJPAC, y que, sin embargo, sean titulares del derecho a un procedimiento debido. Éste es el caso de aquellos ciudadanos que quieran intervenir en una información pública, aun sin ostentar la condición de interesados. Estos ciudadanos tendrían un derecho al procedimiento debido, que les habilitaría, en primer lugar, para exigir la apertura de este trámite, tanto cuando se cumpla el supuesto previsto en el art. 86.1 LRJPAC, como cuando sectorialmente se formalice normativamente la obligatoriedad de su apertura por la Administración actuante. Pero además, en segundo lugar, su derecho al procedimiento debido les habilitaría para exigir el desarrollo diligente de esa actividad procedimental, por lo que tendrían

“derecho a obtener una respuesta razonada” de las alegaciones que presentaran (art. 86.3 LRJPAC), aunque no tuvieran la condición de interesados de conformidad con el art. 31 LRJPAC.

Finalmente, debemos plantearnos cuál sea la naturaleza de ese derecho subjetivo al procedimiento administrativo debido. Consideramos que se trata de un derecho público subjetivo típico o activo, que otorga el poder a su titular para exigir la realización de aquellos trámites previstos por el ordenamiento de forma diligente, así como el poder de proponer la realización de todas aquellas actividades procedimentales que se crean precisas para resolver mejor. El art. 79.2 LRJPAC recuerda el derecho a “alegar los defectos de tramitación” en “todo momento”, especialmente “los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto”. Supuestos a los que habría que añadir la falta de cumplimiento diligente de los trámites que se efectúen.

Este derecho, en caso de ser vulnerado, puede dar lugar a una reacción en contra del incumplimiento de la obligación de seguimiento de un procedimiento administrativo debido, que puede llegar, en última instancia, a plasmarse en la articulación de los pertinentes recursos judiciales.

La trascendencia de este derecho para la defensa de los ciudadanos y para el logro del cumplimiento del deber de buena administración aconsejaría, en nuestra opinión, una redacción más cuidada y su inclusión explícita en la LRJPAC junto con los derechos ya contenidos en el art. 35 LRJPAC, artículo que constituye, como ha notado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, el “estatuto ordinario de los ciudadanos españoles”.

En este sentido, una hipotética redacción, que sintetizaría lo aquí expuesto, podría ser la que consagrara la existencia de un derecho:

“A una instrucción adecuada y diligente, sin dilaciones indebidas, lo que comporta la obligada apertura de los trámites preceptivos y de aquellos otros necesarios para garantizar una buena administración, así como la realización efectiva de los mismos, cuyo resultado deberá tener reflejo en la correspondiente propuesta de resolución y ser tomado en cuenta por el órgano competente para decidir.”

4.2. EL ANÁLISIS DEL CONTENIDO CONCRETO DEL DEBER DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE SEGUIMIENTO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBIDO

Tal como dijimos, el deber constitucional implícito de buena administración está constituido por una serie de deberes conectados a los principios constitucionales de racionalidad, objetividad, eficiencia, economía, eficacia y coordinación, con impacto directo sobre el modo de desarrollo de la función administrativa y, por tanto, sobre el procedimiento de toma de decisiones. Como ha subrayado la jurisprudencia constitucional de “una interpretación sistemática del texto constitucional derivada de los principios que la inspiran, y en particular del art. 9.1..., se deriva que la sujeción a la Constitución, entendida como deber negativo de no actuar contra ella, se aplica a todos y que esta sujeción actúa como deber positivo de obrar con arreglo a la misma, respecto de quienes son titulares de poderes públicos...” en palabras de la STC 122/1983, de 16 de diciembre. Esta idea se repite en la STC 101/1983, la cual destaca que los titulares de los poderes públicos tienen un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución. Si bien no es posible en este estudio acometer un análisis en profundidad de estos deberes, cosa que ya se ha realizado en otro momento, si creemos útil al menos ofrecer algunas pinceladas sobre los trazos esenciales de estos mandatos de actuación administrativa y sus conexiones procedimentales.

4.3. BUENA ADMINISTRACIÓN Y BUENA GOBERNANZA: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBIDO EN RELACIÓN CON PROYECTOS PÚBLICOS CON IMPACTO SOCIAL. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y ESTADO DEMOCRÁTICO

4.3.1. ALGUNAS IDEAS GENERALES

Mediante diversos instrumentos técnicos, algunos sumariamente aludidos, el derecho a una buena administración puede hacerse efectivo. A un nivel más general, hay que destacar ahora las conexiones entre los principios de buena gobernanza y los principios de buena administración. Como a continuación argumentaremos, creemos que los principios de participación y transparencia (como al principio de buena gobernanza, de acuerdo con el *Libro blanco de la Gobernanza Europea* de 2001) y el principio de objetividad se encuentran fuertemente vinculados.

Hace falta aclarar antes de nada que los principios de buena gobernanza no son iguales a los principios de buena administración, siendo los segundos sólo aplicables a las Administraciones, no a otros actores en la red, cómo pone de relieve acertadamente CERRILLO³⁴. En este sentido, los principios de buena administración son una condición necesaria, pero no suficiente para la buena gobernanza. Pero hay que afirmar que algunos principios de buena administración afectan a las relaciones de las instituciones públicas con otros actores de las redes de gobernanza, siendo el principio de objetividad, en nuestra opinión, a un buen ejemplo en esta línea.

Ya hemos visto que el principio de objetividad, como parte del deber de buena administración implícito a la Constitución española, se encuentra íntimamente vinculado a los principios jurídicos procedimentales de contradicción y oficialidad, previstos en la LRJPAC. Este principio expresa, básicamente, la necesidad de ponderación de los intereses y de los hechos relevantes antes de adoptar decisiones públicas, con especial importancia si se trata de decisiones discrecionales, lo que comporta la necesidad de fomentar la participación y de potenciar la transparencia (principios ahora previstos en el art. 3 LRJPAC).

El principio de buena administración de objetividad conecta, pues, con la idea de la democracia participativa. Esta idea se encuentra recogida a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En esta línea, la STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6, ha señalado que la participación en los procedimientos administrativos “garantiza tanto la corrección del procedimiento como los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”, siendo su finalidad “instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar”, es decir, favorezcan la buena administración y la calidad de esta medida.

Como ha señalado la STC 102/1995, de 26 de junio, el principio constitucional de participación, contenido en el art. 105 de la Constitución, es “un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante

³⁴ CERRILLO, A., “La Gobernanza hoy: introducción”, en CERRILLO, A. (Coord. y Traducción), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005, pág. 20.

como los ciudadanos” y constituye “una garantía para el mayor acierto de las decisiones conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 CE)”

Desde el derecho a una buena administración, hecho realidad mediante los correspondientes procedimientos administrativos debidos, uno de los retos del Derecho administrativo en la era de la gobernanza es ayudar a delimitar el alcance de la participación ciudadana que tiene que hacer posible el deber de objetividad. Por tanto, se tiene que reflexionar si tiene que existir, cuándo, quién puede participar y qué efectos tiene que tener la participación.

En este sentido, el Derecho tiene que ayudar a desvanecer las preocupaciones sobre las posibles contradicciones entre la democracia y la participación en la toma de decisiones administrativas, puestas de relieve por autores como CERRILLO, PRATS o SHAPIRO³⁵. Estas preocupaciones han llevado a afirmaciones por parte de una parte significativa de la doctrina jurídica española en el sentido, ciertamente paradójico, que el componente democrático de la Administración (derivado de su ejecución de la ley y de su dirección por el Gobierno) exigiría, de hecho, una Administración autocrática, a fin de que la

³⁵ CERRILLO, A., “La gobernanza hoy...” op.cit., pàg. 18 (“...el reto estaría en saber cómo pueden ser aseguradas la libertad y la igualdad que se derivan del principio democrático”; PRATS CATALÀ, J., “Modos de gobernación...” op.cit., pp. 169 i ss., habla de la “relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza”; señalando que la gobernanza “no es, pues, sólo ni *lobby* ni participación” y llamando la atención sobre el hecho de que “si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado”; SHAPIRO, M., “El Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza”, a CERRILLO, A., (Coord. i traducció), *La gobernanza hoy...*, op.cit., pàg. 206, “El desgaste de la frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos problemas para los que persiguen crear un Derecho administrativo que se centre en la gobernanza más que en el gobierno. Desde la perspectiva de la democracia pluralista, un Derecho administrativo que pluralice la transparencia y la democracia es democrático –maximiza el acceso de los grupos de interés “exteriores” al proceso de toma de decisiones públicas–. Pero desde el punto de vista de la democracia individual, popular o mayoritaria, un Derecho administrativo que promueva la transparencia y la participación, hasta el punto de que el gobierno se convierte en gobernanza, puede incluso socavar la democracia.”

participación no altere la legitimación democrática de la Administración obtenida por los canales mencionados³⁶.

Esta visión, sin embargo, no es ya sostenible fuera del paradigma burocrático-weberiano aludido. Ante la frecuente apertura normativa de espacios discrecionales a las Administraciones, hace falta que la legitimación democrática del decisor sea fortalecida en el ámbito administrativo. En este sentido hay que interpretar la jurisprudencia del TS que señala que “la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de legitimidad democrática a los planes” en el ámbito urbanístico, aunque, como muy bien ha matizado el TC, “es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimidad popular al Plan aprobado –aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dado por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente–” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6). El caso local no es, quizás, el mejor ejemplo, efectivamente, debido al elemento democrático directo inherente. Pero el razonamiento puede ser extensible a la toma de decisiones discrecionales por parte de autoridades administrativas estatales y autonómicas.

En este sentido, es básica la garantía por parte de la Administración de que todos los intereses relevantes están presentes y que nadie es omitido. En definitiva, como ha destacado SHAPIRO, la igualdad en la participación se convierte en una de las igualdades positivas más importantes en la vida moderna, ante la dificultad de saber en cada caso cuáles son los intereses generales a servir³⁷.

Esta tarea administrativa de garantía de la igualdad participativa es primordial en garantía de la objetividad y por lo tanto de la buena administración, así como de la buena gobernanza. Se trata de una tarea proactiva, que se tiene

³⁶ Se puede encontrar un análisis de esta doctrina en CANTERO MARTÍNEZ, J., “La cláusula de Estado democrático y la Administración General del Estado”, consultable en: <http://www.inap.map.es/ES/Investigacion/EstInv/ComSitAGE/AvanceTrabCom/Aportaciones+y+trabajos+de+la+Comisión.htm>, como parte de los documentos de trabajo de la Comisión de Estudio sobre situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado, presidida por Joan PRATS CATALÀ y creada por *ORDEN APU/1529/2006, de 11 de mayo, por la que se constituye la Comisión de Estudio sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado*.

³⁷ SHAPIRO, M., “Equality and Diversity”, *European Review of Public Law*, vol. 11, núm. 2, estiu 1999, pàg. 400.

que entender como una prestación pública importante, vinculada al mandato del art. 9.2 CE.

La actividad pública en esta dirección se podría impulsar de diversas maneras, algunas de ellas conectadas al despliegue de *acciones positivas* (posibles y necesarias de acuerdo con el art. 9.2 CE y la jurisprudencia del TC, y ahora definidas por el art. 30 de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, en relación con un aspecto específico³⁸).

A estas formas de garantía pública del principio de buena administración de objetividad y de los principios de buena gobernanza de participación y transparencia he hecho alusión en otro momento (creación de fondos de compensación públicos para hacer frente a gastos derivados de la participación en el caso de ciertos intereses, potenciación de la figura del instructor procedimental, acompañada de un impulso y revitalización de los trámites participativos, reforzamiento de mecanismos de mediación y negociación...) ³⁹.

En todo caso, el papel administrativo es singular en las redes de gobernanza, tanto con respecto a su responsabilidad al promover la igualdad inclusiva de los intereses como por el hecho de que en ella recae la competencia para resolver de forma irrenunciable (art. 12 LRJPC y art. 69 LBRL).

La Administración no es un actor más en las redes de gobernanza. Corresponderá al Derecho administrativo reconocer esta singularidad, sin necesidad, sin embargo, de recurrir a modelos autocráticos ya periclitados y contrarios en el marco constitucional vigente. Éste será, sin duda, un apasionante reto para la ciencia jurídica, si quiere contribuir a hacer efectivo tanto el derecho a una buena administración como los principios de buena gobernanza.

³⁸ Artículo 30. Medidas de acción positiva en relación con el origen racial o étnico.

“Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afectan por razón de su origen racial o étnico.”

³⁹ PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración...*, *op.cit.*, pp. 334 i ss i 656 i ss.

4.3.2. *ALGUNAS IDEAS MÁS CONCRETAS: DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LA LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA*

A estas ideas genéricas ya señaladas, convine añadir algunas reflexiones desde una perspectiva más concreta.

4.3.2.1. *EL PAPEL DEL LEGISLADOR. LAS INSUFICIENCIAS Y LOS EXCESOS DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN*

En la garantía del deber administrativo de buena administración, el legislador, y concretamente el legislador estatal del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) tiene un papel relevante. Sin embargo, la actual Ley 30/1992 tiene, en nuestra opinión, algunos aspectos mejorables, tanto con relación a ciertas insuficiencias como respecto de ciertos excesos normativos.

En cuanto a las **insuficiencias** y por lo que se refiere al *ejercicio de la potestad de planificación*, se echa en falta en la LRJPAC alguna orientación sobre la misma. Ante esta laguna, los operadores jurídicos se ven obligados a hallar en las legislaciones sectoriales orientaciones sobre el modo de ejercicio de la potestad de planificación en conexión con el art. 149.1.18 CE. Es el caso, por ejemplo, del art. 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en referencia a la existencia de participación (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) o del art. 113 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en referencia a la coordinación en la elaboración de los Planes Directores (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c) o ahora de determinados preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Pero estas regulaciones dispersas e incompletas (un excelente ejemplo al respecto es el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico) son insuficientes como estándar de buena administración y de garantía de los ciudadanos. Consideramos que sería precisa, como también en el caso reglamentario, una regulación sistemática incorporada con carácter general en la LRJPAC, que se ocupara de establecer las exigencias esenciales derivadas del deber de buena administración (por ejemplo, necesidad de trámites con finalidades coordinadoras o participativas). Sólo la tradición histórica asociada

a una visión formalista, anclada en el acto como paradigma de la actividad administrativa, pueden justificar esta laguna.

Conviene hacer mención específica a la citada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que ahora otorga una gran relevancia a los aspectos procedimentales del ejercicio de las potestades de planeamiento de ordenación del territorio y urbanístico.

Así, se prevé que los convenios urbanísticos sean sometidos a información pública, de acuerdo con lo que establezca la legislación autonómica, aunque nunca por un plazo inferior al exigido por la Ley 30/1992, y deben ser publicados (art. 11.1)⁴⁰. Desde una perspectiva vinculada a la evaluación *ex ante* y fundamentación de las decisiones urbanísticas, el trámite de información pública deviene obligatorio en los planes e instrumentos de equidistribución (art. 11.1). Tal apertura, además, deberá hacerse por medios telemáticos en todos los municipios, siendo los de más de 5000 habitantes directamente responsables de tal obligación jurídica (art. 11.3 y Disposición adicional novena, modificando la LBRL).

Además la documentación expuesta al público deberá incluir un “resumen ejecutivo” que exprese las alteraciones de la ordenación anterior (con plano), los ámbitos de suspensión o los procedimientos de ejecución o de intervención, con indicación de su duración. La finalidad de tal resumen debe buscarse en hacer comprensible al ciudadano medio las complejidades urbanísticas y se sitúa en la línea de la normativa de la Unión Europea (por ejemplo, el art. 2.1 f del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, exigiendo un resumen del estudio de impacto ambiental “en términos fácilmente comprensibles”).

En ese marco, de acuerdo con el art. 4, e, todos los ciudadanos tienen derecho a participar “efectivamente” y a obtener de la Administración una

⁴⁰ Respecto a los convenios urbanísticos, el art. 16.3 aclara que no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, so pena de nulidad de pleno Derecho. Por otro lado, el art. 3.1 señala que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción. ¿Significa ello que no es posible celebrar convenios sobre las mismas? ¿Se contradice entonces la propia ley? Quizás los efectos del art. 3.1 haya que buscarlos en las consecuencias del incumplimiento de los convenios por parte de la Administración. ¿Cabe sostener que siguen generando indemnización por daños y perjuicios de acuerdo con la jurisprudencia existente?

respuesta motivada a sus intervenciones, conforme a la Ley 30/1992, art. 86.3.

Junto a la memoria ambiental, de acuerdo con el deber general de motivación del ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística con expresión de los intereses generales a los que sirve, se exige por el art. 15.4 una memoria de sostenibilidad económica, siendo ambas expresión de la ponderación en el ejercicio de la discrecionalidad urbanística de ciertos aspectos conectados con el desarrollo sostenible ambiental y económico. Esta memoria de sostenibilidad económica ponderará, en particular, aunque no únicamente, el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por las infraestructuras y servicios, así como la “suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”, entre el que cabría incluir el uso residencial, con lo que la ponderación de las necesidades de vivienda (y particularmente de vivienda asequible) debería ser tenida en cuenta.

En cuanto a la **crítica a la actual LRJPAC basada en el excesivo grado de detalle** de algunas partes de su regulación, debe notarse que esta ley ha seguido el modo de legislar utilizado en 1958 por la LPA, por lo que contiene una serie de preceptos destinados a describir trámites procedimentales completos, siguiendo el entero desarrollo de un procedimiento administrativo. Consideramos que no debería ser labor de la regulación del procedimiento administrativo común diseñar trámites procedimentales específicos. Ésta, en nuestra opinión, debería concentrarse en el establecimiento de principios y derechos procedimentales que tradujeran las exigencias constitucionales referidas al modo de desarrollo de la actividad administrativa, así como en el diseño de mecanismos jurídicos, conectados a esos principios y derechos, de tal modo que se diseñaran orientaciones legales de un estándar común de garantías y de buena administración.

En otro momento hemos propuesto un cambio en el modo de legislar en esta materia, distinto del tradicional, más basado en figuras jurídicas flexibles y menos en la regulación de trámites concretos. Así, hemos insistido en la necesidad de que la regulación común explicitara y formulara determinados principios procedimentales, conectándolos con deberes constitucionales (así, por ejemplo, los de contradicción y oficialidad en relación con la objetividad, el de congruencia en relación con la racionalidad y conectándolo con el expediente y la motivación). También hemos subrayado la necesidad de que la regulación común se ocupara en detalle de la articulación jurídica de

determinados mecanismos que en conexión con tales principios garanticen un nivel homogéneo de buena administración, poniendo de relieve ciertos defectos e insuficiencias de la actual LRJPAC.

Así, nos hemos referido a la cuestión de la participación ciudadana, exponiendo como el art. 105 CE y las exigencias de buena administración deberían dar lugar a una cuidada regulación en la LRJPAC, no de un trámite específico sino de un marco de desarrollo de la participación en la toma de decisiones plasmadas en actos generales, reglamentos o planes, con objetivos distintos a los puramente defensivos (véanse las capitales SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13 y 119/1995, de 17 de julio, FJ6). Esta regulación debiera establecer como regla general, excepcionable sólo por el legislador sectorial en función de razones sólidas, que la participación pública es necesaria en la toma de aquéllas decisiones discrecionales a adoptar en las que sea posible la incidencia sobre una pluralidad de intereses indeterminables *a priori*, al no encuadrarse las mismas en el marco de una relación puramente bilateral. La actual regulación del art. 86 LRJPAC es insuficiente, pues se ciñe a un sólo tipo de trámite innecesariamente (la información pública), se limita a un sólo tipo de decisiones (los actos administrativos) y no delimita mínimamente cuando podría ser necesaria la apertura de trámites participativos (con su referencia a cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera y a la posibilidad –“podrá” dice la ley– de apertura de información pública).

Pero, en cualquier caso, como ya hemos sostenido en otras ocasiones, también al legislador autonómico, en ejercicio de sus competencias sobre procedimientos administrativos le corresponde articular medidas de garantía del derecho a una buena administración, posibilitando el cumplimiento del deber de objetividad mediante una adecuada instrumentación de la participación ciudadana. En este sentido, por ejemplo, se sitúa el art. 108 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, al referirse a la participación ciudadana en la formulación, tramitación y aprobación del planeamiento, configurando tal participación fuera de los clásicos y formalistas cauces de las informaciones públicas:

“Artículo 108. Programa de participación ciudadana en el plan general.

El acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el

que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración. Entre estos mecanismos figurarán:

- a. Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente.*
- b. Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan.*
- c. Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión."*

Tampoco debe olvidarse el papel que corresponde a las *ordenanzas locales*, siempre desde el respeto al procedimiento administrativo común y al desarrollo autonómico que pueda existir.

4.3.2.2. BUENA ADMINISTRACIÓN Y RESPONSABILIDAD DEL INSTRUCTOR. LA TRASCENDENCIA DE LA ACTIVIDAD DE INSTRUCCIÓN Y LA POSIBILIDAD DE MEDIACIÓN A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA EN LA REGULACIÓN Y EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Se halle el concreto procedimiento formalizado o no (y especialmente en este último caso), el cumplimiento del deber de buena administración y de la obligación legal de seguimiento del procedimiento administrativo debido queda, en última instancia, en manos de la propia Administración. Ésta goza, en mayor o menor medida, siempre de un margen valorativo, en lo que ahora nos interesa, respecto al tipo e intensidad de la actividad instructora a desarrollar durante el procedimiento.

La LRJPAC reconoce ese margen valorativo, imprescindible de otro lado para poder desarrollar una buena administración, pero no lo entrega de modo incondicionado. En ocasiones, lo encauza mediante la utilización de conceptos jurídicos indeterminados (véanse los arts. 80.2, referido a la prueba, o 86.1,

relativo a la apertura de un trámite de información pública). Los principios de buena administración y los procedimentales a ellos conectados deben orientar en todo momento las decisiones procedimentales. El instructor, al desarrollar sus valoraciones deberá fijar una razonable relación entre los beneficios aportados por la actividad procedimental (en términos de buena administración y garantía para los interesados) y los costes que la misma pueda generar (económicos o temporales). Esta idea que se deriva en nuestro Derecho de los principios aludidos es expresada en Italia con un principio concreto, el de *non aggravamento* del procedimiento administrativo, que impide el entorpecimiento de la instrucción con trámites innecesarios o excesivos respecto a las finalidades a lograr (art. 1.2 Ley 7 de agosto de 1990).

En cualquier caso, el ejercicio de ese margen valorativo deberá ser motivado, en aplicación del art. 54.1 LRJPAC, que lo impone, toda vez que las decisiones procedimentales pueden limitar el derecho al procedimiento administrativo debido y/o ser un supuesto de ejercicio de discrecionalidad.

La necesidad de adoptar decisiones procedimentales que pueden llegar a ser de gran trascendencia e incluso afectar a derechos fundamentales explica la importancia que puede llegar a alcanzar la figura del responsable-instructor del procedimiento (entre otros, los arts. 35, letra b, y 41 LRJPAC). Como hemos notado en otro lugar, el responsable-instructor del procedimiento es el personaje clave para hacer realidad el deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Lo que debería motivar una reflexión cuidadosa sobre la capacidad y la preparación específica que los sujetos que desempeñan estas funciones deberían reunir.

Asimismo, la trascendencia de sus funciones en determinados contextos podría demandar su diferenciación del órgano competente para resolver. La STC 76/1990, FJ 8, notó que la separación entre las funciones de instrucción y resolución mediante su atribución a órganos distintos era una decisión que correspondía al legislador, el cual no estaba obligado constitucionalmente a ello. Ahora bien, consideraciones garantistas respecto a procedimientos sancionadores (recuérdese el art. 134.2 LRJPAC) o relativas al logro de una buena administración, aspecto éste que nos interesa ahora, pueden hacer recomendable tal separación. Los principios constitucionales de imparcialidad y objetividad, así como el de eficacia, podrían recomendar la distinción funcional, e incluso orgánica en algunos supuestos, de las labores de instrucción y resolución.

Esta separación puede potenciar la imparcialidad del responsable-instructor, aislándolo de presiones políticas. Además puede contribuir a dotar a esta figura de peso específico frente a los ciudadanos participantes en el procedimiento administrativo, con las consecuencias positivas que de ello puedan derivarse. Por otro lado, la distinción de la que estamos hablando puede promover la especialización en el desempeño de tareas distintas.

Pensemos, por ejemplo, en el caso del *procedimiento expropiatorio*. En este procedimiento complejo cabría la posibilidad, de *lege ferenda*, de atribuir la instrucción conducente al *acuerdo de necesidad de ocupación* a un sujeto u órgano específico, diferente del órgano encargado de resolver. El responsable-instructor sería entonces el encargado de conducir esta fase del procedimiento, abriendo el trámite participativo, recogiendo y contestando a las alegaciones y elevando una propuesta de resolución o de convenio al órgano encargado de resolver.

Sería conveniente tener en cuenta en este punto las experiencias británicas (*inquiries*) y francesas (*enquêtes*), momentos procedimentales en la toma de ciertas decisiones públicas con impacto social, que se caracterizan por su conducción por un órgano específico (inspectores o comisarios), sujeto a régimen de incompatibilidades, lo que es un elemento útil para contener el efecto de las presiones de los grupos *NIMBY*. Dejando de lado las diferencias entre ambas figuras ahora, las dos se caracterizan por la búsqueda de dos finalidades. Hacer realidad el deber de objetividad administrativo, mediante el conocimiento y ponderación de los hechos e intereses relevantes, y, en segundo lugar, hacer posible una amplia participación ciudadana⁴¹.

En esta línea, decisiones relativas a la potenciación de la figura del instructor en determinados ámbitos especialmente sensibles –pensemos por ejemplo en el ya aludido síndrome *NIMBY*– podrían reforzar la aceptación social de ciertas decisiones y, en consecuencia, su eficacia real. El instructor ya cumple en todo caso una labor de mediación a través del procedimiento como instancia de ponderación e integración de intereses. Sin embargo, en determinados casos, puede ser conveniente reforzar esta faceta mediadora, mediante la articulación de específicas medidas dirigidas a obtener el consenso entre los participantes públicos y privados respecto de la alternativa más adecuada. En este sentido

⁴¹ Véase al respecto los diversos trabajos contenidos en el número 1 de 2007 de la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

existen experiencias en Francia, Gran Bretaña, Alemania o Estados Unidos. En este último país se dan en ámbitos tan dispares como la ordenación urbanística o el ejercicio de la potestad reglamentaria de modo negociado.

Aunque ahora no podemos extendernos sobre las cuestiones claves de este modo de potenciación de la aceptación de las decisiones administrativas discrecionales (quién participa, cómo se garantiza la imparcialidad del mediador y qué relaciones se suscitan entre el acuerdo alcanzado por el mediador y la decisión final del órgano competente para resolver), sí queremos destacar que en nuestro Derecho ya contamos con mecanismos jurídicos y regulación suficiente para promover, si esa es la voluntad, la mediación procedimental. Éste sería uno de los supuestos en los que la separación entre instructor y órgano resolutorio estaría justificada en razones de buena administración.

Ciertos trámites administrativos (pensemos, por ejemplo, en los de *información pública*) podrían ser especialmente adecuados para el logro de consensos, si se articularan como auténticos foros para la potenciación de la aceptación de las futuras decisiones. Mecanismos como la *terminación convencional* del procedimiento, prevista en el art. 88 LRJPAC, podrían tener juego en la plasmación de acuerdos procedimentales sobre ámbitos valorativos preparatorios de la decisión a adoptar por el órgano competente para resolver, el cual, salvo vulneración del ordenamiento jurídico, podría aceptar la alternativa consensuada que pueda servir (eficazmente, al evitarse posibles litigios futuros) al interés general.

En fin, todo lo expuesto de modo sucinto demuestra la importancia de la actividad administrativa desarrollada durante el procedimiento administrativo. No se trata de llevar a cabo actos o trámites sólo para evitar la indefensión de los interesados, como perspectiva clásica. Se trata de desarrollar una adecuada actividad endoprocedimental (formal e informal) que permita una buena administración en el ejercicio de la potestad de que se trate, garantizando que los derechos (entre ellos, el derecho a un procedimiento debido) e intereses legítimos de los interesados no son vulnerados.

Este cambio de perspectiva debería influir también en la trascendencia de la actividad procedimental defectuosa, incrementándola en la medida que distorsione no sólo las garantías defensivas de los interesados, sino también las posibilidades de obtener buenas decisiones en el servicio al interés general. Especialmente a la vista de los arts. 107.1 LRJPAC y 25.1 LJCA, los cuales, tras

las últimas modificaciones, muestran una voluntad de intensificar el control independiente de actividades o inactividades procedimentales, lo que ha de permitir, como se razonará en breve, atajar a tiempo supuestos de mala administración. Este control a tiempo deviene crucial en ámbitos como, por ejemplo, el medioambiental, evitando el desarrollo posterior de procedimientos viciados e, incluso, la adopción de decisiones defectuosas por no ser resultado de una buena administración que garantice el servicio a los intereses generales.

4.3.2.3. EL PAPEL DEL CONTROL JUDICIAL EN LA GARANTÍA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y DE LA EFECTIVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ALGUNOS EJEMPLOS

Ya hemos destacado antes cómo la garantía de la buena administración y de la participación ciudadana corresponde a una pluralidad de técnicas jurídicas y de instancias de supervisión y control, entre las que destacábamos a los *ombudsmen*, sobre todo por el carácter preventivo que puede tener su actuación.

Sin embargo, una vez tomada la decisión pública y existiendo conflicto, la última palabra sobre el mismo corresponderá al Poder Judicial, de ahí su relevancia como última instancia de control.

Como señalaba la Exposición de Motivos de la LJCA de 1956:

"...la necesidad de una Jurisdicción contencioso-administrativa eficaz trasciende la órbita de lo individual y alcanza el ámbito de lo colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como un entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública."

La buena administración puede ser promovida por un control judicial, especialmente en el ámbito de las potestades discrecionales, que, siendo consciente de sus limitaciones funcionales establecidas en la propia Constitución,

no renuncie a su tarea fundamental. Se trata de que, no sólo tutele los derechos e intereses de los recurrentes en cada caso, sino que lance mensajes pedagógicos a la Administración sobre lo que no debe, y debe, hacer⁴².

En este sentido, el control del procedimiento seguido para la adopción de decisiones puede tener un papel crucial, como hemos tenido ocasión de subrayar en otro momento. Ello es así si consigue desprenderse de la pesada carga histórica de los *vicios de orden público* y de la consideración de los *vicios procedimentales como vicios formales*, de escasa entidad y siempre ligados a la existencia de *indefensión*. Existen multitud de ocasiones, en que el procedimiento no sólo tiene un papel defensivo de concretos interesados, sino de instrumento posibilitador del servicio a los intereses generales, al permitir detectar intereses colectivos o difusos y ponderarles adecuadamente antes de la toma de decisiones con un fuerte impacto. Es el supuesto, sin ir más lejos, del ámbito medioambiental, donde el procedimiento de evaluación de impacto ambiental responde perfectamente a este esquema, o del procedimiento de elaboración de reglamentos.

El control serio del procedimiento administrativo se tiene que constituir en la *tercera vía* necesaria, entre una invasión de ámbitos funcionales prohibidos al poder judicial y un desistimiento de la tarea judicial de tutela de intereses legítimos y de derechos y de control de la Administración. Como pone de relieve la importante e inusual STS de 24 de septiembre de 1999 (Ar. 7593), ponente Sr. Jorge Rodríguez-Zapata, en referencia a la potestad de planeamiento en el ámbito urbanístico, pero con doctrina extensible perfectamente a cualquier tipo de potestad discrecional, las exigencias procedimentales son “esenciales” para el desarrollo de la potestad, puesto que su ejercicio “se tiene que acomodar al máximo a la realidad, para asegurar que el suelo y los servicios previstos para el futuro existirán y, a ser posible, se encontrarán en los lugares adecuados para eso”. Semejante “exigencia institucional” justifica dar la máxima relevancia a los trámites procedimentales y, en consecuencia, considerar como “vicio de procedimiento esencial” la infracción clara y ostensible que se cometa de los mismos.

He ahí una sentencia ejemplar, que coadyuva a la gestión administrativa de calidad, en este caso en el ámbito urbanístico, la cual es de esperar sea seguida

⁴² Recuérdese la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1997 (Ar. 6597), sobre contratación de obra pública y conflictos sociales, ya aludida.

por muchas otras en tal sentido y en toda clase de sectores de actuación. De esta manera, a través de un decidido control de los vicios procedimentales, la jurisprudencia podría cumplir adecuadamente su deber constitucional, derivada del art. 53.3 CE, de desarrollo a la práctica de los derechos económicos y sociales, garantizando que la gestión administrativa no vulnera el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45.1) o a una vivienda digna (art. 47), por ejemplo, al no cumplir con el deber constitucional de buena administración y con la obligación jurídica de seguimiento del procedimiento debido que lo haga posible. El control judicial posibilitaría así que las voces de los que “sufren en silencio” no fueran omitidas, actuando como instrumento para mantener abiertos los canales de la democracia participativa, en la línea propuesta por ELY⁴³.

Queremos, para finalizar, aludir a diversas sentencias del TS que se sitúan recientemente en la línea aquí sugerida. Se trata de dos recientes y destacables sentencias del TS de 25 de febrero de 2003 (Ar. 3632) y 4 de marzo de 2003 (Ar.3762), que es de esperar sean seguidas por otras en la misma línea innovadora (un ejemplo se puede hallar ya en la STSJ de Castilla y León de 13 de julio de 2004, RJCA 2004\492). Dichas sentencias han señalado, respecto a un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, finalmente anulado, con argumentos perfectamente extensibles a cualquier plan urbanístico, que no basta con la simple apertura de **informaciones públicas** sino que además se requiere que la Administración demuestre que lo alegado en las mismas ha sido realmente tomado en consideración seriamente, antes de adoptar la decisión final, mediante la respuesta razonada de las alegaciones (art. 86.3 LRJPAC).

Esta exigencia judicial se constituye en garantía jurídica de que el procedimiento planificador, en este caso, no es entendido como un mero ritual formalista sino como una auténtica e importante sede de ponderación de hechos e intereses que permita garantizar, añadimos nosotros, una buena gobernanza, una buena administración y una adecuada participación ciudadana que posibilite lo anterior, así como un comportamiento administrativo democrático y transparente.

⁴³ ELY, J., *Democracy and distrust. A theory of judicial review*, Harvard University Press, 1980, pág. 74. Es más, ELY destaca que están en una posición idónea para hacerlo, pues al ser *outsiders* en el sistema político-administrativo, gozan de una independencia necesaria para sustraerse a los avatares del mismo y garantizar que todos los intereses, incluso los más débiles, van a tener oportunidad de ser tomados en consideración.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

A continuación se incluyen las referencias de aquellas obras consideradas especialmente significativas en el tratamiento de la buena administración. El listado consiste en una selección. No se persigue, pues, la exhaustividad, ni se pretende relacionar todas las obras tomadas en cuenta para la realización de este estudio. Se trata, simplemente, de ofrecer unos cuantos trabajos que se consideran útiles para abordar un análisis jurídico de la buena administración.

AGENCIA SUECA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA: Informe oficial encargado por el Gobierno sueco a la Agencia sueca para la Gestión Pública, comparando los principios de buena administración existentes en los ordenamientos jurídicos de los distintos países de la Unión Europea: consultable en <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

ALEXY, R.: *Teoría de la Argumentación Jurídica*, CEC, Madrid, 1989.

ALLEGRETTI, U.: *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, CEDAM, Padova, 1996.

ANDERSEN, R.: "Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administrative Belge", en el número especial de 1993 dedicado al procedimiento administrativo de la *European Review of Public Law*, pp. 137 y ss.

ANDREANI, A.: *Il principio Costituzionali di buon andamento della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1979.

ARBÓS, X.: "La regulación estatal y el buen gobierno", en GINER, S., SARASA, S. (Ed.), *Buen Gobierno y Política Social*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 201 y ss.

ASUA BATARRITA, A.: "La tutela penal del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto de la potestad disciplinaria", en ASUA BATARRITA, A., *Delitos contra la Administración Pública*, IVAP, 1997, pp. 13 y ss.

- BAÑÓN, R., CARRILLO, E. (Comps.): *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.
- BASSOLS COMA, M.: "El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas"; en AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, vol.I, 1982, pp. 259 y ss.
- BENVENUTI, Feliciano: "Funzione amministrativa, procedimento, processo"; *RTDP*, 1952, pp. 118 y ss.
- BORTOLOTTI, D.: *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, Giuffrè, Milán, 1984.
- BREYER, S.: "Vermont Yankee and the Courts' role in the nuclear energy controversy"; *Harvard Law Review*, 91, 1978.
- CASSESE, S.: "La disciplina legislativa del procedimiento administrativo. Una analisi comparata"; *Il foro italiano*, núm. 1, enero 1993.
"Legislative regulation of adjudicative procedures an introduction"; en *European Review of Public Law*, número especial de 1993.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT: *Promoting Good Governance. Principles, Practiques and Perspectives*, 2000.
- CHEVALLIER, J.: "Vers un droit postmoderne? Les transformations de la régulation juridique"; *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, número 3, 1998, pp. 660 y ss.
- COHEN-TANUGI, L.: *Le Droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- COMELLA DORDA, R.: *Límites del poder reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación*, CEDECS, Barcelona, 1997.
- COMMITTEE of the JUSTICE-All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom: *Administrative Justice. Some Necessary Reforms*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

- COSTA, J.P.: "Rapport de synthèse"; *European Review of Public Law*, 1993, en el número especial dedicado al procedimiento administrativo.
- CRAIG, P.P.: "Procedures and Administrative decisionmaking: a common law perspective"; en el número especial de 1993 dedicado al procedimiento administrativo de la *European Review of Public Law*, pp. 55 y ss.
- DAVIS, K.C.: *Discretionary Justice. A preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969.
- DE VOS, P.L. y BAX, J.: "The procedure of Administrative decisions in the Netherlands"; en el número monográfico dedicado al procedimiento administrativo de la *European Review of Public Law*, 1993, pp. 239 y ss.
- ELY, J.H.: *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980.
- ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, 1999.
- FALZONE, G.: *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1953.
- FERNANDEZ, Tomás-Ramón: *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1997, 2ª ed.
- GALLIGAN, D.J.: *Due Process and Fair Procedures*, Clarendon Press, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria", *RAP*, núm. 30, 1959.
- GELLHORN, E. y LEVIN, R.: *Administrative Law and Process*, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 4ª ed., 1997.
- GONÇALVES LOUREIRO, Joao Carlos Simoes: *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares (algumas considerações)*, Coimbra editora, 1995.
- HARLOW, C.: "Codification of E.C. Administrative Procedures? Fitting the foot to the shoe or the shoe to the foot"; *European Law Journal*, vol. 2, núm. 1, marzo 1996, pp. 3 y ss.

- ISAAC, G.: *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie generales de droit et jurisprudence, Paris, 1968.
- LA SPINA, A. y MAJONE, G.: *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2000.
- LANDIS, J.M.: *The Administrative Process*, Yale University Press, New Haven, 1938.
- LEVENTHAL, H.: "Environmental decisionmaking and the role of the courts", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 122, núm. 3, 1974, pp. 509 y ss.
- LINDBLOM, C.: "The science of "Muddling through", *Public Administration Review*, num. 19, 1959, pp. 79 y ss.
- MALARET, E.: "Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento", en TORNOS MAS, Joaquín (Dir.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, pp. 301 y ss.
- MASHAW, J.L.: "The Supreme Court's due process calculus for administrative adjudication in *Mathews v. Eldridge*. Three factors in search of a theory of value", *Univ. Ch. L. R.*, 44, 1976, pp. 46 y ss.
Due process in the administrative state, Yale University Press, 1985.
- McGARITY, T.O.: "A costbenefit state", *Administrative Law Review*, vol. 50, núm. 1, 1998, pp. 7 y ss.
- MEGRET: "De l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire avant de prendre une décision, même discrétionnaire", *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1953, pp. 77 y ss.
- MILLET: "The Right to Good Administration in European Law", *Public Law*, verano 2002, pp. 309 y ss.
- MOREAU, J.: "Les conséquences des illégalités procedurales en droit administratif français", en el número especial de 1993 dedicado al procedimiento administrativo de la *European Review of Public Law*, pp. 85 y ss.

- NEHL, H.P.: *Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, 1999.
- OLOFF, M.: *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 1995, 16ª ed.
- PALICI DI SUNI PRAT, Elisabetta: *I diritti al procedimento*, Giappichelli, Torino, 1994.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y renovación en el Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991.
- PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y Derecho al Procedimiento Administrativo Debido. Las Bases Constitucionales del Procedimiento Administrativo y del Ejercicio de la Discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- "Good administration and European Public Law", *European Review of Public Law*, vol.14, no 4, invierno, 2002, pp. 1503 y ss.
- "La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones", *Revista de Administración Pública*, 162, 2003 pp. 140 y ss.
- Good Administration and Administrative Procedures", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volumen 12, número 2, verano 2005, pp. 551 a 589.
- ¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al gobierno? El traslado de la comisión del mercado de las telecomunicaciones a Barcelona y las sentencias del tribunal supremo de 27 de noviembre de 2006, *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007.
- POSNER, R.: "An economic approach to legal procedure and judicial administration", *The Journal of Legal Studies*, 2, 1973, pp. 399 y ss.
- Economic Analysis of Law*, Aspen Law & Business, 1998, 5ªed.
- PRATS CATALÀ, J.: "Derecho y Management en las Administraciones Públicas" en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J., *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- De la burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza*, INAP, Madrid, 2005.

- SCALIA, A.: "Vermont Yankee: the APA, the D.C. circuit, and the Supreme Court," *The Supreme Court Review*, 1978.
- SCHMIDT-ASSMAN, E.: "El procedimiento administrativo. Entre el principio del Estado de Derecho y el Principio Democrático," en BARNES, J. (Coord.), *El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993.
- SHAPIRO, M.: "Equality and Diversity," *European Review of Public Law*, vol. 11, núm. 2, verano, 1999, pp. 371-415.
- SIMON, HERBERT A.: *Administrative Behaviour*, Free Press, 4ª ed., 1997.
- SÖDERMAN, J. (2001): "El derecho fundamental a la buena administración," *GJ*, núm. 214, Julio/Agosto, pp. 8 y ss.
- STEWART, R.B.: "The reformation of American Administrative Law," *Harvard Law Review*, vol.88, núm. 8, pp. 1669 y ss.
- STRAUSS, P.L.: "From expertise to politics: the transformation of American Rulemaking," *Wake Forest Law Review*, vol. 31, núm.3, 1996.
- TOMÁS MALLEN, B.: *El derecho fundamental a la buena administración*, Madrid, INAP, 2004.
- ZEGHBIB, H.: "Principe du contradictoire et procédure administrative non contentieuse," *Revue du Droit Public*, núm. 2, 1998, pp. 467 y ss.
- ZIAMOU, T.: *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and urope*, Aldershot, Ashgate Publishing, 200.

**LA OPOSICIÓN VECINAL ANTE DETERMINADAS
INFRAESTRUCTURAS O EQUIPAMIENTOS CON
IMPACTO SOCIAL (EL FENÓMENO NIMBY).
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

MÓNICA ARBELÁEZ

*Profesora de Derecho Constitucional de
la Universidad de Barcelona, Asesora del
Síndic de Greuges de Cataluña*

MARÍA JESÚS LARIOS

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno Nimby, siglas que en inglés corresponden a la frase not in my backyard (no en mi patio trasero o no en el patio de mi casa, como se ha venido traduciendo en castellano), nació en los Estados Unidos en la década de los 80 inicialmente ligado a una actitud de rechazo, por parte de un vecindario determinado, a proyectos con un impacto medioambiental o sanitario importante y que pretendían ser ubicados en sus barrios o localidades. En esta línea, fue el emplazamiento a determinadas decisiones vinculadas con el medio ambiente, como las relativas a las políticas de tratamiento y deposición de residuos, lo que dio origen al fenómeno Nimby. Con todo, este fenómeno se ha hecho extensivo a otro tipo de situaciones.

En las dos últimas décadas, el fenómeno Nimby se ha popularizado como manifestación de la oposición de diversos grupos sociales (comunidades vecinales o locales) a determinados proyectos de impacto urbano que se desarrollan dentro de su entorno. La oposición o el rechazo que comporta el fenómeno Nimby se manifiesta contra las posibles consecuencias sociales negativas que puede implicar la presencia de determinados proyectos o equipamientos sociales considerados “problemáticos” (que por sus características intrínsecas implican también una carga social alta), y contra la posible afectación de la calidad de vida que se derivaría de los mismos.

En términos generales los elementos que suelen desencadenar el sentimiento de rechazo que da lugar al fenómeno Nimby, y que constituyen una realidad localmente no deseada, aparecen porque las ciudades/comunidades contemporáneas generan ciertas “cargas”, proporcionales (por cierto) a sus propias dimensiones, que deben ser asumidas como una consecuencia necesaria del elemento que las genera, pero que nadie quiere cerca de su casa. Es decir, son elementos necesarios para el funcionamiento social pero repudiadas por la comunidad (local o vecinal) de influencia. El conflicto surge, pues, cuando las comunidades buscan evitar que las cargas sociales que su propia existencia genera sean ubicadas dentro de su espacio de influencia de tal manera que no interfieran con su calidad de vida. En definitiva, lo que motiva la actitud de rechazo hacia la ubicación de estos proyectos o equipamientos “problemáticos” en las zonas residenciales es una errada concepción sobre quién y cómo debe asumir los costos del ritmo de vida de la sociedad occidental contemporánea. Y es a esto a lo que hace referencia cuando se plantea que el fenómeno Nimby es provocado por una actitud egoísta e insolidaria grupal y cada vez más extendida.

Ahora bien, sin desconocer que es necesario propender para que la protesta social en contra de proyectos polémicos ceda frente a una actitud más responsable por parte del conjunto de la sociedad, aquí no se pretende profundizar en estos tópicos, entre otras cosas, porque, como se verá, no es del todo claro que la reacción de rechazo que caracteriza el fenómeno Nimby responda siempre a una postura insolidaria frente a los costes de nuestro propio ritmo de vida. Lo que pretendemos aquí es identificar y presentar, por un lado, los elementos que componen los proyectos pre-concebidos como “problemáticos” y en relación con los cuales se desencadena una actitud de rechazo por parte de la población territorialmente afectada, y por el otro, los elementos del fenómeno Nimby en relación con los procesos de participación de la población en la toma de las decisiones que la afectan.

2. SITUACIONES QUE GENERAN RESPUESTAS SOCIALES ASOCIADAS AL FENÓMENO NIMBY

Las situaciones que generan respuestas sociales asociadas al fenómeno Nimby son de muy variada índole y si bien en un principio estuvieron más relacionadas con elementos que afectan la “calidad” del medio ambiente (rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua residuales, cementerios de residuos tóxicos, aeródromos, instalaciones que producen contaminación acústica, etc.) y con equipamiento que podría implicar la presencia de “agentes sociales indeseables” en los vecindarios (a causa, por ejemplo de la existencia de centros de internamiento de menores, recintos penitenciarios, centros de reclusión de enfermos mentales, etc.), responden también a muchas otras “preocupaciones” relacionadas, en la mayoría de los casos, con situaciones de exclusión social, marginación y discriminación. Es el caso, por ejemplo, del rechazo a equipamientos sociales destinados al culto de minorías religiosas, a espacios de mediación cultural, a centros de atención a drogodependientes, a salas de venopunción, a centros y albergues para indigentes, a comedores sociales, etc.

Ahora bien, si bien la respuesta/acción social de rechazo que se identifica con el fenómeno Nimby es igual en todas las ocasiones independientemente del objeto rechazado o del tipo de rechazo que la genera (esto es, conlleva una manifestación social pública y organizada de rechazo contra el elemento o proyecto “problemático”), lo cierto es que de la diversidad de elementos que desencadenan una reacción del tipo Nimby deriva que, realmente, los

asuntos que generan estas reacciones son muy diferentes. Por ello, cada tipo de asunto o situación requiere una respuesta diferente. No es lo mismo decidir sobre la disposición de un relleno sanitario –cuya planeación responde a criterios urbanísticos y que ha de tener en cuenta las consecuencias medioambientales y de salubridad pública que implica–, que disponer la ubicación de un comedor comunitario en el cual, seguramente, se congregarán personas con marcadas carencias sociales. Mientras que en el primer caso el alejamiento del relleno de las zonas habitadas es recomendable por razones higiénico-sanitarias, ambientales, etc., en el segundo es necesario que el equipamiento este integrado en el entorno físico-social de las personas que se beneficiarán de él. De ahí que la respuesta a estas manifestaciones ciudadanas deban ser diferenciadas.

Se pueden identificar al menos dos tipos de elementos que motivan el fenómeno Nimby y que deben dar lugar, al menos, a dos tipos de respuesta diferentes por parte de los actores implicados en el desarrollo de determinado proyecto “problemático” (normalmente la administración y el colectivo localmente afectado):

- a. Tipo 1. *La disposición geográfica de elementos nocivos para el medio ambiente y para la salud de las personas (rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua residuales, cementerios de residuos tóxicos, etc.).*

Este tipo de proyectos, que representan una clara problemática de tipo ambiental o sanitaria por las consecuencias ecológicas o de salud pública que pueden generar, tienen tres características fundamentales. De un lado, se trata de proyectos que son consecuencia directa del funcionamiento de una sociedad que, en su marcha diaria, genera sustancias, emisiones y vertimientos nocivos para el medio ambiente y para la salud humana, y que, por tanto, reclaman un tratamiento específico que minimice las consecuencias nocivas que pueden generar. La disposición final de estas sustancias, vertimientos o emisiones (residuos tóxicos, basuras, emisiones electromagnéticas, etc.), alejada de centros residenciales, es entonces, además de deseable, aconsejable en términos higiénico-sanitarios.

En esta línea, y de aquí se deriva la segunda característica, se trata de proyectos cuyos “beneficios” se pretenden para todo el conjunto social y no para colectivos específicos: la instalación de un cable de

alta tensión o de una planta de tratamiento de basuras, por ejemplo, se plantea como un servicio a toda la comunidad y pretende cubrir las necesidades de toda la población de su área de influencia.

En tercer lugar, son proyectos que se caracterizan por tener un coste social medible; se trata de costes ambientales, higiénicos y/o sanitarios concretos y que se pueden valorar también económicamente. En esta medida, la afectación de los derechos de los ciudadanos que deben soportar la carga de la convivencia con uno de estos elementos es también medible de manera concreta y científica en términos de grados de contaminación del aire, del agua o de las aguas subterráneas, afectación de las condiciones sanitarias de una determinada comunidad, impacto sobre determinadas condiciones de salud, etc.

Para medir el posible coste (social, ecológico, económico, etc.) de este tipo de proyectos, y en función de tal medición definir su viabilidad, se aplican frecuentemente las teorías económicas de reducción del coste social mediante la reducción de las externalidades negativas en función del grupo o colectivo social afectado. Esto es, determinar la manera de reducir al máximo los elementos nocivos de un proyecto concreto, pero siempre teniendo en cuenta el colectivo social potencialmente afectado como referente para determinar dichos elementos nocivos. Un ejemplo de la aplicación de estas mediciones la encontramos en los estudios realizados para la ubicación de los rellenos sanitarios de Santiago de Chile y las localidades próximas, para lo cual se aplicó el llamado Teorema de Coase sobre repartición del coste social (COASE, 1994):

El teorema de Coase parte de la premisa de que la existencia de estos proyectos “problemáticos” (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, cementerios de residuos, etc.) es una necesidad. En términos del teorema de Coase estos proyectos son un Óptimo.

Dado el alto coste (especialmente ambiental y sanitario) que implican estos proyectos, es preferible que exista uno solo (una sola planta de tratamiento de agua, o de residuos, o un solo espacio destinado a cementerio de material radioactivo) que sirva a un colectivo social amplio, y no que cada comunidad de vecinos genere el suyo propio (su propia planta, relleno sanitario, etc.). Además, y

precisamente por el alto coste que implican estos proyectos, también es preciso ubicarlos lo más alejados posible de los núcleos habitados.

Así las cosas, es preciso determinar, con análisis científicos y/o económicos de viabilidad, cuál es el lugar más adecuado para establecer estos elementos con el menor coste social posible. El resultado de estos análisis normalmente señala que lo más aconsejable es ubicar las plantas de tratamiento y de depósito final de todo tipo de sustancias contaminantes en lugares en los cuales el coste ambiental y social de la disposición sea el mínimo necesario. Y para conseguirlo se debe tender a planear, simultáneamente con los proyectos “problemáticos”, proyectos compensatorios de las pérdidas (ecológicas, sanitarias, económicas) que éste puede implicar (proyectos medioambientales de recuperación, protocolos sanitarios, etc.).

- b. Tipo 2. *La existencia o la localización de determinados equipamientos sociales, como centros para enfermos mentales, centros de ayuda a la drogodependencia, centros penitenciarios, centros de acogida de menores infractores, de inmigrantes o de colectivos marginales como los indigentes.*

Contrario a lo que sucede con los proyectos a que acabamos de hacer referencia (tipo 1) en este tipo de proyectos o equipamientos sociales se pretenden como “beneficiarios”, en principio, colectivos sociales reducidos o específicos, es decir, una parte concreta de la comunidad. Se trata de equipamientos destinados a atender las necesidades específicas de colectivos sociales marginales o especialmente vulnerables.

De esta primera característica se deriva, además, el segundo rasgo diferencial de este tipo de elementos. Precisamente por tratarse de equipamientos destinados a atender las necesidades de colectivos sociales específicos (normalmente marginales o especialmente vulnerables) se requiere, de entrada, una proximidad con las zonas habitadas a las que sirven. En todas las colectividades humanas se presentan casos de marginalidad o vulnerabilidad social derivadas de factores muy diversos (condiciones mentales, económicas, sanitarias, de procedencia, etc.) y que reclaman ser atendidas por el propio grupo social. Adicionalmente, y precisamente porque nadie está exento de derivar en una de las

condiciones que pueden marginar a una persona dentro de la sociedad, la sociedad debe estar preparada para acoger a estas personas y atenderlas según sus necesidades.

Ahora bien, dada la variedad de factores que pueden determinar las diversas situaciones de marginación o vulnerabilidad, y dada la dificultad que representa establecer parámetros de respuesta de la persona en relación con las posibles ayudas que les brinda el entorno social a fin de conseguir un grado de integración social satisfactorio, es mucho más difícil establecer los costes reales (sociales y económicos) de los proyectos y equipamientos destinados a atender este tipo de necesidades sociales. Dicho de otra manera, cuando la posible carga social de un proyecto que genera el efecto Nimby deriva de este tipo de proyectos o equipamientos destinados a atender las necesidades particulares de colectivos sociales concretos y especialmente vulnerables, no siempre es posible determinar un perjuicio/daño concreto en relación con la comunidad que tiene que “soportar la carga” de este tipo de equipamientos.

Frente a este tipo de proyectos o equipamientos lo que suele movilizar una respuesta social de rechazo es el miedo de la comunidad “afectada” a perder “calidad de vida” por causa a su instalación cerca de su espacio de influencia. La comunidad potencialmente afectada no suele valorar los beneficios o la utilidad que el proyecto o equipamiento puede tener para sus propios miembros y por el contrario considera que la presencia de “colectivos problemáticos” en su entorno puede generar conflictos. Esta actitud responde, entre otros, a problemas de falta de información adecuada y suficiente sobre la situación concreta a la que se enfrenta.

No obstante esta realidad, también es cierto que, en muchas ocasiones, cuando se presenta una reacción de tipo Nimby en una determinada localidad o comunidad de vecinos en la que se pretende instalar un proyecto o equipamiento de este tipo (comedor comunitario, sala de venopunción, prisión, etc.), lo que preocupa es la forma en que se seleccionan los lugares en los cuales se deben establecer. En este sentido, es una queja social recurrente que siempre son los sectores sociales o las zonas más deprimidas de las ciudades los seleccionados para la implantación de estos equipamientos “no deseados”.

Para minimizar los posibles costes sociales de la instalación de este tipo de proyectos, una de las principales necesidades es establecer criterios claros de distribución geográfica equitativa de los equipamientos y las obras sociales que resultan “problemáticos”; es decir, repartir esta “carga social” geográficamente, de manera que todos los sectores de la sociedad gocen de las ventajas y compartan los costes que estos proyectos implican. Adicionalmente es indispensable proyectar una conciencia social solidaria respecto de la importancia del servicio social que normalmente comportan este tipo de proyectos o equipamientos, para lo cual es también indispensable garantizar canales de comunicación con la población potencialmente afectada que permitan, entre otras cosas, una mayor y mejor información sobre cada proyecto y sus consecuencias. Se requiere, pues, trabajar por la construcción de una ciudadanía solidaria, para lo cual la inclusión de la población en los procesos decisivos –su participación– es también un elemento fundamental.

3. DIFERENTES FORMAS DE OPOSICIÓN A PROYECTOS PÚBLICOS

Más allá del juicio que se pueda tener sobre el fundamento de las reacciones de tipo Nimby (si se trata o no de una actitud egoísta, insolidaria o irracional que no acepta elementos necesarios para el buen desarrollo de la sociedad), lo cierto es que la oposición frente a proyectos y problemáticas territorialmente localizados ha fomentado una serie de alianzas vecinales entre los residentes locales y otros actores sociales colectivos (grupos ecologistas, entidades y asociaciones sociales e incluso, en algunos casos, determinadas formaciones políticas) muy interesantes desde el punto de vista de la participación ciudadana. Desde el “trabajo conjunto”, pues, las comunidades han abierto canales para elevar su voz e intervenir en las decisiones sobre asuntos que les afectan directamente.

Pero esta potencialidad participativa del fenómeno Nimby también muestra una vertiente, si se quiere, “perversa”. De hecho, y según el resultado de la investigación presentada por WOLSINK (1994), la que inicialmente fue una consigna concreta para identificar el fenómeno de rechazo a que se ha hecho referencia, se ha convertido en la denominación de un “síndrome actitudinal” (“efecto Nimby”) que, si bien mantiene como rasgo característico el ser una expresión de rechazo frente a la carga social que pueden implicar

determinados proyectos o equipamientos sociales para los vecinos de una determinada localidad, no implica siempre un mismo “tipo de rechazo”.

La sigla Nimby se utiliza indistintamente para hacer alusión a cuatro patrones de conducta que, aunque en todo caso manifiestan la resistencia que provoca entre la población un determinado proyecto con una carga social alta, se diferencian a partir del “tipo” de actitud de rechazo. Por un lado se refiere a la actitud de rechazo que manifiestan los colectivos vecinales que *están a favor de determinadas tecnologías pero se oponen a que se construya en su espacio de influencia* (en su “patio trasero”) una instalación determinada que haga uso de ella. Por otro lado, se encuentran el rechazo de colectivos que *se oponen tanto al proyecto en cuestión como a la tecnología que éste desarrolla*: es lo que se conoce como una actitud de NIABY (*Not In Any Back Yard*) o *en ningún patio de atrás*, es decir, en ningún lugar. En tercer lugar, aparece la actitud de los colectivos que, en principio, están de acuerdo con la tecnología o elementos que implica el proyecto en cuestión pero respecto de los cuales, a raíz de los conceptos generados en el debate sobre la ejecución del proyecto, se deriva la oposición al mismo. Por último se presentan situaciones de rechazo a determinados proyectos o emplazamientos porque se consideran erróneos o deficientes pero no a la tecnología en sí misma.

Según la investigación presentada por WOLSINK, sólo el primero de los casos se ajustaría a la actitud que se pretende describir con la sigla Nimby, es decir, el reconocimiento tácito y la aceptación de la necesidad de determinados proyectos, infraestructuras, equipamiento o tecnologías, pero el rechazo a su proximidad: “donde sea, pero no aquí”.

Esta reflexión resulta especialmente importante cuando se estudia el fenómeno Nimby como manifestación de la participación ciudadana ya que la atribución generalizada de la “etiqueta” Nimby a actitudes tan diversas puede pervertir el contenido de la propia figura del Nimby. La utilización indiscriminada del término Nimby puede derivar, como de hecho ha ocurrido en algunas ocasiones, en que las partes interesadas en el desarrollo de los proyectos “potencialmente problemáticos” se escuden en la *previsible actitud irracional de rechazo* de la población para buscar todo tipo de estrategias que mantengan a la población afectada al margen del proceso decisorio y de desarrollo del proyecto en cuestión. En otras palabras, el que Wolsink ha llamado “efecto Nimby” deriva en que los promotores de un determinado proyecto busquen la manera de evitar siempre el debate, ya no sólo sobre la aceptación social

de proyectos con implicaciones importantes en materia de coste social, sino también sobre lo acertado de determinado proyecto o sobre su oportunidad.

Así mismo, la generalización de las siglas Nimby a diversas actitudes vecinales desvía la atención de la discusión y descuida dos elementos fundamentales en relación con esta actitud vecinal de rechazo, cuales son, la necesidad de que, en el marco de los proyectos sociales que afectan a un determinado colectivo, se permita su intervención activa en los procesos de decisión sobre el modo y la oportunidad del proyecto (procesos de consulta), y la discusión sobre la solidaridad en la distribución de las cargas que genera la propia sociedad.

Así las cosas, lo que a primera vista podría parecer un interesante fenómeno social ligado a la espontaneidad de una vía “alternativa” e informal de participación ciudadana (en situaciones en las que existen o no protocolos establecidos de consulta de los “afectados/interesados”), que por demás se ha demostrado efectiva en muchos casos concretos, el que hemos llamado fenómeno Nimby se transforma en un argumento para evadir, de plano, la incorporación de espacios de participación de la población en la definición de estrategias, planes, programas y políticas que tienen un importante impacto social, sanitario, ambiental, etc. Partir del supuesto de que la población afectada con cualquiera de estos proyectos ofrecerá resistencia a su desarrollo, en una clara actitud irracional, egoísta o insolidaria con la sociedad, permite a quien diseña y/o pretende ejecutar la política, proyecto o equipamiento prejuzgado como “problemático” llenarse de argumentos para adoptar una decisión fácil pero antidemocrática en la cual se evade cualquier espacio que pueda abrir campo a la opinión de los afectados, esto es, es un gran argumento para marginar a la población afectada de los procesos decisorios.

Lo anterior, con el “agravante” de que esta estrategia de apartar a la población afectada de este tipo de decisiones bajo el argumento del seguro rechazo a causa de una actitud insolidaria, no logra disipar la intervención ciudadana, sino que simplemente posterga su aparición en el tiempo al momento de realización física del proyecto. Esto provoca frecuentemente consecuencias y costes sociales mucho mayores.

Adicionalmente, esta idea de que es necesario evitar cualquier espacio de participación bajo el presupuesto de que el proyecto que se pretende llevar a cabo generará un efecto Nimby, no se corresponde necesariamente con la realidad. De hecho, hay ejemplos que muestran cómo, incluso en casos de

decisiones sobre la disposición territorial de residuos radioactivos, tema especialmente sensible en relación con la respuesta tipo Nimby, las poblaciones implicadas han estado de acuerdo. Dentro de los casos más emblemáticos de esta situación se encuentran el de la ciudad de Deep River en Ontario (Canadá), donde en 1995 los habitantes, a través de un referéndum, se mostraron a favor de la construcción de un depósito de residuos de baja actividad. O en el caso de Würenlingen (Suiza), donde la población votó a favor de la construcción de un almacén destinado a albergar temporalmente residuos nucleares de alta, media y baja intensidad (citado por MARTÍN-CRESPO, 1996).

Visto esto, parece ser que la clave del “éxito” para los promotores de los proyectos “problemáticos” que pueden generar una respuesta tipo Nimby en las poblaciones que han de asumir más de cerca los costes sociales de los mismos, no está en evitar a toda costa los procesos democráticos de consulta a la población de referencia, sino en potenciar espacios de comunicación y participación de todos los sectores implicados.

Según demuestran diversos estudios relacionados con el fenómeno de Nimby, el origen de la actitud de rechazo radica, muchas veces, en el bajo nivel de información que tiene la población sobre los diferentes elementos que pueden constituir un proyecto de esta índole. De hecho, y contrario a lo que se piensa, en la mayoría de los casos lo que moviliza a una localidad en contra de un determinado proyecto con un alto coste social no es necesariamente el egoísmo, la insolidaridad o la irracionalidad de las personas sino su desconfianza sobre los efectos (generalmente supuestos) del proyecto en cuestión, la probidad de las entidades responsables de su instalación y posterior mantenimiento, etc. En el caso de la disposición de los residuos nucleares, por ejemplo, se ha detectado que es mayor el miedo o la desconfianza sobre la seguridad y seriedad con que las agencias responsables gestionan o manejan esos residuos, que el miedo a lo nuclear en sí mismo considerado.

De aquí que se insista en la importancia de enfrentar la desconfianza popular desde la comunicación para garantizar que las partes afectadas con el desarrollo de este tipo de proyectos “problemáticos” conozcan suficientemente sus posibles consecuencias (sociales, ambientales, sanitarias, económicas, etc.). Para ello se ha de proporcionar información oportuna (antes y durante el proceso de decisión sobre la viabilidad del proyecto), veraz y precisa, y favorecer la comunicación entre las partes creando canales claros de participación en las diversas etapas de proyecto. Una actitud respetuosa del derecho de

opinión y participación de la ciudadanía y garante de su derecho al “consentimiento informado”; como se ha señalado ya, puede resultar suficiente para disipar el miedo/rechazo de la población frente a este tipo de proyectos y para crear un clima favorable a su desarrollo. En el próximo apartado analizaremos con mayor detalle la participación ciudadana como instrumento de prevención del fenómeno Nimby.

4. FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. LA PREVENCIÓN DEL NIMBY

4.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FORMA DE PREVENCIÓN DEL NIMBY

En muchos casos no son propiamente las características objetivas de un proyecto considerado a priori como “problemático” las que motivan su rechazo por parte de la población, sino las características del proceso mediante el cual se decide sobre el mismo. En este sentido apuntan diversas investigaciones (AGUILAR FERNÁNDEZ, 2003), según las cuales la direccionalidad del proceso decisorio, junto con la transparencia informativa a que ya se ha hecho referencia, es fundamental en relación con el nivel de aceptación del proyecto por parte de la población territorialmente afectada con el mismo. Esta direccionalidad es la que en ocasiones explica porqué determinadas infraestructuras sensiblemente problemáticas como las de tratamiento de residuos resultan aceptadas por los grupos afectados, mientras que otras, de características análogas, no. Es más frecuente encontrar reacciones negativas frente a decisiones impuestas desde arriba; éstas suelen generar conflicto, ya que la distribución coste/beneficio determina claramente ganadores y perdedores. Por el contrario, las decisiones que resultan de procesos de participación, negociación o de incorporación de mediadores presentan un mayor nivel de éxito en cuanto a la obtención de una solución satisfactoria, al menos, para la mayoría de los interesados (resultado de suma positiva).

Así las cosas parece claro que una información adecuada, oportuna y veraz sobre características y consecuencias reales de un proyecto de los que hemos llamado “problemáticos”, acompañada de un proceso decisorio participativo, en muchos casos puede jugar a favor del propio proyecto y derivar en su aceptación. Abrir canales de participación durante el proceso decisorio de un proyecto de estas características permite, pues, un margen de maniobra

mucho más amplio y abre la posibilidad a la negociación con aquellas comunidades que manifiestan su rechazo. A partir de este proceso de participación, que debe comenzar por abrir canales de comunicación que permitan a todas las partes tener los mismos conocimientos sobre las características y consecuencias del proyecto en cuestión, las probabilidades de obtener un resultado de suma positiva en la negociación, se amplían.

Un ejemplo muy concreto encaminado a abrir canales de participación en los procesos de decisión sobre políticas públicas con importante impacto social, lo encontramos en la guía elaborada por el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales i Participación de la Generalitat de Catalunya, “Del aquí no al así sí” (De l’aquí no a l’així sí, noviembre de 2007), con el fin de orientar los procesos de planificación de políticas con impacto territorial. La guía parte de reconocer que, frente al tipo de asuntos que venimos planteando (y que pueden generar situaciones conflictivas con la comunidad que debe “soportar” la carga social de determinados equipamientos o proyectos localmente “no deseados”), no se trata de evitar el conflicto sino de fijar mecanismos para gestionarlo adecuadamente.

Según plantea la guía, la base para la planificación de políticas con impacto social debe ser la planificación global y razonada en necesidades objetivas. A partir de aquí cualquier política de este tipo debe desarrollarse bajo el principio de proximidad local, es decir, debe ser explicitada y explicada a la comunidad de influencia mediante un proceso transparente que permita el conocimiento informado de la realidad que se pretende conseguir. El diálogo y la participación, y en su caso la negociación y la mediación, deben ser utilizados como herramientas básicas en la búsqueda de una “salida concertada” (de suma positiva) al inicial enfrentamiento de intereses.

4.2. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

La participación ciudadana es un concepto histórico que hace referencia a diversas formas de intervención en la esfera pública por los ciudadanos. El acto participativo puede ser decisorio o no, y lo que define habitualmente a la participación administrativa es que no está interesada sólo en el momento decisorio sino también en el ejecutivo, consultivo y de control de la Administración. El hecho de que la participación no tenga carácter decisorio no significa que

baste cualquier fórmula participativa, es decir, no debe entenderse como una participación que no tenga influencia real en la toma de decisiones.

El Estado social incrementa claramente la importancia de la participación, pues la mayor intervención de la Administración en la esfera económica y social convierte la participación de los sectores afectados en un elemento imprescindible para la propia legitimación de las decisiones públicas. Así, si el Estado se responsabiliza, en la expresión de FORSTHOFF, de la procura existencial, los ciudadanos exigen fiscalizar mediante la participación, la realización de las prestaciones sociales por parte del Estado, incrementando de este modo el control sobre sus propias condiciones de existencia. En definitiva, el intervencionismo estatal motiva el crecimiento de la administración pública y ello comporta la exigencia de la participación no sólo en la esfera política sino también en la administrativa, económica y social.

Las formas de participación en la toma de decisiones se puede llevar a cabo a través de diversas técnicas, y la doctrina italiana las ha englobado bajo el concepto de formas de "democracia participativa". Concretamente, PIZZORRUSO considera estas actividades como aquellas que son desarrolladas por los ciudadanos, en cuanto particulares o como representantes de formaciones sociales, a fin de influir sobre la gestión de los poderes públicos, incluso sin que las mismas se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento.

Dentro de tales formas de participación se incluyen las formas de participación en todos los sectores de actividad de los poderes públicos, ya sea en el ámbito administrativo, en el poder legislativo o incluso judicial.

El elemento común de tales formas de democracia participativa es que éstas no tienen carácter decisorio, es decir, la toma de decisiones queda en manos del poder que tiene la competencia para su adopción y lo que pretenden es influir en la toma de decisiones. De este modo, estas instituciones aparecen como un complemento de la democracia representativa. Por lo que se refiere a su diferenciación con las instituciones de democracia directa, a diferencia de éstas, no tienen carácter decisorio, como sucede en el caso del referéndum o plebiscito.

El ordenamiento jurídico prevé diversos mecanismos participativos. A partir del reconocimiento del derecho fundamental a la participación política,

contenido en el artículo 23 de la Constitución, y del mandato que dispone el artículo 9.2 de la misma, de promoción de la participación ciudadana, el ordenamiento jurídico ha dispuesto una serie de mecanismos, en los diferentes ámbitos de poder territorial, estatal, autonómico y local.

Dentro del ámbito del poder legislativo destaca la institución de la iniciativa legislativa popular. A través de ella los ciudadanos presentan ante el Parlamento una propuesta de regulación de una materia, que garantiza la presentación de una propuesta ante la institución parlamentaria. Esta institución está reconocida en la Constitución, en el artículo 87.3, y se enmarca en el ámbito de las formas participativas reconocidas en el artículo 23 de la Constitución.

Otro instrumento, a través del cual los grupos sociales participan en la elaboración de las leyes, es a través de una audiencia o comparecencia en el procedimiento de elaboración de las leyes. A través de este instrumento se permite la participación de los ciudadanos, en cuanto que pertenecientes a determinados grupos sociales afectados por la norma que se está tramitando, normalmente a través de organizaciones sociales o entidades formalmente constituidas.

Este tipo de mecanismos de participación está presente en algunos parlamentos europeos, de forma muy consolidada en el Bundestag alemán, regulación que toma como modelo, pese a las diferencias del sistema político constitucional y del procedimiento legislativo, a las hearings del Congreso de los Estados Unidos. En este contexto, los hearings son una de las formas de intervención en la toma de decisión de los lobbies, que tan importante papel juegan en el proceso de toma de decisiones. En el Estado Español, están previstas en los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña, Andalucía y Asturias. Además, el Estatuto catalán de 2006 prevé la participación en la elaboración de las leyes como un derecho de los ciudadanos (art. 29.4).

Asimismo, además de la participación en la elaboración de la ley, existen otras figuras participativas en otros ámbitos, especialmente en la Administración pública, reconocidas en la Constitución, y algunas de ellas profusamente desarrolladas en la legislación ordinaria. Así, la Constitución reconoce la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105a) y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos

(art. 105c). Además de esta participación administrativa, la Constitución establece formas de participación como la de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o al bienestar general (art. 129.1), la participación en la empresa (art. 129.2 CE), la audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios en las cuestiones que les puedan afectar (art. 51.2 CE), participación de las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les son propios (art. 52 CE), y la participación en la planificación general de la actividad económica (art. 131.2).

Como puede verse, todas ellas tienen una idiosincrasia específica, siendo unas de carácter general y otras sectoriales, y, naturalmente, no pueden ser abordadas desde este análisis que pretende ser solamente ejemplificativo. No obstante, cabe reseñar que las citadas en el párrafo anterior han sido calificadas por el Tribunal Constitucional, en sentencia 119/1995, como formas participativas que constituyen un "tertium genus" (STC 119/1995), no amparables por el artículo 23, en la medida en que no serían formas de democracia representativa ni directa, pues en ésta sólo se incluyen formas de participación política.

No vamos a entrar en el análisis de tal decisión pero no podemos dejar de señalar que tal interpretación implica un concepto restrictivo de las instituciones participativas señaladas, lo cual queda demostrado claramente en la afirmación del Tribunal, al referirse a los mecanismos de democracia directa, o mejor dicho, a los mecanismos que el Tribunal incluye entre los de democracia directa (iniciativa legislativa popular, referendos, consultas populares locales, concejo abierto), de que si la ley ampliase estos supuestos, éstos "habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra constitución". Debe apuntarse que se trata de una interpretación restrictiva de un derecho fundamental que se aviene mal con el principio de interpretación favorable.

El Tribunal Constitucional deja fuera del ámbito del artículo 23 una forma participativa muy ligada a las decisiones sobre la construcción de equipamientos y otras políticas con claro impacto territorial que consideramos como una forma de prevención del fenómeno NIMBY: la información pública. La información pública, ya sea en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, o en decisiones como el planeamiento urbanístico, supone un llamamiento a las

personas o colectivos interesados para que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos. En estos casos, no se precisa ser afectado por el planeamiento ni tener interés jurídicamente protegible para intervenir en la información pública, ya que este trámite no está instituido propiamente para que los afectados defiendan sus derechos o intereses, ni para oír a cualesquiera personas que deseen exponer su criterio sobre el planeamiento del proyecto.

La finalidad de la información pública es, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/1995, servir de información a la Administración para asegurar el acierto y la oportunidad de la decisión. Ahora bien, también sirve de fuente de legitimidad democrática de la medida a adoptar. Escuchar a los ciudadanos afectados en el procedimiento de elaboración de las decisiones contribuye a dotar de legitimidad democrática a la decisión, siendo ésta una legitimidad de ejercicio que se suma a la legitimidad democrática de origen.

De otra parte, en la información pública no sólo se defienden intereses individuales o colectivos de los ciudadanos potencialmente afectados, sino que también el ciudadano participa en defensa de la legalidad y del interés general de la colectividad (de hecho, esa era la motivación de la participación de los vecinos en el caso contemplado en la sentencia 115/1995, hacer oír el interés general de los vecinos frente al interés particular de la empresa promotora única del plan de urbanismo).

Un claro reconocimiento de la importancia de la información pública en los procesos de planificación se puede encontrar la guía de la Generalitat de Cataluña a que ya hemos hecho mención. Al referirse a la necesidad de una planificación global pero con proximidad local, la Generalitat fija tres momentos iniciales necesarios en cualquier proceso de planificación de políticas con impacto territorial: explicitar y explicar suficientemente los objetivos, los valores y los criterios que determinan la necesidad de determinada política; abrir canales de participación y acuerdo sobre dichos objetivos, valores y criterios; y propiciar la legitimación de la decisión mediante un proceso informado y transparente. Para conseguirlo, entre otros requisitos, el proceso de diálogo y participación debe hacerse, como veremos más adelante, aplicando, estrictamente, reglas de procedimiento claras.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar las formas de democracia participativa a nivel local. Así, el artículo 69.2 de la Ley de Bases del Régimen Local contiene una amplia habilitación para que las Corporaciones locales puedan establecer nuevos cauces participativos, cuando señala que “las formas, medios y procedimiento de participación que las Corporaciones locales establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley”. A nivel local existe una pluralidad de mecanismos de participación orgánica (juntas de distrito, consejos de barrio, consejos de participación ciudadana) y funcional (derecho de petición, propuesta de actuación municipal, iniciativa vecinal, información pública y audiencia de los interesados...). Asimismo, también existen a nivel local formas de participación no reguladas a nivel legislativo o reglamentario, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa.

Todos estos mecanismos permiten canalizar las diferentes posturas para que, en el marco de los procedimientos establecidos, se adopte la decisión más adecuada a los intereses de la comunidad. Por ello, el acceso a la información y la participación no sólo son un derecho sino una medida de prevención y, si es necesario, de gestión del conflicto actual o previsiblemente futuro.

Como hemos visto, la normativa en materia de participación e información es extensa. La tesis que aquí se defiende es que, al margen del valor intrínseco de la participación (la participación como valor en sí mismo en el Estado democrático que se basa en el origen popular del poder público) también adquiere valor como mecanismo de prevención de conflictos.

Ahora bien, la mera previsión de estos mecanismos o su aplicación formal no será suficiente para prevenir conflictos. Es necesario que las administraciones públicas propicien un acceso real de los ciudadanos a la información, y a la participación de éstos en los procesos de toma de decisión y de ejecución de las diversas políticas. Los instrumentos ordinarios de información y participación que establece la normativa no pueden aplicarse únicamente asegurando el cumplimiento formal de este deber, sino que deben tender a conseguir el máximo grado de participación y consulta real y efectiva.

5. EL FENÓMENO NYMBY. REFERENCIA ESPECÍFICA DE ALGUNOS CASOS PLANTEADOS EN EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA

En el Síndic de Greuges de Cataluña se han planteado algunas quejas por parte de ciudadanos que se oponen a un equipamiento social, ya sea directamente, o bien a través de la formulación de quejas de tipo procedimental, es decir, alegando la vulneración de derechos en el transcurso del procedimiento administrativo de adopción de la decisión. Nos referiremos a dos supuestos específicos.

En primer lugar, las quejas relativas a la oposición con el proyecto de adjudicación de la gestión de un centro de atención y seguimiento a las drogodependencias. En este caso, el Síndic señaló la necesidad de que la Administración municipal diera respuesta a las peticiones de información técnica y administrativa efectuadas, de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, entendiéndose que hay que facilitar a la ciudadanía la máxima información posible sobre los problemas de la drogadicción y las vías para hacer frente a esta problemática. El Síndic destacó cómo la actuación planificadora, coordinada y con una perspectiva global de todas las administraciones es fundamental para conseguir la participación y aceptación de la sociedad en general y recomendó trabajar con la finalidad de conseguir un gran pacto político e institucional para facilitar la ubicación de este tipo de equipamientos.

En este caso concreto, el Síndic pudo comprobar que se habían efectuado contactos y reuniones e incluso se introdujeron modificaciones en la ubicación del centro a raíz de las propuestas de los vecinos. Asimismo, se constituyó una comisión de seguimiento del funcionamiento del centro, formada por personas de los diversos ámbitos. El Síndic valoró positivamente las vías de participación ciudadana que se habían establecido y recomendó avanzar en esta vía.

Otro supuesto fue la oposición a la construcción de un centro penitenciario. La queja argumentaba un supuesto incumplimiento del Reglamento de Participación ciudadana. El Síndic corroboró que se habían celebrado reuniones informativas, y su decisión se limitó a recordar la necesidad de estos equipamientos y a pedir un esfuerzo de diálogo y entendimiento entre los vecinos, las autoridades municipales y autonómicas.

En definitiva, son diversos los intereses en conflicto y las administraciones deben abordar la decisión de instalación y construcción de determinados equipamientos teniendo en cuenta los intereses generales pero también procurando que la actuación sea lo menos costosa posible desde el punto de vista de la oposición y el conflicto con aquellos ciudadanos que puedan sentirse afectados. A este respecto, debe exigirse máxima transparencia en el proceso de toma de decisión, respeto escrupuloso del procedimiento y, por lo que se refiere a la participación ciudadana, no sólo respeto sino adopción de una actitud activa y promocional de la participación ciudadana. Sólo así se podrá reducir, cuando no evitar, la oposición ciudadana, el Nimby, a los equipamientos que la sociedad necesita.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Fernández, Susana, "Conflictividad ambiental: actores enfrentados en torno a decisiones relacionadas con el medio ambiente", en *Observatorio medioambiental* 6, 2003.
- COASE, Ronald Harry, "El Problema del Coste Social", en *De la economía ambiental a la economía ecológica* (Coord. Federico Aguilera Klink, Vicent Alcántara Escolano), Icaria, España, 1994.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Grupo difusión, Madrid, 2007.
- MARTÍN-CRESPO, Maite, "Por qué si y por qué no en mi patio de atrás. Una revisión del concepto del síndrome 'Nimby' (not in my back yard) en torno al tema de la gestión de residuos radioactivos", en *Revista Política y Sociedad* 23, Madrid, 1996.
- MARTÍNEZ COLL, Juan Carlos, "Los fallos del mercado en la economía de mercado, virtudes e inconvenientes", (2001) <http://www.eumed.net/cursecon/9/index.htm>, edición del 22 de marzo de 2007.
- PIZZORUSSO, A., "Democrazia partecipativa e attività parlamentare" en *AAVV, Parlamento, istituzioni, democrazia*, Giuffré Editore, Milano.

RUIZ-RICO, Gerardo, "Aspectos constitucionales de la participación en el ámbito constitucional en el Estado Social"; Los derechos fundamentales y libertades públicas (II), Vol. II, XII Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid.

WOLSINK, M., "Entanglement of interests and motives: assumptions behind the 'nimby-theory' on facility siting"; en *Urban Studies* 31 (6), 1994.

HAUSNARTZEKO
ETA HERRITARREK
PARTE HARTZEKO IV.
FOROA: HERRITARREN
PARTAIDETZA: FIKZIOA
ALA ERREALITATEA?
HITZALDIEN
TRANSKRIBAPENA

TRANSCRIPCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES EN EL
IV FORO DE REFLEXIÓN
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: ¿FICCIÓN
O REALIDAD?



SARRERA

Ararteko erakundeak 1997az geroztik antolatzen ditu giza eskubideei buruzko azterketa- eta eztabaidajardunaldiak EHUko udako ikastaroetan, eta lehen aldiz, jardunaldi horiek hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko foroarekin bat egin zuten. Kasu honetan, hausnartzeko IV. foroaren izenburua hauxe izan zen: "Herritarren parte-hartzea: fikzioa ala errealitatea?"

Uztailaren 5ean, Donostian, egin zen foro horretan, mahai-ingurua egin zen unibertsitateko zenbait irakasle, aditu eta elkarte eta erakundeetako ordezkariarekin⁴⁴, eta, han, ondorengo gai hauek eztabaidatu ziren:

1. Zerk izan behar du herritarren parte-hartzearen gai? (Parte hartzeko gai nagusiak; gaien garrantzia; hedabideen aldetiko garrantzia; biztanleen zati handi batengan eragina izatea, bai kuantitatiboki bai kualitatiboki; eta abar).
2. Zergatik ingurumena edo osasuna?
3. Zein dira parte hartzeko biderik onenak edo nola eragin daiteke ongiena bukaerako erabakian? (Parte hartzeko guneak; kontsultak; aholku-kontseiluak; herritarrei entzuteko eta alegazioak aurkezteko izapideak: eta abar).

⁴⁴ Ikus parte-hartzaileen zerrenda bukaeran.

INTRODUCCIÓN

Por primera vez, las jornadas de estudio sobre los derechos humanos, promovidas por el Ararteko desde 1997, dentro de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, se combinaron con un foro de reflexión y participación ciudadana. En este caso, el IV Foro de reflexión llevaba por título "La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?"

En este foro, celebrado el 5 de julio de 2007 en Donostia-San Sebastián, se realizó una mesa redonda con profesores universitarios, expertos y representantes de asociaciones y organizaciones⁴⁴, que debatieron sobre siete cuestiones:

1. ¿Qué debe ser objeto de la participación ciudadana? (Materias más sensibles, importancia de los asuntos, trascendencia mediática, afectación a una parte significativa de la ciudadanía, cuantitativamente-cualitativamente, etc.).
2. ¿Por qué el medio ambiente o la salud?
3. ¿Cuáles son los mejores cauces de participación, o cómo influir mejor en la decisión final? (NIP, consultas, consejos consultivos, trámites de audiencia y alegaciones, otros...).

⁴⁴ Véase el listado final de participantes.

4. Zer instantzian bultzatu behar da herritarren parte-hartzea? (Toki-administrazioak, beste administrazio batzuk, botere-instantzia guztiak...).
5. Zer eragozpen daude praktikan? (Administrazio publikoen eta klase politikoaren jarrera; ordezkari-sistema; lege-sistemaren mugak; herritarren babes-falta; eta abar).
6. Gizarte-mugimenduek parte-hartzearen arloan dituzten ahalmenak eta mugak (barne-zailtasunak; lidergoaren beharra; gizartean, mugimendu ekologistan eta abarretan eragina izateko ahalmena).
7. Alderdi-sistema eta herritarren elkartegintza (harremanak, arazoak eta zailtasunak).
4. ¿Ante qué instancias debe ser fomentada la participación ciudadana? (Administraciones locales, otras administraciones, todas las instancias de poder...).
5. ¿Qué trabas se encuentran en la práctica? (Actitud de las administraciones públicas, de la clase política, el sistema representativo, limitaciones del sistema legal, falta de respaldo de la ciudadanía, etc.).
6. Capacidades y limitaciones de los movimientos sociales en materia de participación (dificultades internas, necesidad de liderazgo, capacidad de influencia social, movimiento ecologista y otros).
7. El sistema de partidos y el asociacionismo civil (relaciones, problemas y dificultades).

Ondoren, eztabaiden transkripzioa ematen dugu, hitz egiten duen pertsonaren izena aurrea adierazita. Helburua da irakurleak antzeman diezaion baterako eztabaidaren aberastasunari, ñabardurak eta bat-batekotasuna galdu gabe⁴⁵, nahiz eta gero, dena dela, eztabaida horren laburpen landuago bat jaso den.

A continuación, reproducimos la transcripción de los debates, indicando, en primer lugar, la persona que interviene. El objetivo es que el lector pueda apreciar la riqueza de la discusión conjunta, con todos sus matices y espontaneidad⁴⁵, sin perjuicio de recoger después un resumen más reflexivo de la misma.

⁴⁵ Editoreen oharra: eztabaida osorik ematen da, baina topaketaren antolaketa azaltzeko baino ez ziren iruzkin batzuk kendu egin dira. Bestalde, testua ulertzeko behar-beharrezkoa zenean baino ez da estiloa zuzendu.

⁴⁵ Nota de la edición: se ha reproducido la totalidad del debate, si bien se han suprimido algunos comentarios meramente explicativos de cuestiones organizativas del encuentro. Por otra parte, únicamente se han realizado correcciones de estilo cuando era estrictamente necesario para facilitar la comprensión del texto.

Iñigo Lamarca: Arratsalde on. Eskerrik asko etortzeagatik. Harrituko zineten mikrofonoa erabiltzen ari naizelako, baina antolaketaren zati bat da esango dugun guztia grabatzea, eta, beraz, ezinbestekoa da mikrofonoa erabiltzea. Era berean, jakinarazten dizuet badugula euskaratik gaztelaniarako itzulpen-zerbitzua. Hemengo bi hizkuntza ofizialak direnez, erakunde gisa, uste dugu aurrera eramaten ditugun jarduera guztietan hizkuntzok erabili behar ditugula, edo gutxienez erabil daitezkeen posible egin; horregatik, euskaraz hitz egin nahi duenak hitz egin dezala, itzulpen-zerbitzu bikaina dugu eta.

Hona deitu dizuegu lan-mintegi bat –nolabait esatearren– egiteko, hausnarketarako, eztabaidarako mintegi bat, eta horretarako Ararteko erakundearen askotan erabili ez dugun baina interesgarria iruditzen zaigun tresna bat erabiliko dugu, “Hausnartzeko eta Herritarren Parte Hartzeko Foroa”, alegia. Tresna horren bitartez, izenak berak aditzera ematen duenez, gune bat eratu nahi dugu Arartekoaren agendan dauden gaiei buruz hausnarketa egin ahal izan dezagun, hausnargaiarekin lotura duten kexak jaso ditugulako, edo horretan lanean ari garelako, administrazioen politika publikoei dagokienez, giza eskubideez sentiberatzeko edo pertsonen eskubideak hobetzeko eginkizunen

Iñigo Lamarca: Arratsaldeon. Muy buenas tardes. Muchas gracias por venir aquí. Os extrañará que haga uso del micrófono, pero una de las cuestiones organizativas es que pretendemos grabar todo lo que se vaya a decir; con lo cual, es indispensable el uso del micrófono. Asimismo, os quería decir que disponemos de un servicio de traducción euskera-castellano, porque, siendo las dos lenguas oficiales del país, como institución creemos que en todas las actividades que hacemos tenemos que hacer uso, o, al menos, permitir el uso de los idiomas, razón por la cual quien quiera hablar en euskera lo puede hacer porque hay un excelente servicio de traducción.

Os hemos convocado hoy aquí para hacer, llamémoslo, un seminario de trabajo, de reflexión, de debate, haciendo uso de una herramienta que no hemos empleado mucho en la institución del Ararteko pero que nos parece muy interesante. Se trata del denominado “Foro de reflexión y participación ciudadana”. Con esta herramienta lo que pretendemos, y su propio nombre lo indica, es habilitar un espacio en el que podamos reflexionar sobre cuestiones que están en la agenda del Ararteko, bien sea porque hemos tenido quejas relacionadas con el tema objeto de la reflexión, o porque en la labor de sensibilización sobre los derechos humanos o de mejora de los derechos de

barruan. Erakundearen izendapena kontuan izanik, uste dugu herriaren-gandik hurbilago egon behar dugula administrazioengandik baino, eta, beraz, ahotsa eman behar diegula banaka edo kolektibo antolatuetan jardunez gizartearen zati baten ahotsa adierazten dutenei, alegia, proposamen jakin batzuk ezagutarazteko edo administrazio publikoen aurrean beren kexa edo proposamena aditzera emateko bere burua agertu duen, mobilizatu den edo antolatu den gizarte-zatiaren ahotsa adierazten dutenei. Eta foro honetan gure helburua da ahalik eta gehiena laburbiltzea herritarren parte-hartzearekin zerikusia duten alderdi guztiak, ingurumen eragina duten edo gizartearen barruan erreakzioa edo kontrako jarrerara sortzen duten gaiei dagokienez. Izenburu orokorraren horren aurrean, hiru arazo-mota zehatz ditzakegu.

- Horrekin gara –Ararteko erakundeak aztertu diren arazoak esate aldera– Euskal Autonomia Erkidegoan dauden erraustegiak. Zehatz-mehatz, Txingudiko erraustegiaren inguruko kexa bat aztertu dugu, eta orain Zubietarako proiektuari buruzko beste kexa bat dugu esku artean.
- Urbanizatzeaz ari gara. Hirigintza-proiektuei buruzko kexa batzuek

las personas, en lo que se refiere a las políticas públicas de las administraciones, también estamos trabajando sobre ello. Teniendo en cuenta la denominación de la institución, creemos que tenemos estar más cerca del pueblo que de las administraciones y dar, por tanto, voz a aquellas personas que, de forma individual o trabajando en colectivos organizados, expresan la voz de aquella parte de la sociedad que se ha expresado, se ha movilizado o se ha organizado para expresar o dar a conocer determinadas propuestas, o manifestar su queja o su propuesta ante las administraciones públicas. Y en este foro lo que queremos es sintetizar lo más posible todas las cuestiones que tengan que ver con la participación ciudadana en aquellos temas que tienen impacto ambiental o generan reacción o rechazo social. Ante este título genérico, podemos concretar tres tipos de problemáticas.

- Estamos hablando de –por referirnos a cuestiones que hemos llevado en la institución del Ararteko– las incineradoras que hay en la Comunidad Autónoma Vasca. En concreto, hemos llevado una queja sobre la incineradora de Txingudi y ahora tenemos otra sobre la que se proyecta para Zubietara.
- Estamos hablando de urbanizaciones. Hemos llevado quejas

arduratu gara (Getxokoa azkena izan da), ingurumenean duten inpaktu handiagatik auzokideen edo gizartearen kexuak ekarri dituzten proiektuak direla medio.

- Gaur egun pil-pilean dagoen beste gai batez ere ari gara, horri buruzko kexarik aurkeztu ez diguten arren, abiadura handiko trenaz, alegia. Baina baditugu hizpide, halaber, gizartearen edo auzokideen aurkako jarrera ere eragin duten gizarte-ekipamendu edo –baliabide horiek; ez ingurumenaren ikuspegitik edo osasunaren ikuspegitik, baizik eta beste ikuspegi edo arrazoi batzuk direla kausa, hala nola bulego edo instalazio horiek pertsonen segurtasun edo bizi-kalitatean eragin negatiboa izateko aukera. Horien artean ditugu, esate baterako, bidaidetik gabeko adingabe atzeritarrentzako harrera-zentroak, eta abar.

Foro honen helburua da gai zabal eta mamitsu honen konplexutasuna mahaigaineratzea hainbat ikuspegitik –horregatik hain dira pluralak hemen dauden pertsonak– eta ikuspegi horiek eskumena duten erakundeei eta gizarteari, oro har, helaraztea. Gure demokraziaren kalitatea pixkanaka hobetzeko grina dugu pizgarri, eta herritarren parte-hartzeari dagokionez, horrek esan nahi du herritarrek

relativas a proyectos urbanísticos –el último el de Getxo– que han generado protestas vecinales o sociales por su elevado impacto medioambiental.

- Estamos hablando también de un tema que es de candente actualidad, aunque no se nos ha presentado ninguna queja al respecto, que es el tren de alta velocidad. Pero también estamos hablando de aquellos equipamientos o recursos sociales que también han generado oposición social o vecinal; no desde el punto de vista medioambiental o desde el punto de vista de la salud, sino también desde otras perspectivas o razones, como puede ser que eventualmente esas dependencias o instalaciones puedan afectar negativamente a la seguridad o a la calidad de vida de las personas. Estamos hablando, por ejemplo, de centros de acogida de menos extranjeros no acompañados, etc.

El propósito de este foro es poner sobre la mesa la complejidad de este tema vasto, profundo y denso, desde diferentes ópticas, y de ahí la naturaleza diversa de las personas que estáis aquí para, después, hacerlas llegar a las administraciones competentes y a la sociedad en general. Nos guía el afán de ir mejorando la calidad de nuestra democracia, lo que es tanto como decir, en lo que

parte-hartzeko bideak hobetu eta zabaldu nahi ditugula.

Parte-hartzaileak bederatzi baino gehiago ez izatea erabaki dugu, eztabaida arina, trabagabea eta benetan parte-hartzeko aukera emateko modukoa izan dadin. Aitortu egiten dugu beste pertsona batzuk egon zitezkeela, eztabaida aberastuko luketenak. Baliatu dugun irizpidea (eta, jakina, horren erantzukizuna neure gain hartzen dut) ausazkoa izan da, nahiz eta hiru parametro kontuan izan dugun:

- Herritarren parte-hartzearen arloan eta ingurumenaren arloan parte hartzen duten edo, bederen, lan egiten duten pertsonak egotea; batez ere bertatik bertara aritzen diren, edo zareten, pertsonak, kolektibo jakin bateko kide gisa lan egiten, gizarte-mugimenduan eta ekologia-mugimenduan, edo, lehen aipatu ditudan kexak izapidetzean, harremanetan egon garen pertsonak.
- Lurraldearen irizpidea era kontuan izan dugu, nahiz eta Araba, azkenean, kanpo geratu zaigun.
- Eta generoaren irizpidea ere bai.

Bueno, irizpide horiek bateratuta eta mugatzat genuen kopuruarekin, ahalik eta aukeraketarik onena egiten

hace a la participación ciudadana, ir mejorando y ampliando los canales de participación ciudadana.

Hemos intentado limitar el número de intervinientes a nueve para que el debate sea más fluido, ágil, y realmente participativo. Reconocemos que podrían estar presentes otras personas que enriquecerían la discusión. El criterio que hemos seguido –y asumimos toda la responsabilidad de ello, evidentemente– es un criterio aleatorio, si bien hemos tenido en cuenta tres parámetros:

- Que estén personas que participen o, al menos, que trabajen en el ámbito de la participación ciudadana y en el ámbito del medio ambiente; personas que, sobre todo, están o estáis a pie de obra, trabajando como miembros de determinados colectivos, en el movimiento social y en el movimiento Ecologista, o personas con las que ya hemos tenido alguna relación en la tramitación de las quejas a las que me he referido anteriormente.
- También hemos cuidado el criterio territorial, aunque finalmente Álava se nos ha quedado un poco descolgada.
- Y también el criterio de género.

Bueno, uniendo todos esos criterios y con el límite de número que teníamos, hemos procurado hacer

saiatu gara, eta horrek esan nahi du, jakina, hemen zaudeten guztiok, ziurrenik, ekarpena bikainak egin ditzakezuela. Baina ez dauden beste pertsona batzuek ere egin ahalko litzukete ekarpen horiek. Nolanahi ere, berriz diot ez dela egon asmorik inor baztertzeko, baizik eta, irizpide horiekin eta fede onenarekin, mahai baten inguruan ekarpen interesgarriak egin ditzaketen (eta halakoxeak egingo ditzuzue, eskuarki) pertsonak biltzeko.

Metodologiari dagokionez, ni moderatzaile arituko naiz. Ahalegindu behar dugu gai guztiak proposatzen diren zazpi ildoetan taldekatzea, eta aurrez ezarrita dauden orduak bete, malgutasuna badago ere.

Hasteko, lehen galdera egingo dugu: Zerk izan behar du herritarren parte-hartzearen gai? Ingurumenari edo osasun-eskubideari loturiko gaiak ditugu gogoan, baina parte-hartzerako gai izan daitezkeen beste batzuk ere, haien garrantzia, hedabideen joera, biztanleen zati handi batengan duten eragina, eta abar direla medio. Kuantitatiboki zein kuantitatiboki, irizpide gehiago egon daitezke, eta hausnarketak egon beharko litzateke dauden mugen inguruan, halakorik badago.

Iñaki Bárcena: Lehen galderari erantzute aldera, alde zuretik gauza

la mejor selección posible, lo cual significa que, desde luego, todas y todos los que estáis aquí con toda seguridad podéis hacer aportaciones extraordinarias. Pero también lo podrían hacer otras personas que no están. No obstante, insisto, no ha habido ánimo de excluir a nadie, sino de, utilizando esos criterios y con la mejor voluntad del mundo, poder reunir en torno a esta mesa a personas que podéis hacer, y haréis con toda seguridad, aportaciones francamente interesantes.

Con respecto a la metodología, realizaré la labor de moderador. Debemos hacer el esfuerzo de agrupar todos los temas en las siete líneas propuestas y ceñirnos, de forma flexible, a las dos horas previstas.

Empezamos formulando la primera cuestión: ¿qué debe ser objeto de participación ciudadana? Pensamos en materias desde el punto de vista del medio ambiente o del derecho a la salud, pero también en otras materias sensibles por la importancia de los asuntos; la tendencia mediática; o la afectación a una parte significativa de la ciudadanía. Desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo puede haber más criterios y habría que reflexionar sobre los posibles límites.

Iñaki Bárcena: Para responder a la primera pregunta, me gustaría decir

batzuk esango ditut. Askotan galdetzen dut neure artean ea herritarren parte-hartzea ez ote den izango modan dagoen beste kontu bat, garapen iraunkorraren antzera. Azken hamarkadan gauza asko asmatu dira, edonon errepikatzen eta modu berean erabiltzen dira. Adibide bat: gure artean ez dago enpresabururik. Egon liteke, zergatik ez. Mota horretako gatazketan enpresaburuak oso garrantzitsuak dira, eta enpresaburuak garapen iraunkorraren alde daude; ez dira herritarren parte-hartzearen hain aldekoak, baina badirenak ere egon daitezke, zergatik ez? Egon litezke.

Horrez gain, zer esparrutan mugitzen ari garen kontuan hartu beharko genuke alde zurretik. Ez da gauza bera herritarren parte-hartzeaz hitz egitea Nazio Batuetan, Euskal Herri-mailan edo udalerrri-mailan. Kofi Annan-ek, duela urte batzuk jada, modu bat asmatu zuen Nazio Batuek gobernu kanpoko erakundeak, emakume indigenen taldeak, eta enpresaburuak edukitzeko, proiektuak egiteko dirua jar zezaten batik bat. Johannesburgoko Agendarako proba bat izan zen hura. Gaur egun ez gara horretaz arituko. Gaur, Euskal Autonomia Erkidegoan ingurumenari loturik ditugun arazoak, edo beste mota batekoak, dugu hizpide, eta herritarren parte-hartzea arazoak konpontzeko tresna baliagarria den aztertu behar dugu, ezta?

previamente algunas cosas. Me pregunto muchas veces si la participación ciudadana no es otra cuestión de moda como el desarrollo sostenible. En esta última década se han inventado muchas cosas, se repiten y se utilizan de la misma manera desde cualquier lugar. Un ejemplo: aquí no hay ningún empresario entre nosotros. Podría estar, por qué no. En estos conflictos los empresarios son muy importantes, y los empresarios están a favor del desarrollo sostenible; partidarios de la participación ciudadana no tanto, pero puede haberlos también, ¿por qué no? Podrían estar.

Además habría que considerar preliminarmente en qué ámbito nos estamos moviendo. No es lo mismo hablar de participación ciudadana en las Naciones Unidas, a nivel de Euskal Herria o a nivel local. Kofi Annan inventó hace ya unos años una forma para que las Naciones Unidas tuvieran a ONGs, grupos de mujeres indígenas, y empresarios, sobre todo, para que pusieran su dinero para hacer los planes. Eso fue una prueba para la Agenda de Johannesburgo. No vamos a referirnos hoy a eso. Hoy tenemos que referirnos a los problemas medioambientales o de otro tipo que tenemos en la Comunidad Autónoma Vasca, y ver si la participación ciudadana es una herramienta válida para solucionar problemas, o no.

Lehen galderari erantzuteko nik hauxe esango nuke: zertan parte hartu behar du jendeak? Nahi duen horretan parte hartu behar du jendeak. Ezin diogu jendeari esan non bai eta non ez. Herritarren ekonomiaren inguruko edo beste era bateko erabaki batean parte hartu ahal izateko eskatzen duenean, lehenik, informazioa eman behar zaie, eta, bigarrenik, hemen bezala, hitza eman behar zaie. Horixe da garrantzitsua. Kofi Annan-ek eta beste batzuek zabaldu dituzten parte-hartze prozesuei egiten diogun kritika hori da. Mahiak antolatu, ez; argazkia atera bakarrik, ez; hau da, jendearen protestak entzuteaz gain, parte-hartzeak sakonagoa den zerbait eskatzen du, alegia, jendeak parte hartu ahal izatea eragiten dioten erabakietan. Horixe da parte-hartzearen xedea, horixe da garrantzitsua. Ez bakarrik itxurak egiteko.

Jakin badakigu herritarrak asko eta askotarikoak direla. Enpresaburuak ere herritarrak dira, dendariak, taxilariak, eta medikuak bezalaxe; horrenbestez, gure gizartean interesak asko eta desberdinak dira. Garrantzitsuena da parte-hartzearen “zertarakoa”.

Politologo batzuek diote eta haien artean Sartori-k –klasiko bat bera–, kontuz ibili beharra dagoela; izan ere, gure gizarte hiritar edo postmodernoetan talde txiki batzuek protesta franko egiten dute, eta halakoek

Para responder a la primera pregunta diría: ¿en qué debe participar la gente? Debe participar la gente donde quiera hacerlo. No podemos decir a la gente dónde sí y dónde no. Cuando los ciudadanos piden poder participar en una decisión económica, o de la índole que sea, en principio, hay que facilitarles información y, en segundo lugar, como aquí, hay que darles la palabra. Eso es lo importante. Ésa es nuestra crítica a los procesos de participación que han extendido Kofi Annan y otros. Montar mesas, no; sacarnos una foto solamente, no; es decir, no sólo escuchar las protestas de la gente, sino que la participación exige algo más profundo, y es que en las decisiones que les afectan la gente pueda participar. Ése es el objeto de la participación, eso es lo importante. No sólo como escaparate.

Sabemos que los ciudadanos son muchos y plurales. También los empresarios son ciudadanos, lo mismo que los comerciantes, los taxistas, los médicos, por tanto, en nuestra sociedad hay distintos y múltiples intereses. Lo importante es el “para qué” de la participación.

Hay politólogos como Sartori, que es un clásico, quien dice que hay que andar con cuidado porque en nuestras sociedades modernas o posmodernas hay grupos pequeños que protestan mucho, y que piensan que

uste dute protesta franko egiteagatik haien interesak herritar gehienen interesak direla. Hori ez da hala, frogatu egin behar da.

Abiadura handiok tren ingurumengatzak nabariena da, kontsultak egin direla ikusi dugu, oso gai garrantzitsua da, eta niri gustatuko litzaidake... guztioi egiten dizuedan galdera da: nola ikusten duzue kontu hori?, Balio du parte-hartzeak ala ez?

Eva Salaberria: Parte-hartzeari buruz oso esperientzia praktikoa dutetik eta oso arlo zehatz batetik abiatuta. Ni ez nago unibertsitatean. Nik udal batean lan egiten dut, egunero, hau fikzioa ez, baizik eta errealitate bat izan dadin saiatzeko, eta beti, honelako gaiei buruz hitz egiten denean, aurkitzen dut parte-hartzearen kontzeptuaren azpian bakoitzak gauza bat duela buruan. Ikuste dut, nire udalean bertan eta auzoetan lan egitean inguruan dudan jendearen artean, jendeak parte-hartzeaz hitz egiten duenean, batzuk informazio-prozesuei buruz ari direla, eta beste batzuk, aldiz, kontsulta-prozesuei buruz. Nire organizazioaren barruan bertan, pertsona batzuek parte-hartzea nahitaez erabakiak zuzenean hartzeko prozesu batzuei lotzen diete. Beraz, zertaz hitz egiten ari garen argitzea garrantzitsua da, nire ustez.

por protestar mucho sus intereses se corresponden con los de la mayoría de los ciudadanos. Eso no es así, hay que demostrarlo.

El tren de alta velocidad es el conflicto medioambiental más evidente, vemos que se han hecho consultas, es un tema muy importante, y a mí me gustaría... y es la pregunta que os hago a todos: ¿cómo veis ese tema?, ¿sirve la participación o no?

Eva Salaberria: Voy a hablar de participación desde una experiencia muy práctica y desde un ámbito muy concreto. Yo no estoy en la Universidad. Yo estoy trabajando en un ayuntamiento, todos los días, intentando hacer que esto no sea una ficción y que sea una realidad, y me encuentro siempre, cuando se habla de estos temas, que bajo el concepto de participación cada uno tenemos en la cabeza una historia diferente. Veo, dentro de mi propio ayuntamiento y con la gente con la que trabajo en los barrios y en los diferentes procesos, que hay gente que al hablar de participación ciudadana está hablando de procesos de información y otra gente está hablando de procesos de consulta. Dentro de mi propia organización hay gente que está hablando de participación ligada necesariamente a procesos de toma de decisiones directamente. Entonces, creo que es importante clarificar de qué estamos hablando.

Nire iritziz, informazioa eskubidea da, eta hor ez da dudarik. Baina ez da eskubide bat bakarrik. Administrazioan zein gizarte-mugimendu batean, ekimena sustatzen duenak borondate politikoa izan ezean, proiektu bat aurrera eramateko engaiatzen den jendea kontuan izan ezean, eskubide hori paperean geratzen da, eta ez du ezertarako ere balio. Hartara, nire iritziz, parte-hartzea eskubidea da, borondatea da eta beharra da, nik uste dudalako gaur egun errealitatea gero eta konplexuagoa dela eta hainbat ikuspegi, ardurakidetasuna eta engaiamendua izan behar ditugulako, zeinek bere rola ere duten arduraren arabera diharduela. Hemen kontua ez da denok denetarik egitea, bakoitzak dituen ardurak ditu, eta horietatik hartu behar ditu bere gain. Parte-hartzea ondotik gauza asko dakartzan prozesua da, eta, funtsean, erabakiak hartzeko prozesuetan eragina izateko ahalmena da. Parte-hartzea ez da, halaber, erabakiak hartzea, erabaki batzuek ordezkari politikoei dagozkielako eta beste erabaki batzuk gizarteari dagozkielako; parte-hartzea da, ordea, bakoitzak dagozkion erabakiak har ditzan, baina beste modu batera. Aldez aurretik, bada garrantzitsua, orobat, nork sustatzen duen parte-hartzea. Nire aburuz, desberdina da erakunde baten sustatzea edo komunitateari lotuago dauden prozesuak sustatzea.

Para mí la participación es un derecho, eso no tiene vuelta de hoja. Pero no es solamente un derecho. Sin voluntad política por parte de quien promueve una iniciativa –desde la Administración o desde un movimiento social–, de contar con la gente implicada para llevar adelante un proyecto, ese derecho se queda sobre el papel y no sirve absolutamente para nada. Con lo cual, para mí la participación es un derecho, es una voluntad y es una necesidad, porque creo que la realidad hoy es cada vez más compleja y necesitamos puntos de vista diferentes, corresponsabilidad y compromiso, cada uno desde el papel y desde la responsabilidad que le corresponde. Aquí no se trata de que todos hagamos de todo; cada uno tiene las responsabilidades que tiene y las tiene que asumir. La participación es un proceso que va seguido de muchas cosas y fundamentalmente es capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. La participación no significa necesariamente tomar decisiones porque hay decisiones que corresponden a los representantes políticos, hay otras decisiones que corresponden a la sociedad, sino que se trata de que cada uno tome las decisiones que le corresponde, pero de otra manera. Previamente, también es importante quién promueve la participación. Creo que es diferente si se promueve desde una institución o si se promueven procesos de carácter más comunitario.

lñaki-k esan duena ere funtsezkoa iruditzen zait, zertarako sustatu parte-hartzea? Askotan proiektu batzuk sustatzen ditugu, oso argi izan gabe zertarako bultzatzen ari garen parte hartzera. Pentsa dezakegu parte-hartzea legitimatzeko dela, edo gure gizartea eraldatzeko dela.

Parte-hartzea sustatzeko arloei buruz egin duzuen galderari helduta, nire ustez, pertsonei eragiten dien edozein arlotan egin behar da hori. Diagnostiko partekatuak izan behar ditugu abiapuntu, konponbideak bilatzeko hainbat ikuspegi haietan bildurik. Parte-hartzeak egon behar du proiektuak taxutzean, gauzatzean eta balioztatzean, proiektu baten edozein arlotan eta edozein alditan. Praktikan, hori konplexua da, baina ez du zertan atzerapenik ekarri, ongi planifikatuz gero. Hori bai, egia da ez dela eraginkorra edozein erabaki herritarrek parte hartzeko prozesuen mende jartzea. Oreak bilatu behar da herritarrei interesatzen zaienaren eta, era berean, erakundeak esku artean dituen eta kontrastatu behar dituen gaien artean, hobeto asmatzeko eta errealitatera hobeto moldatzen diren erabakiak hartzeko.

Beste kontu bat da eta jende gehiagorengana iritsi beharko genukeen eta hori nola egin beharko litzatekeen. Esate baterako, hirigintza-arloko gai

Lo que decía lñaki también me parece fundamental, ¿para qué promover la participación? Muchas veces estamos impulsando proyectos sin tener muy claro para qué estamos impulsando la participación. Podemos pensar que la participación es para legitimar, o para transformar nuestra sociedad.

Entrando en la pregunta que planteabais sobre en qué ámbitos se puede promover la participación, creo que sobre cualquier ámbito que afecte a las personas. Tenemos que partir de diagnósticos compartidos, que recojan visiones diferentes para buscarle soluciones. La participación tiene que estar presente en la elaboración de los proyectos, en su ejecución, y en su evaluación, en cualquier ámbito y en cualquier fase de un proyecto. En la práctica ello supone una complejidad, pero no necesariamente dilaciones si existe una planificación adecuada. Ahora bien, es cierto que no es operativo someter cualquier decisión a procesos de participación ciudadana. Hay que buscar un equilibrio entre lo que interesa a los ciudadanos y también, en aquellos temas en los que la institución está trabajando y necesita contrastar para acertar mejor y para tomar decisiones más ajustadas a la realidad.

Otra cosa es si deberíamos llegar a más gente y cómo hacer eso. Por ejemplo, en un tema urbanístico en que se propone la participación de

batean auzokideek parte hartzeko proposatzen denean, erabaki batzuk jada hartu dira Hiri Antolamendurako Plan Orokorrean, edo aurreko beste tresna batzuetan, eta horiexek proiektu jakin hori baldintzatzen ari dira dagoeneko. Halako gauza zehatzetan, jendea erosoago aritzen da, berehala egiaztatzen eta ikusten duten zerbait direlako; eta, ordea, oso zaila da parte-hartzea sustatzea epe luzeagoko gaitan, gai sakonagoetan, jendeari gehiago kosta egiten zaiolako ikuspegi orokorra izatea.

Florent Marcellesi: Nik uste, bai Iñaki-k bai Eva-k definitu egin dute, neurri batean herritarren parte-hartzea zer den. Nik ere horrekin hasi nahi dut: zehatz-mehatz jakitea zer de, parte-hartzeaz hitz egiten dugulako, baina ez dugu inoiz garbi definitzen. Parte-hartzean, hiru maila daude:

- Oinarrizko informazioa dugu: alde bateko kanpaina izan daiteke, Udalak bere herritarrentzat egina, esate baterako.
- Kontsultak ditugu; iradokizun-postontzi baten bidez egin daitezke, esaterako.
- Gero, parte-hartze aktiboa dugu; hor, herritarrek benetan parte hartuko du era aktibo batean prozesu baten hasieratik bukaerara bitartean, diagnostikotik hasita gauzatzera.

los vecinos, hay decisiones que se han tomado en el Plan General de Ordenación Urbana, o en instrumentos anteriores, que ya están condicionando ese proyecto concreto. En esas cosas concretas, la gente se sitúa más cómoda porque es algo que constatan y que ven inmediatamente, y, en cambio, es muy difícil promover la participación en temas que son a más largo plazo, de mayor calado, porque a la gente le cuesta más tener una visión global.

Florent Marcellesi: Creo que tanto Iñaki como Eva han definido un poco lo que es la participación ciudadana. Yo también quiero empezar con esto: saber lo que es exactamente, porque estamos hablando de participación pero nunca lo definimos claramente. Se pueden definir tres niveles de participación:

- Tenemos la información básica, que puede ser una campaña unilateral, por ejemplo, del ayuntamiento a sus ciudadanos.
- Tenemos las consultas, que se pueden hacer con un buzón de sugerencias, por ejemplo.
- Tenemos después la participación activa, donde realmente el ciudadano va a participar de forma activa desde el principio de un proceso hasta el final, desde el diagnóstico hasta la puesta en práctica.

Politikariek parte-hartzea aipatzen dutenean batez ere informazioaz, kontsultaz, ari dira, baina oso gutxitan ari dira parte-hartze aktiboaz, hau da, hasieratik bukaerainoko parte-hartzeaz. Eta hori askotan ikusten dugu. Esaterako, kontuan har dezagun Europa-mailako Uraren Esparru-zuzentzaraua, hemen Euskadin aplikatu beharrekoa. Eusko Jaurlaritzak, esaterako, herritarren parte-hartzeaz hitz egiten duenean, batez ere informazioa eta kontsultaz ari da, baina ez du kontuan hartzen parte-hartze aktiboa.

Nire ustez, gure artean ondo definitu behar dugu zer lortu nahi dugun eta zer izan behar dugun etorkizuneko sistema demokratiko batean. Etorkizuneko sistema demokratikoa esan dut, nire ustez, gure ustez, berdeen ustez, nahiko arazo larria dagoelako: defizit demokratikoa dago, eta hura konpondu behar da, konponbideak aurkitu behar ditugu, batez ere, iristen ari diren krisi ekologikoen aurrean (petrolioaren agortzea, klima aldatzea, esaterako) lehen baino are gizarte-kohesio handiagoa izan behar dugulako. Eta gizarte-kohesio hori izateko, guk pentsatzen dugu beharrezkoa dela herritarren parte-hartzea aktiboak handiagoa izan behar duela. Horrenbestez, hemen aldaketa-prozesu bat dugu aurrean egiaz, sakon eraldatzeko prozesu bat, finkatutako sistema demokratikoan (ordezkari-tzaren bitartezkoa) gaudelako, eta guk uste dugulako arloaren arabera ordezkari-tzazkoa izan daitekeen sis-

Los políticos cuando hablan de participación se refieren más bien a la información, a la consulta, pero en muy pocos casos a la participación activa, es decir, desde el principio hasta el final. Y eso lo vemos a menudo. Por ejemplo, si pensamos en la Directiva Marco del Agua a nivel europeo, que se tiene que aplicar aquí en Euskadi. Cuando el Gobierno Vasco, por ejemplo, habla de participación ciudadana, habla más bien de información y de consulta, pero no toma en cuenta la participación activa.

Creo que tenemos que definir bien entre nosotros lo que queremos conseguir y lo que tenemos que tener en un futuro sistema democrático. Hablo de un futuro sistema democrático, porque para mí, para nosotros, para los Verdes, hay un problema bastante grave: hay un déficit democrático que tenemos que remediar, tenemos que encontrar unas soluciones, sobre todo porque frente a las crisis ecológicas que están llegando (el fin del petróleo, el cambio climático, por ejemplo) tenemos que tener una cohesión social aún más grande que antes. Y para tener esta cohesión social pensamos que tenemos que pasar por una participación ciudadana activa más importante. Por tanto, aquí estamos realmente frente a un proceso de cambio, de transformación profundo, porque estamos en el sistema democrático fijado, que es representativo, y nosotros pensamos que tenemos que pasar a un sistema

tema demokratiko batera pasatu behar dugula.

lñaki-k parte-hartzeko arloei buruz aritu da, eta halakoak asko dira. Esate baterako, Europa-mailako legitimitate-falta dagoela esaten badugu, herritarrek ez dute maila horretan parte hartuko Txingudin hondakindegiarekin arazo bat badago bezainbeste. Horra hor kontuan izan behar ditugun bi maila. Baina gizartea sakon aldatu beharra dago, pentsamoldea, hain zuzen, sakon aldatu. Orduan, bai pentsamoldeen bai egituren aldetik, pentsatu behar dugu nola erreformatuko dugu sistema demokratikoa. Guk iraultza geldi gisa ikusten dugu, parte hartzeko prozesuen errotiko bilakaera gisa, pixkanaka herritarrak arlo guztietan sartzeko. Izan ere, hemen –eta ados nago– ez dago mugarik, ez dago inolako mugarik herritarrek parte hartzen. Halakoak sarritan ditugun buru-hesiak dira, eta zera esaten dugu: “Hemen herritarrek honako edo halako arloan baino ezin dute parte hartu, zeren... nahikoa ezagutza ez dituzula esango dizute.” Baina hori ez da egia, parte-hartzearekin batera beti hezkuntzak eta informazioak egon behar dutelako.

Pertsona batek ezin du parte hartu aurretik informazio guztia ez badu.

democrático que puede ser representativo según los ámbitos.

lñaki ha hablado un poco de los ámbitos de participación, que son diversos. Por ejemplo, si hablamos de una falta de legitimidad democrática a nivel europeo, los ciudadanos no van a participar igual, a este nivel, que si hay un problema de vertedero en Txingudi. Esos pueden ser dos niveles diferentes que tenemos que tener en cuenta. Pero implica un cambio profundo de la sociedad, un cambio profundo de la forma de pensar. Entonces, tanto en las mentalidades como en las estructuras tenemos que pensar cómo vamos a reformar este sistema democrático. Y nosotros lo vemos como una revolución lenta, una evolución radical de los procesos participativos, para llegar poco a poco a incluir a los ciudadanos en todos los ámbitos. Porque aquí, y estoy de acuerdo, no hay ningún límite, no hay ningún límite a la participación ciudadana. Ésas son barreras mentales que a menudo tenemos y decimos: “Aquí solamente los ciudadanos se pueden implicar en este ámbito o en este ámbito porque... te van a decir que no tienen suficientes conocimientos.” Pero eso no es verdad, porque la participación siempre se tiene que acompañar de educación y de información.

Una persona no puede participar si no tiene toda la información con antelación.

Orduan, prozesu hori –errotikoa eta sakona izan den prozesuaz hitz egiten ari naizenez– epe luzean gertatuko da, ez da berehalakoan iritsiko. Apurka-apurka joan behar dugu pentsamoldeak aldatuz. Eta hemen, nire ustez –María Luisa-k zioenez–, galdera horietan hezkuntzaren betekizuna ere sartu beharko genuke; izan ere, lehen noenez, ezin da parte hartu aurretik ez bada egon parte hartzen ikasteko hezkuntza bat Lehen Hezkuntzatik bertatik. Askotan, jendeak ez du parte hartzen parte hartzerantz ohituta ez dagoelako.

Politikariek ez badute parte hartzen, hori gertatzen da, orenen gainera herritarrak direlako, eta besteen pentsamolde bera dutelako. Baina badituz beste adibide batzuk horretarako. Esate baterako, Rubí-ko parte-hartzezko aurrekontua bertan behar geratu zen. Zergatik? Jendeak parte hartzen ez zuelako. Zergatik?

Gu, batez ere, azpiegituren eta hirigintzaren inguruko gaietan sartu gara. Getxoko adibidea dugu, han nahikoa protesta handia antolatu dugu eta, Elexaldeko auzokideekin batera. Gero, aurrerago, politika-arloaren eta elkarte-arloaren arteko harremanei buruz ere hitz egin genezake. Hala, bada, Mutrikuko kasuak ongi erakusten du nola pertsonak –berdeak– elkarrekin arloan hasten diren, arlo horren bitartez parte hartzen duten, eta azkenean alderdi politiko batean

Entonces, este proceso, como hablo de cambio radical y profundo, se va a hacer realmente a largo plazo; no va a llegar así en muy poco tiempo. Tenemos que ir poco a poco cambiando mentalidades. Y aquí yo creo que –y es lo que decía María Luisa– tendríamos que incorporar en estas preguntas el papel de la educación, porque –como se decía antes– no se puede participar si con antelación no hubo una educación para aprender a participar desde primaria. A menudo, la gente no participa porque no está acostumbrada a participar.

Si los políticos no participan es porque son ciudadanos, ante todo, y tienen la misma mentalidad que los otros. Pero tengo otros ejemplos para esto. Por ejemplo, el presupuesto participativo de Rubí se cayó. ¿Por qué se cayó? Porque la gente no participaba. ¿Por qué no participaba?

Nosotros hemos entrado sobre todo con los temas de infraestructuras y urbanismo. Tenemos el ejemplo de Getxo, donde hemos montado bastante protesta con los vecinos de Andramari. También podemos hablar, un poco más adelante, de las relaciones entre el ámbito político y el ámbito asociativo. Así Mutriku es un buen ejemplo de cómo unas personas –los Verdes– que empiezan en el ámbito asociativo, que participan por este medio, acaban en un partido político

bukatzen duten, erakundeetara iristeko, eta erabakietan parte hartu ahal izateko. Elkarte batetik, "Tortadea" izenekotik, esaterako, batzuk Berdeetan sartu ziren, eta botere-kuota bat eskuratu zuten, gauzak aldatu ahal izateko.

Manu González: Zertzelada batzuk botako ditut, labur aritu beharrez. Lehenik, parte-hartzearen gai den izatea. Dena da herritarren parte-hartzearen gai une honetan, gizarte-eredu honetan. Parte hartzeko topagune arautua, edo negoziatua, eta abar egotea, beste kontu bat da. Gogoan dut gure lurraldean ingurumenaren inguruan izan ditugun gatazketan gizarte-arloan parte hartzen zela, hala nola komite antinuklearretan. Beste kontu bat da mekanismorik ez egotea topa zitezten politikarien erabakiak, batetik, eta manifestazioetan, sabotajeetan edo gizarte-ekintzaren beste eraren batean, elkarreak barne, adierazten zen nahia, bestetik. Administrazio publikoak eta gizarte zibila elkar topatzeko mekanismoak beste kontu bat dira. Gainera, politikariek erabakiak hartzean, beste elementu batzuek ere parte hartzen dute, hala nola hedabideen presioak, eta abarrek.

Gero, hausnartzeko beste alderdi izan daiteke ea zein arlotan parte hartu, eduki materialaren aldetik. Ingurumenaren gaiari begiratuta, gai hori hain

para llegar a las instituciones y para poder tomar parte de las decisiones. Desde una asociación, desde "Tortadea" por ejemplo, unos entraron en los Verdes y consiguieron una cuota de poder para poder cambiar las cosas.

Manu González: Voy a hacer pinceladas para intentar ser breve. Primero, el ser objeto de participación. Es objeto de participación ciudadana todo en este momento en el modelo social. Que haya un marco de encuentro participativo reglado, o negociado y demás, es diferente. Me acuerdo que en los conflictos ambientales que hemos tenido en nuestra tierra se participaba socialmente, como ocurría en los comités antinucleares. Otra cosa es que no hubiese mecanismos de encuentro entre las decisiones de los políticos y la voluntad que se expresaba en manifestaciones, en sabotajes o en acción social de distinta forma, incluso asociativa. Los mecanismos de encuentro entre las Administraciones públicas y la sociedad civil constituyen otro tema diferente. Además, en la toma de decisiones de los políticos intervienen elementos como la presión mediática, etc.

Luego, otro asunto que puede ser objeto de reflexión es en qué ámbitos participar desde el punto de vista de contenido material. Si miramos

da zeharkakoa ezen arlo guztiak hartzen baititu, gizartearen arlo material guztiak. Dugun lurralde-ereduak badu eragina ingurumenean; toki jakin batean industrialde bati buruz hartzen diren erabakiek higadura-arazo batzuk dakartzate, ingurumenaren aldetik garrantzia duen lur bat hartzen da, mugikortasunaren aldetiko arazoak sortzen dituzte –CO2 isurpenetan inpaktu handienak izaten ari direnak, hain zuzen– eta abar. Aurrekontuarloan erabakiak hartzea, errepideak egiteko edo beste zerbaiterako erabiltzen badira, horrek funtsezko eragina du bizi garen gizarte-ereduan. Hartara, nire ustez, eduki materiala printzipioz mugagabea litzateke, zeharkakoa delako. Mugikortasuna eta zarataren ondoriozko inpaktuak, eta abar. Adibide paradigmaticoa da. Hori gai bat da.

Beste gai bat parte hartzeko mailerik dagokie. Egin zaigun galderan, azpiegituren inguruko erabakiak direla, berandu iristen gara. Berandu iristen gara azpiegiturei buruzko erabakiak lehenagoko beste erabaki batzuek zehazturik datozelako (Eva-k lehen ere planteatu duela uste dut). Hau da, abiadura handiko trenarena, orain udal batzuek zalantzan jartzen duten proiektu hori, Maturana Eusko Jaurlaritzan zegoen garaian dagoeneko hartutako erabakia dira. Lurraldea Antolamendu buruzko lehenengo

el tema del medio ambiente, resulta tan transversal que abarca todos los ámbitos, todos los ámbitos materiales de la sociedad. El modelo territorial que tenemos incide en el medio ambiente; la toma de decisiones sobre un polígono industrial en determinada zona tiene unos problemas de erosión, de ocupación del territorio ambiental; tiene unos problemas de movilidad, que están generando los mayores impactos en materia de emisiones CO2, etc. La toma de decisiones en los aspectos presupuestarios, si se dedica a carreteras o si se dedica a otra cosa, tiene una incidencia fundamental en el modelo social en que vivimos. Entonces, a mí me parece que el contenido material sería ilimitado en principio porque es transversal. La movilidad y los impactos derivados de ruido, etc. Constituye un ejemplo paradigmático. Ése es un tema.

También, lo es los niveles de participación. En la pregunta que se nos ha planteado, relativa a las decisiones sobre infraestructuras, llegamos tarde. Llegamos tarde porque las decisiones sobre las infraestructuras vienen definidas creo que Eva lo ha planteado antes- desde decisiones anteriores. Es decir, el hecho del tren de alta velocidad, que ahora algunos ayuntamientos empiezan a cuestionar, son decisiones tomadas ya en tiempos de Maturana cuando estaba en el Gobierno Vasco. En las primeras

jarraibideetan –1980. urte inguruan– edo– dagoeneko egin ziren lurzoruerreserbak, eta udalak tartean sartu ziren, Astigarragako intermodalerako edo dena delakorako lurzoru-erreserbak egin zitezzen. Hau da, plangintzan erabakiak hartzeko ahalmen politikotik, dagoneko ari ziren hartzen herritarrengana geroago iristen diren erabakiak. Orduan zehazten da parte hartzeko eta era kolektiboan hausnarketa egiteko maila zein den, politikako, gizarteko, ekonomiako eta zientziako eragileak bateratzeko.

Nire iritziz, erabakigarria da plangintzaren, programazioaren, inguruko hausnarketa-mailetan sartzea, proiektua gero iristen delako, eta, horrenbestez, gero gizartean protesta sortzen duten proiektuak aurkitzen ditugulako; bi motatakoak izan daitezke halakoak: ingurumena babesteko protestak izan daitezke, edo etxe ondoan halako proiekturik nahi ez delako izan daitezke. Hala, ingurumenaren inguruko gatazkei dagokienez, aski da erraustegiaren aurkako mugimenduari begiratzea; hain zuzen, baten gauza jakina erraustegi bat jarri behar zutela. Erraustetaren arazoak 1994rako ziren hasiak. Non egon da gizartearen aurkako jarrera? Politikoei erraustegia toki jakin batean erabakitzea baino erabaki politiko hoberik ez zegoen erraustegiaren aurkako plataforma bat sortzeko. Hausnarketarako gai gisa ere planteatzen dut hori.

directrices de Ordenación del Territorio, no sé si era por el ochenta y tantos, ya se hacían reservas de suelo, implicando a los ayuntamientos en reservas de suelo para la Intermodal de Astigarraga o de lo que fuere. Es decir, desde la capacidad decisoria política de la planificación ya se estaban tomando decisiones que luego llegan a los ciudadanos más tarde. Entonces queda determinado el nivel de participación y reflexión colectiva, para poner en común tanto los agentes políticos como sociales, económicos y científicos.

Creo que es determinante que se entre en niveles de reflexión sobre la planificación, sobre la programación, porque luego llega el proyecto, y entonces luego nos encontramos con proyectos con protesta social que tienen doble carácter: puede ser por defensa del medio ambiente o puede ser porque no lo quiere al lado de casa. Así, en cuanto a la conflictividad ambiental no hay más que ver que, en el movimiento anti-incineración, ya se sabía que se iba a hacer una incineradora. En 1994 ya empezaron los problemas de la incineración. ¿Dónde ha habido contestación social? No había mejor decisión política para crear una plataforma anti-incineración que la decisión de los políticos de ponerla en un sitio. Lo planteo como elemento también de reflexión.

Eta, nire aburuz, behintzat, garrantzitsua den beste elementu bat da oso gizarte eskizofrenikoa bizi garela, herritar, politikari, zientzialari eta abar gisa, joan den mendetik garatzen ari garen eredu iraunkorra delako eta hori jakin badakigulako. Gainera, zientzia hori egiaztatzen ari da, klima-aldaketa dela eta beste gauza batzuk direla. Baina gure ustez zorientasuna laster ekarriko zuen ekoizpen-ereduak zorionik ezera darama (gaixotasuna, estresa, eta abar). Gure hiriak garatzeko baliatzen ari garen lurralde-eredura ere zabaltzen da hori. Eta kontsumitzeko ereduari? Kontsumoa herritartasun aktiboa da, bakoitzak jaikitzen denean erabakitze duen ahalmen bat da, alegia zer erosi, nola erosi eta nola kontsumitu, eta oinez ala autoz joan, auto bat ala bi erosi, eta abar. Horretan eskizofrenikoak gara, gizarte-eredu hori iraunkorra ez dela jakinda ere, hartan parte hartzen dugulako.

Parte-hartzearen erronka horren konplexua den eta etorkizunerako funtsezko desafioak dituen gizarte horretantxe planteatzen da. Zientziak ere ez du erantzuni eman, askoz arazo gehiago sortu dituelako, ez arazo teknikoak bakarrik, zientifikoak ere bai. Jakintza-adar guztietako zientzialariek dituzte zalantzak azken bi mendeetan egiten aritu izan direnari buruz. Politikariek ere zalantzak izan

Y el otro elemento que por lo menos a mí me parece importante es que vivimos en una sociedad muy esquizofrénica, como ciudadanos, como políticos, como científicos y demás, porque el modelo que hemos desarrollado desde el siglo pasado es insostenible y lo sabemos. Científicamente además ahora se está ya ratificando, con el cambio climático y algunas otras cosas. Pero el modelo de producción con el que pensábamos que ya llegaba la felicidad, está llevando a la infelicidad (enfermedades, estrés...). Esto se extiende al modelo territorial con el que estamos desarrollando nuestras urbes. ¿Y en el modelo de consumir? El consumo es ciudadanía activa, es una capacidad decisoria de cada uno cuando se levanta, que es comprar, cómo lo compra y cómo lo consume, y si va andando o si va en coche, si compra un coche o compra dos, etc. Ahí somos esquizofrénicos en cuanto que sabemos la insostenibilidad de este modelo social, pero participamos en él.

El reto de la participación se plantea en esta misma sociedad tan compleja con desafíos fundamentales para el futuro. Ni si quiera la ciencia ha tenido respuesta, porque ha creado muchos más problemas, es decir, ya no los técnicos sino los científicos. Los científicos de todas las disciplinas tienen incertidumbres sobre lo que han venido haciendo en los dos últimos siglos. También tienen que

behar dituzte erabaki estrategikoe-tan, edozein joeratakoak izanik ere, bai eta herritarrak eta tartean dauden ekonomia-eragileek ere. Hartara, esparru hori sortu behar da erabakiak hartzen parte hartzeari dagokionez. Gardentasuna areagotu egin behar da, eta hausnarketa kolektiborako esparruak aurkitu, gero haietan metodologiak eta mekanismoak zehazte aldera. Etorkizunerako erronka da, gizartean hitzarmena egiteko erronka, bai eta gizartean beste era batera esku hartzeko ere.

Carlos Alonso: Oso labur arituko naiz, eta esango dudana, ziurrenik, ez da orain arte esandakoaren oso desberdina. Parte-hartzearen gaiak? Nik uste dut dena izan daitekeela parte-hartzearen gai; praktikan, Manu-k esan duenez, dena da parte-hartzearen gai. Gizarteak gai batean parte hartu nahi duen neurrian, parte hartu egiten du. Beste kontu bat dira –eta horixe dira, nik uste, debate honen gaia– parte hartzeko prozesu jakin batzuk, Eva-k zioenez, erabakiak hartzeko azken prozesuan eragina izateko gaitasuna edo aukera duten parte hartzeko prozesuak, hain zuzen. Horretara mugatzen bagara, nik berriz ere diot, erobat: dena da edo izan daiteke parte-hartzearen gai, gizarte-mailako parte-hartze prozesuen gai, erabakiak hartzean eragina izateko, baldin eta jendeak, edo pertsonakopuru adierazgarri batek, horretan interesa badu.

tener incertidumbres en las decisiones estratégicas los políticos, sean del color que sean, y el ciudadano y los agentes económicos que intervienen. Entonces, ese marco es el que hay que crear en materia de participación en la toma de decisiones. Hay que acentuar la transparencia y encontrar marcos de reflexión colectiva en los que, luego precisar las metodologías y los mecanismos. Es un reto futuro, un reto social de pacto y de intervenir en la sociedad de otra forma.

Carlos Alonso: Voy a ser muy breve y voy a decir algo, probablemente, no muy distinto de lo que se ha dicho hasta ahora. ¿Objeto de participación? Yo creo que todo puede ser objeto de participación, todo es en la práctica, como decía Manu, objeto de participación. En la medida en que la sociedad quiere participar en un tema, participa. Otra cosa son –y yo creo que ése es el objetivo de este debate– los procesos de participación que, como decía Eva, tengan capacidad o posibilidad de influir en el proceso final de toma de decisiones. Si nos ceñimos a eso, yo también sigo insistiendo: todo debe ser o puede ser objeto de participación, de procesos de participación social para influir en la toma de decisiones, siempre y cuando la gente o un número significativo de gente tenga interés en ello.

Printzipioz, eredu, sistema eta bide asko egon daitezke, gatazka- edo gai-motaren arabera, orobat. Gatazka edo arazo batzuetan, edo hautazko aukeren gaineko eztabaida batean, ereduak kontsultarena izan liteke, edo inkesta, edo telefono bidezko kontsulta, edo aditu-mahaiak, eta beste batzuetan erabakian eragina izateko ahalmen zerbait duten ereduak baliatu beharko dira. Erreferendumez ari naiz, eta uste dut une baten buruan horretaz hitz egingo dugula, huraxe baita, hain zuzen, ereduak bat. Mundu guztiak hitz egiten du parte-hartzeaz, baina ahalmenean eragina izatea eta erabakitzea aipatu behar denean, esaten da "ez, ez, jendeak jadanik eman du botoa eta, botoa ematen erabakitzen du eta", arazorik hutsalena dela zein herrialde bateko inpaktu handieneko azpiegitura dela, hala nola, hemen eta orain, abiadura handiko trena. Funtsezkoa da parte hartzeko prozesu bat eragina izateko gaitasuna duen heinean izan dadin halakoa, berretsiz nahiz zuzenduz proiektu bat, edo taxutzen ari den erabaki bat, edo, orobat, dagoeneko hartuta dagoen erabaki bat.

Gauza pare bat esparruari buruz. Gatazketako askotan, eta, batez ere, herrialde honetako ingurumengatazketan, esparrua arazo bat da, edo hura ere eztabaidagai bat da. Erabakiak hartzean eragina duen parte-hartze errealeko prozesurik ez dagoenez, ba, azkenean ez da plan-

En principio, puede haber muchos modelos, sistemas y medios, dependiendo también del tipo de conflicto o del tipo de tema. En unos conflictos o problemas, o en un debate de alternativas, quizá el modelo pueda ser una consulta, o una encuesta, o una consulta telefónica, o mesas de expertos, y en otros tendrán que ser modelos con una cierta capacidad de influir en la decisión. Estoy hablando de referéndums, y creo que dentro de un rato hablaremos mucho de ello, porque es precisamente un modelo. Todo el mundo habla de participación, pero cuando se habla de influir en la capacidad y cuando se habla de decidir, se dice "no, no, si la gente ya vota, ya decide votando"; sea desde el más nimio problema hasta la más impactante infraestructura de un país, como puede ser el tren de alta velocidad aquí y ahora. Es fundamental que un proceso de participación sea tal en la medida en que tenga alguna capacidad de influir, sea ratificando o sea rectificando un proyecto o una decisión que está elaborándose o, incluso, tomada.

Un par de comentarios más sobre el ámbito. El ámbito en muchos de los conflictos, y sobre todo en los conflictos ambientales de este país es un problema, o es un debate también. Como no hay procesos de participación real que incidan en la toma de decisiones pues no se ha llegado a

teatu ere egin. Baina, adibide bat jartzearren, Boroako zentral termikoa, parte hartzeko prozesuaren esparrua Zornotzako udalerririk izan behar du, instalatuko den udalerririk, alegia? Ala Ibaizabal Garaiko eskualdeak izan behar du, horrexek jasoko baititu era zuzenenean isuri atmosferikoen kalteak? Ala Bizkai osoak izan beharko du? Ala autonomia-erkidego osoak izan beharko du?

Abiadura handiko trenaren gatazkan, zein izan behar du parte-hartzearen esparruak? Zeharkatzen dituen udalerririk? la herrialde osoa litzateke. Kontuan izan beharko lirateke haren eragina zuzenean eta zeharka jasotzen dutenen esparrua, bai eta politikaren, gizartearen eta ekonomiaren alde-tik herrialdearentzat duen garrantzia ere. Ildo horretan, herri-kontsultaren adibide positibo bat jartzea atsegin dut, Zestoako Udalak erraustegiari buruz egin zuenarena, alegia. Bartzuetan zera esaten da, gaitzespen moduan: "ez, ez, kontua da jendea bakarrik mugitzen dela erraustegia haren herrira doanean". Zenbaitetan, daitekeena da hala gertatzea, baina kasu hartan oso ongi egon zen Udalak galdetzea, "erraustegia nahi al duzue zuen herrian, Zestoan? ez, baizik eta "zaborrak erraustu nahi ditugu?". Eta ezetz ateratzen bada, ba, ez dira erraustez, ez Zestoan ez inon. Geure zaborrak jango ditugu, eta arazoa nola konpondu ikusiko dugu. Parte-hartze mota hori, esan dudanez, adibide

plantear. Pero, por poner un ejemplo, la central térmica de Boroa, ¿el marco del proceso participativo debe ser el municipio de Zornotza, donde se va a instalar? ¿O debe ser la comarca del Alto Ibaizabal que va a ser más directamente afectada por las emisiones atmosféricas? ¿O debe ser el conjunto de Bizkaia? ¿O debe ser el conjunto de la Comunidad Autónoma?

En un conflicto como el tren de alta velocidad, ¿cuál debe ser el marco de participación?, ¿los municipios por los que atraviesa? Sería casi medio país. Habría que considerar el ámbito de afectados directos e indirectos, así como la importancia política, social y económica que tenga para el país. En este sentido me gusta poner de ejemplo positivo la consulta popular que se hizo con la incineradora en el Ayuntamiento de Zesto. A veces se lanza el reproche de que "no, no, es que la gente sólo se mueve cuando le va la incineradora a su pueblo". En ocasiones puede ser así, pero en este caso estuvo muy bien el hecho de que un ayuntamiento sometiera a consulta, no la pregunta de "¿queréis esta incineradora en vuestro municipio, en Zesto?", sino "¿queremos incinerar las basuras?". Y si sale que no, como así fue, no se incineran, ni en Zesto ni en ningún sitio. Nos comemos nuestras basuras y ya veremos cómo arreglamos el problema. Ese tipo de participación, ya digo,

moduan jartzea atsegin dugu, desmitifikatzeko ere bai, ez baitira beti eragindakoez proiektuari aurre egiten diotenak, etxetik gertu dutelako.

Azken komentario bat uneari buruz. Funtsezko alderdia da parte hartzeko prozesu bat benetan eraginkorra izan dadin, nolabaiteko eragina izateko ahalmena izateari dagokionez. Ohar zaitzete ez dudala erabakitze esan, baizik eta erabakian eragina izateko, behintzat. Zein unetan abiarazi behar da parte hartzeko prozesu bat? Nire iritziz, funtsezkoa da, nolabaiteko eragina izateko, unea izan dadin proiektua garatu aurrekoa. Irudika ote dezakegu gaur egun abiadura handiko trenaren inguruan parte hartzeko prozesu bat egotea, Manu-k esan duenez, abiadura handiko trenea hoguei urte daramatzanean garatzen? Lehenik, Europako goi-instantzietan, jada hoguei urte direla, sare transnazionala, eta abarrez aritzen zirenean. Jada duela hamabost urte baino gehiago, lehen AVE lineak diseinatzen hasi zirenean, ezartzen ari zen abiadura handiko tren bat autonomia-erkidegoko lurraldea eta Euskal Herriko lurraldea, oro har, zeharkatuko zuela, "euskal H"aren bidez.

Proiektu hori parte hartzeko prozesu baten bitartez bidera daiteke gaur egun oraindik? Bueno, batzuen batzuek baietz uste, esan, pentsatu eta

me gusta ponerlo como ejemplo también para desmitificar ya que no siempre son sólo los afectados los que se oponen al proyecto por estar cerca de su casa.

Un último comentario sobre el momento. Es una cuestión fundamental para que un proceso participativo sea realmente efectivo, en el sentido de que tenga una cierta capacidad de influir. Fijaos que no digo de decidir, sino por lo menos influir en la decisión. ¿En qué momento debe abrirse el proceso participativo? Yo creo que es fundamental, para que tenga alguna capacidad, que el momento sea el de la pregestación del proyecto. ¿Nos imaginamos hoy un proceso participativo sobre el tren de alta velocidad, cuando, como decía Manu, efectivamente se lleva quizá veinte años gestando el tren de alta velocidad? Primero, desde las altas instancias europeas cuando ya hace veinte años hablaban de las redes transnacionales, etc. Hace ya más de quince años, cuando se empiezan a diseñar las primeras líneas del AVE, ya se estaba condicionando la decisión de que un tren de alta velocidad atravesara el territorio de la Comunidad Autónoma y el territorio del conjunto de Euskal Herria, vía "H vasca".

¿Hoy se puede todavía someter a un proceso de participación ese proyecto? Bueno, unos cuantos creemos, decimos, pensamos y peleamos por

horrexen alde borroka egiten dugu. Baina zenbat eta gehiago luzatu parte hartzeko prozesu baten mende jartzeko, hainbat eta eraginkortasun gutxiago izango du, edo hainbat eta zailagoa izango da prozesu horrek erabaki batean eragina izateko ahalmena izan dadin lortzea.

Julia San José: Parte-hartzeari dagokionez, esan nahi dut oso garrantzitsua iruditzen zaidala parte hartuko duten pertsonengan jartzen dugun begirada. Hau da, nik uste dut gizartean mamitu behar da herritarrek parte hartu behar dutelako ideia, parte hartu behar dute, beharrezkoa da parte har dezaten. Hau da, gizarteak parte-hartzen horren beharra du. Eskubidea izateaz gain, espazio publikoa ezin da hutsik geratu. Zentzugabea da herritarren parte-hartzerik gabeko espazio publiko bat. Norena da espazio hori? Nork erabiltzen du? Politikariek, enpresaburuek, lobbyek. Nor dago hor? Denok egon behar dugu. Esan nahi baita, ez da eskubide bat bakarrik, baizik eta herritarrak ezinbesteko, beharrezko, elementutzat ikusi behar ditugu.

Pertsonengan jartzen dugun begirada baldintzatu egiten ditu, denok gutako bakoitzarengan jartzen dugun begirada. Baina batez ere haurren adinari buruz ari nintzen: irakasle eta gurasoek haiengan jartzen duten begirada. Beraz, haurrak hezi behar dira

que sí. Pero cuanto más se tarde se someta a un proceso de participación, más ineficaz o más difícil va a ser la capacidad de ese proceso de influir en una decisión.

Julia San José: Con respecto a la participación quiero decir que me parece muy importante la mirada que ponemos sobre las personas que van a participar. Es decir, creo que en la sociedad tiene que cuajar la idea de que los ciudadanos deben participar, tienen que participar, es necesario que participen. Es decir, la sociedad necesita esa participación. Además de un derecho, el espacio público no puede quedar vacío. Es absurdo un espacio público común sin participación ciudadana. ¿De quién es ese espacio? ¿Quién lo usa? Los políticos, los empresarios, los lobbys. ¿Quién está ahí? Tenemos que estar todos. O sea, no sólo es un derecho sino que tenemos que ver al ciudadano como elemento imprescindible, necesario.

La mirada que posamos sobre las personas les condiciona; la mirada que posamos todos sobre cada uno de nosotros. Pero fundamentalmente me referiría a la edad del niño: la mirada que posan los maestros y los padres. Entonces, educar al niño en

parte hartzeko tresna batzuk emateko kontzeptuan. Esan dezagun "parte hartzeko trebatu" behar direla. Gizarte honek lehenbailehen behar dituen tresnak dira; bestela, espazio huts bat dugulako, dagoeneko eginak edo ez hain eginak dauden proiektu batzuetan parte hartzera, bihozka-dez-edo, sartzen garen talde batzuekin betetzen duguna. Parte-hartzea haurtzaroko trebatzearen bidez sartu behar da, eta gai bagarela jakinda. Herritarrek parte har dezakete, noski! Guztiek parte har dezakete, guztiak gai dira, teknikariak, hain teknikariak ez direnak, eta arlo guztietan. Hau da, hiria ez da proiektu batean parte hartzea, baizik eta herritarrek egin behar dute hiria. Ez diot erraza denik, edo oso gauza jakina denik nola era egokian egin.

Denok nahikoa jakitun gara zer ez den parte hartzea, alegia:

- Parte hartzea ez da alegazioak egi-tera iristea proiektua dagoeneko egina dagoenean.
- Parte hartzea ez da teknikarien (teknikariak, komatxo artean) eztabaidak entzutea; egia esan, eztabaida haietako asko iraingarriak dira herritarren adimenarentzat. Harrokeria ikusten dugu halako teknikariengan eta dagoeneko zerbait erabaki duten eta haiei entzutera gonbidatzen zaituzten talde batzuegan, eta datuz josten zaituzte, baina batere zehaztasunik

el concepto de darles unas herramientas para la participación. Vamos a llamar "adiestrar en la participación". Son herramientas que esta sociedad necesita de forma prioritaria, porque, si no, es que tenemos un espacio vacío que llenamos con grupos que, un poco a modo de impulso, entramos a participar en proyectos ya hechos o menos hechos. La participación tiene que entrar desde el adiestramiento en la infancia y sabiendo que somos capaces. ¡Claro que los ciudadanos pueden participar! Todos pueden participar, todos son capaces, los técnicos, los menos técnicos, y en todos los ámbitos. O sea, la ciudad no es participar en un proyecto, es que la tienen que hacer los ciudadanos. No digo que sea fácil o se sepa muy bien cómo hacerlo de forma adecuada.

Todos somos bastante expertos en saber qué no es participar, a saber:

- Participar no es llegar a hacer alegaciones cuando un proyecto está hecho.
- Participar no es escuchar los debates –que realmente muchos de ellos son insultantes para la inteligencia de los ciudadanos– de los técnicos –bueno, técnicos entre comillas–. Vemos prepotencia en ellos y en unos grupos que han decidido ya algo y que te invitan a que les escuches, y te abruman con datos, pero sin ningún rigor, o falsos, o manipulados.

gabeko datuak, edo datu faltsuak edo manipulatuak erabiliz.

- Era berean, zabalak diren lege batzuekin, haiekin parte-hartzearen bidetik goazelako irudipena dugu eta, konformatzea ere ez da parte hartzea. "Begira, lehen baino hobeto gaude, eta hitzarmen bat dugu..." Ez, ez da aski hitzarmen hori izatea, ez da aski udal-etan foroak izatea. Bueno, batzuek hori ere ez dugu, ezta hurrik eman ere, ezta toki bat ere, bilerak egiteko areto bat. Eta, era berean, ez da aski, edo ez dugu askietsi behar, erakundeek gu berretsi eta babestea, izugarri eskertzen badiegu ere, zeren eta, laguntza morala ematen badizute ere (eta horrek asko balio du, nire ustez) pixka bat harago iritsi behar baita.
- Parte hartzea, ez horixe, ez da bakarrik lau urtetik behin bozkatzea. Hori ziur.

Parte hartzeak (eta hemen dagoeneko esan den zerbait esango dut) badu zerikusi handia informazioa eskuratzearekin, badu zerikusi handia eztabaidatu eta entzutearekin, denei entzutearekin eta ikuspegi guztiak entzutearekin, eta guztiz beharrezkoa dela jakinda. Proiektu bat ezin dute ingeniariak bakarrik egin, ez eta auzokideek bakarrik ere, ez eta politikariak bakarrik ere; hemen, guztien arteko zerbaitean jardun beharra dago. Eta parte hartzea ez da arazo bat konpontzeko bakarrik parte hartzea. Gizarte

- Tampoco es participar conformarnos con unas leyes que son amplias y parece que vamos como en el camino de la participación. "Mira, estamos mejor que antes y tenemos un convenio..." No, no, no vale con tenerlo, no vale con tener foros en los ayuntamientos. Bueno, algunos no tenemos ni eso, ni atisbo de eso, ni sitio, ni local donde reunirnos. Y tampoco basta, o no nos tiene que bastar, con que instituciones, a las que agradecemos enormemente, nos refrenden y nos apoyen, porque aunque te dan un apoyo moral, y creo que sirve de mucho, hay que llegar un poquito más allá.
- Participar desde luego no es sólo votar cada cuatro años. Eso seguro.

Participar –voy a decir algo que ya se ha dicho aquí– tiene mucho que ver con el acceso a la información, tiene que ver mucho con el debate y con la escucha, con escuchar a todos y todos los puntos de vista, y sabiendo que es absolutamente necesario. Un proyecto no lo pueden hacer sólo ingenieros, ni lo pueden hacer sólo vecinos, ni lo pueden hacer sólo políticos; ahí hay que entrar en algo común. Y participar no es participar para solucionar un problema. Esta sociedad ha madurado y ha sido fantástico.

hau heldu egin da, eta zoragarria izan da. Jende zoragarria egon da zentral nuklear baten aurka, zerbaiten aurka, borrokan. Nik uste, hautematen eta sentitzen du jendeak bere hirian parte hartu nahi duela, bere auzoan, proiektuan, bere ikuspegiari, garraioan, kiroldegian, busean, skate-plazan... Ez gatazketan. Horrenbestez, "zerbaiten aurkako" taldeetatik bereizi beharra dugu, gu hori ez garelako. Parte hartu nahi dugun taldeak gara.

Eta bukatzeko, erabakitzeko parte hartu nahi dugula nuen idatzia. Evarientzun eta gero, oso polita iruditu zait parte hartu behar dela erabaki batean eragina izan ahal izateko, behintzat. Baina nik uste dut parte hartzea erabakitzea dela. Gaur egun, udalerrimailan, Udalean erabakitzen da. Eta, jakina, niri oso interesgarria iruditzen zait ez parte hartzea itxurakeriatan, ez eta agendekin antolatzen ari den hipokresian, dagoeneko itxita dauden mota horretako gauzetan eta muntaia horretan guztian, lñaki-k zioenez.

Nire ustez, zoritxarrez, modan jarriko da hitza edukiz gabetzea. Baina espero dut parte-hartze erreala ere modan jartzea, nik uste dudalako badagoela hor parte hartzeko gogo hori.

Pilar Barquín: Nik esango nuke bi ikuspegi daudela herritarren parte-

Ha habido gente maravillosa luchando contra una central nuclear, contra un algo. Yo creo, percibo y siento que la gente quiere participar en su ciudad, en su barrio, en los proyectos, en su visión, en el transporte, en el polideportivo, en el bus, en la plaza del skate... No en los conflictos. Por tanto, tenemos que desligarnos un poco de grupos anti algo, porque no lo somos. Somos grupos que queremos participar.

Y para terminar decir que había puesto que queremos participar para decidir. Después de oírle a Eva me ha parecido muy bonito lo de que hay que participar para, por lo menos, poder influir en una decisión. Pero yo creo que participar es decidir. Hoy en día, a nivel municipal se decide en el ayuntamiento. Y, desde luego, lo que yo sí creo muy interesante es no participar en las pantomimas y en los teatros y en la hipocresía que se está montando con las Agendas, con cosas cerradas de este tipo y con todo este montaje –como decía lñaki–.

Creo que, por desgracia, se va a poner de moda el vaciar esta palabra de contenido. Pero espero que se ponga también de moda la participación real porque creo que sí está ahí ese latido, esas ganas de participación.

Pilar Barquín: Sobre la participación ciudadana diría que hay dos visiones,

hartzeari buruz. Baina nagusi da erakunde gehien-gehienetatik datorrena da, eta hori sasiparte-hartzea da, lehen ere aipatu denez; hain zuzen, halakoan informazioa edo komunikazioa baino ez da jasotzen. Eta gero dago gainerako jendeak edo pertsona batzuek parte-hartzetzat jotzen duguna, eta, nire iritziz, hori da batera lan egitea erakundeen kudeaketan. Badirudi herritarren parte-hartzeaz hitz egiten duzunean ekarpenak egiten uzten digutela, txoko bat uzten digutela, sartzen uzten digutela. Nik ez dakit nola egin beharko litzateke udal batean udalaren kudeaketa politikarien eta gure –hau da gizarte-taldeen– artean aurrera eramateko, ia maila berean.

Udal, mankomunitate edo erakunde batek proiektu bat alde bakarretik aurrera eramatea erabaki, eta herritarrekin gatazka sortzen den unetik, bueno, hor badago parte hartzeko eskari bat. Orduan, denak horrela funtzionatzen du. Badirudi jendea mobilizatzen denean edo herritarrek eskatzen dutenean baino ez duela parte-hartzeak egon behar, ezta? Eta, askotan, goragoko maila batean, ez dakizu ziur egiten ari den plangintza hori nola iritsiko den, ea benetan gatazkarik egongo den ala ez den egongo. Hartara, hasieratik, plangintza-mailan, toki bat eman beharko litzaeke gizarte-taldee. Berriz esango dut, ez dakit zein den metodori onena erakundeen eta teknikarien

o muchas más. Pero sobre todo es la que procede de la gran mayoría de las instituciones, que es una seudoparticipación, como se ha comentado antes, donde sólo se contempla la información o lo que es la comunicación. Y luego lo que el resto de la gente o determinadas personas entendemos por participación, que yo creo que es trabajar de forma conjunta en la gestión de las instituciones. Parece que hablas de participación ciudadana como que nos dejan aportar, nos dejan hueco, nos dejan entrar. Yo no sé cómo se haría para que en un ayuntamiento la gestión municipal se hiciera entre los políticos y nosotros, o sea, las agrupaciones sociales, casi a un mismo nivel.

Desde el momento en que un ayuntamiento, una mancomunidad o una institución decide llevar a cabo un plan o un proyecto de forma unilateral y se crea o se genera un conflicto ciudadano, bueno, ahí ya está habiendo una demanda de participación. Entonces, funciona todo así. Parece que sólo la participación se debe dar cuando hay una movilización de la gente, o cuando hay una demanda ciudadana, ¿no? Y muchas veces a un nivel más alto no sabes realmente esa planificación que se está haciendo cómo va a trascender, si realmente va a haber conflicto o no va a haber conflicto. Entonces, se debería dar desde el principio, a nivel de planificación, un espacio a los grupos

ondoan lanean aritzeko, baina nik uste dut oso garrantzitsua eta oinarrikoa dela.

Helena Franco: Zenbait kontu aipatu nahi ditut. Nire iritziz, parte-hartzeari buruz esaten ari diren gauzen inguruan, alde batetik baietz, nik ere uste dudala parte-hartzeak integrala izan beharko lukeela, alegia, plangintza-prozesua abiatzen den unetik bereetik hasi beharko luke parte-hartzeak ere. Baina aldi berean diskurtso horrek beldur pixka bat ere ematen dit, horren harira pentsa daitekeelako parte-hartzea hasieratik eman ezean aurrerago egiteak ez lukeela zentzurik izango, ezingo litzatekeela egin. Gaur egungo erabaki-hartze sistemarekin oso zaila da parte-hartzea hasieratik gertatzea, informazioa jendearengana iristen denerako plangintza-prozesua jada oso aurreratua egoten baita administrazioaren esparru desberdinetan. Beraz, ezin dugu pentsatu plangintzaren hasieratik parte hartu ez izanagatik, gero ere ezingo dugula parte hartu, horrela pentsatzeak proiektu baten bilakaeran zehar sor daitezkeen ekimen eta erantzunak deslegitimatuz ditzakeelako. Noski, onena izango litzateke erabaki-hartze sistema erabat desberdina izatea, plangintza-prozesuaren hasieratik herritarren parte-hartzerako bideak eskainiko lituzkeena. Baina hori horrela

sociales. Reitero, no sé qué método de trabajo es el ideal para estar al lado de las instituciones y de los técnicos trabajando, pero yo creo que es importantísimo y es básico.

Helena Franco: Quiero señalar varias cosas. En mi opinión, respecto a las cosas que se dicen sobre la participación, por una parte, ésta debería ser integral, es decir, desde el comienzo del proceso de planificación se debería dar esa participación. Pero, al mismo tiempo, tengo también miedo a ese discurso, porque se puede pensar que, si la participación no se da desde el inicio, más adelante no tendría sentido, que no se podría dar. Con el sistema de toma de decisiones que hay actualmente es muy difícil que esa participación se dé desde el principio, porque para cuando la información llega a manos de la gente, el proceso de planificación suele estar muy adelantado en distintos ámbitos de la Administración. Por tanto, no podemos pensar que porque no hemos participado desde el inicio de la planificación luego no podamos participar, ya que ese modo de pensar puede deslegitimar iniciativas y respuestas que pueden surgir en la evolución de un proyecto. Lo ideal sería un sistema totalmente diferente de toma de decisiones, que desde el inicio de la planificación ofreciera medios de participación ciudadana. Pero, dado que no es así,

ez izanik, guztiz legitimotzat hartu behar da, eta are gehiago sustatu behar da, herritarren parte-hartzea, prozesua jada martxan dagoenean ere.

Bestetik esan da, berebat, printzipioz edozein gai izan daitekeela egokia herritarren parte-hartzerako. Ados nago orokorrean, baina praktikan ez dira hainbeste izaten. Izan ere, herritarrengan gai desberdinen inguruan dagoen sentsibilizazio maila ere desberdina delako, eta izatez, badaude arlo batzuk beste batzuek baino kezka handiagoa sortzen dutenak. Adibidez, gaur egun ingurumenari buruz bada sentsibilizazio zabala eta horregatik ekimenak ere ugariak izaten dira. Gainera alor horretan, zehazki, badira hainbat elkarte, bada gizartemugimendu zabal bat, mobilizatzen ari dena eta, gutxienez, informazioa zabaltzen eta herritarrei helarazten diena. Aitzitik, badira gure gizarteari eraldakuntza sakonak sorrarazten ari zaizkion beste arlo batzuk, gure begien aurretik pasatzen ari direnak erantzun antolatatu sendorik gabe. Horra hor, adibidez, emakumeen parte-hartzea lan merkatuan horrek dakarren guztiarekin, edota hainbeste kezka sortzen duen etxebizitzaren arazo larria. Jendearentzat gai inportanteak diren arren, orain arte apenas eskatu izan dira gai horiei buruz herritarrek esku hartu ahal izateko modu zehatzak, eta ondorioz parte-hartzerako bide horiek ere ez dira sustatzen, ezta bideratzen ere. Hortaz,

hay que considerar totalmente legítima e impulsar la participación ciudadana, incluso cuando el proceso está en marcha.

También se ha dicho que, en principio, cualquier tema puede ser adecuado para la participación ciudadana. En general estoy de acuerdo, pero en la práctica no son muchos. Y eso es porque con relación a distintos temas el grado de sensibilización entre los ciudadanos también es distinto, y de hecho, hay temas que generan mayor preocupación que otros. Por ejemplo, actualmente, existe una clara sensibilización respecto al medio ambiente, por lo que las iniciativas también son numerosas. Además, también hay asociaciones, hay todo un movimiento social que se está movilizando y que, al menos, difunde la información y se la transmite a los ciudadanos. En cambio, hay otros temas que están generando muchas transformaciones en nuestra sociedad y están pasando ante nuestros ojos sin ninguna respuesta firme organizada. Ahí está, por ejemplo, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo con todo lo que ello conlleva, o el grave problema de la vivienda, que genera tanta preocupación. Si bien son temas importantes para la gente, hasta ahora apenas se han solicitado vías concretas para que la ciudadanía pueda participar en relación con esos asuntos, y, por tanto, esas vías ni se promueven ni se

esan nahi nuena zera da, edozein gai izan badaiteke ere herritarren parte-hartzerako gai, errealitatean ez direla inondik inora denak izaten; proiektu edo proposamen askoz gutxiagoren inguruan eskatzen dute herritarrek beren parte-hartzea bideratzea.

Jendeak bere parte-hartzerako bi-deak eskatzen dituen gaietara mugatuz, horien artean irizpide batzuk aplikatu beharko dira. Zeintzuk izango dira gutxieneko irizpideak? Berriz esango dut ados nagoela edozein gai izan daitekeela, baina herritarren parte-hartzearen gai "izarrak" finkatzeko orduan gutxienez kontuan hartu beharko liriateke: Batetik, herritarrengan zenbateko kezka, ardura sortzen duten, hots, gizartearen alarma sortzen duten gaiak diren. Bestetik, ondorio atzeraezinak dituzten erabakiak diren; alegia, gure lurraldean, aurrekontuetan, harreman sozial eta ekonomikoetan etab. izango duten eraginagatik atzera bueltarik ez duten erabakiak diren. Atzeraezintasunari buruzko kontu horrek oso garrantzitsua izan beharko luke: kontuz gaur egiten dugunarekin, hurrengo 50 edo 100 urteetako etorkizuna baldintzatzen ari garelako. Hau da, ez da gauza bera aurrekontu bateko gastu korronteko kontu-sail bat onartzea (halako edo bestelako ondasunak erosteko, edota halako zerbitzua kontratatze-ko, esaterako) edo Abiadura Handiko Tren bat egitea erabakitzea, azken

encauzan. En resumen, lo que quería decir es que, aunque cualquier asunto puede ser un asunto para la participación ciudadana, en realidad, de ninguna manera suelen serlo todos; los ciudadanos solicitan que se canalice su participación en torno a muchos menos proyectos o propuestas.

Ciñéndonos a los asuntos en los que la gente solicita vías de participación, habrá que aplicar una serie de criterios entre ellos. ¿Cuáles serán los criterios mínimos? Repetiré que estoy de acuerdo con que cualquier tema puede serlo, pero, a la hora de establecer los temas estrella para la participación ciudadana, debería tenerse en cuenta como mínimo: Por una parte, hasta qué punto preocupan a la ciudadanía, es decir, si se trata de temas que crean gran alarma entre la ciudadanía. Por otra parte, si se trata de decisiones con efectos irreversibles, esto es, que por la repercusión que tendrán en nuestro territorio, en los presupuestos, en las relaciones sociales y económicas, etc., no permiten dar marcha atrás. Ese factor de irreversibilidad debería ser muy importante: cuidado con lo que hacemos ahora, porque estamos condicionando el futuro de los próximos 50 o 100 años. Es decir, no es lo mismo aprobar una partida de gasto corriente de un presupuesto (para adquirir estos o aquellos bienes, o para contratar un servicio, por ejemplo) o decidir construir un tren de alta velocidad, por las

honek izango dituen eraginen garrantziagatik edota behin burututa atzera egiteko aukerarik izango ez duelako. Eta berebat, proiektuak erabiliko dituen baliabideen munta (finantza-baliabideak, lurralde-baliabideak, ingurumenekoak), oso kostu handiko proiektuek aukera-kostu handia ere badutelako, horrek esan nahi duenarekin: baliabide hau proiektu jakin horretan erabiltzen baduzu, ezingo duzu beste ekimen batzuetan erabili. Horrexegatik, nire ustez, inplikaturako eta eragindako baliabideen tamaina ere bada aurrean izan beharko genukeen beste irizpide bat, herritarren parte-hartzerako lehentasunak finkatzeko orduan.

Hans Harms: Gauzaren bat geratzen zait osatzeko. Parte-hartzea beharrezkoa da ordezkaritazako demokraziaren krisi batean gaudelako, hau da, konfiantza-falta dago, herritarrek alderdi politikoenganako mesfidantza diete. Eta horrek dakar erabaki politikoak zalantzan gehiago jartzea, areago, erabaki horiek blokeatzea. Bestalde, horren ondorioz, halaber, hurrengo hauteskundeetan botoak galaraziko dizkieten gai eta arazoak heldzea saihesten dute politikariek.

Etorkizuneko belaunaldiari arazoak eskualdatzea ingurumenaren inguruko hainbat kontutan ikusi dugu. Azken urtean, ingurumenari loturiko gaiei

importantes consecuencias que va a tener o porque, una vez construido, no dará opción de retroceder. Y, por otra parte, los recursos financieros y territoriales que utilizará el proyecto (recursos financieros, recursos territoriales, medioambientales), porque los proyectos de elevado coste también tienen un elevado coste de recursos, con lo que ello significa: si utilizas este recurso en un proyecto concreto, no podrás utilizarlo en otras iniciativas. Por ello, según mi criterio, el tamaño de los recursos implicados y afectados también es un criterio que deberíamos tener presente a la hora de establecer las prioridades para la participación ciudadana.

Hans Harms: Me queda complementar alguna cosa. Es necesaria la participación porque estamos viviendo una crisis de la democracia representativa, es decir, estamos viviendo una falta de confianza, una desconfianza de los ciudadanos con los partidos políticos. Y esto nos lleva a que las decisiones políticas son más cuestionadas, incluso bloqueadas. Por otro lado, esto lleva a que los políticos evitan tocar temas y problemas donde saben que les pueden costar votos en las próximas elecciones.

El hecho de traspasar o trasladar cuestiones a las futuras generaciones lo hemos vivido en cuestiones de medio ambiente. Si algo positivo

buruz ezer positiboa esatekotan, esango nuke, azkenik, mundu guztia ohartu dela zerbait gertatzen ari dela. Nahiz eta arazoak duela hogeit urte begien bistakoak ziren, denbora horretan zehar bai politikariak bai enpresak gai izan dira debate hori ezkutatu eta saihesteko eta neurriak hartzeko. Eta orain ia beldurrak airean gaude, konturatu garelako baietz, zerbait gertatzen ari direla eta, neurri gogorrek premiaz hartu ezean, kontua gaizki doala. Jakina, halako erabakiak ezin dira hartu, besterik gabe, goitik behera (top down, ingelesek edo estatubatuarrek esan ohi dutenez), baizik eta alderantziz (bottom-up).

Ez badugu lortzen herritarrek uler dezaten arazoan zertan datzan, erabakitzeko prozesu horiek garden eginez, orduan, nekez lortuko da erabaki horiek hartzea. Hau da, horrek eskatzen du, ez bakarrik enpresek iragazki gehiago jartzeko, baizik eta gutako bakoitzak bere bizi-estiloa aldatzeko, etxean, uraren inguruan, energiaren inguruan, garraioaren inguruan, eta kontu guztien inguruan. Eta jendeak ez badu hori ulertzen, nekez hartu ahal zango ditugu halako erabakiak.

Galdera da (dagoeneko egin da): zer esan nahi du parte-hartzeak? Hona sartzean e-democracy ikusi dut, hau

se puede decir sobre cuestiones de medio ambiente en el último año es que, por fin, parece que todo el mundo ha captado que algo está pasando. Aunque las cuestiones eran obvias hace veinte años, durante ese tiempo han sido capaces, tanto los políticos como las empresas, de camuflar, de evitar este debate y de tomar medidas. Y ahora estamos casi con pánico porque nos damos cuenta que sí, que algo está pasando, y si no tomamos medidas drásticas y urgentes esto va mal. Obviamente, esas decisiones no se pueden tomar simplemente de arriba abajo –como dicen los ingleses o los americanos, top down–, sino al revés –bottom-up–.

Si no conseguimos que los ciudadanos entiendan de qué va el tema, haciendo transparentes estos procesos de decisión, entonces difícilmente vamos a conseguir poder tomar estas decisiones. Es decir, es obvio que todo esto exige no solamente que las empresas pongan más filtros, sino que cada uno de nosotros cambie su estilo de vida, en su casa, respecto al agua, respecto a la energía, respecto al transporte y a todas esas cuestiones. Y si esto la gente no lo entiende, difícilmente se pueden tomar estas decisiones.

La cuestión es –ya se ha planteado–: ¿qué significa la participación? Cuando entré aquí vi e-democracy,

da, badirudi panazea dela. Mundu guztia bere ordenagailuan entxufatuta egoten da, eta kontu guztiak Interneten planteatzen dira, eta denok parte har dezakegu. Itxuraz polita da, eta bere abantailak ditu, noski. Baina desabantailak era baditu, mekanismo horrek, zalantzarik gabe, berriro ere bazter uzten baititu beti bazterturik egoten direnak, baztertuak, txiroak, etorkinak, zaharrenak, hots, jendearen zati handi bat, berriro ere.

Erreferendumaren kontua ere hor dugu. Hau da, erreferendumak ere itxura polita du, parte-hartezkoa, oso, baina jendeak ez badaki dena delako kontuan zertan datzan, nolatan esango dio arazo bati baietz edo ezetz erreferendum batean? Aldez aurretik informatu beharra dago.

laz *Sistema* aldizkarian (Fundación Sistema-rena) argitaratu nuen artikulua batean, dauden parte-hartze mekanismoak konparatu nituen, eta zerrenda bat osatu nuen parte hartzeko mekanismo bat erreala eta baliozkoa den erabaki edo aztertzeko garrantzitsuak iruditzen zaizkidan irizpideekin. Dena delako gaiaren araberrako ñabardurak badaude ere, baldintza horiek ez badira betetzen, mekanismoa ez da halakoa.

Parte-hartzaileei arazoari buruzko informazio tekniko emateaz gain, parte hartzeko motibatzea dugu, hau

es decir, parece que es la panacea. Todo el mundo está enchufado a su ordenador y todas las cuestiones se plantean en Internet y todos podemos participar. Suena muy bien y, obviamente tiene sus ventajas. Pero también tiene sus desventajas, porque es un mecanismo que, obviamente, excluye otra vez a los que siempre están excluidos, que son los marginados, los más pobres, los inmigrantes, los más mayores, es decir, una gran parte nuevamente.

También está la cuestión del referéndum. Es decir, el referéndum suena muy bien, muy participativo, pero si la gente no sabe de qué va el tema ¿cómo van a decir sí o no sobre una cuestión en un referéndum? Hace falta una información previa.

En un artículo que publiqué el año pasado en la revista “Sistema”, de la Fundación Sistema, comparé los diferentes mecanismos de participación existentes y elaboré una lista de criterios que me parecen importantes para decidir o analizar si un mecanismo de participación es real y válido. Con matices respecto de la cuestión considerada, si no cumple estos requisitos no sería tal mecanismo.

Además de la información técnica de los participantes sobre la cuestión, está la motivación para participar,

da, nola lortzen dugun jendeak parte har dezan. Alemanez, "ongi pasatzeko faktorea" esaten zaio. Nola parte hartuko dut, ba, parte-hartzeko aurrerontuak buruzko bilera batzuetan ez dakit zenbat egunetan. Noski, bigarren egunerako jendeak alde egiten du, eta zera dio: "Ze saltsatan sartu naizen!"

Halaber, oinarrizkoa da gizarte-klase eta -talde guztiak integratzea. Parte hartzea borondatezkoa da, nork parte hartu nahi du? Printzipioz, antolatuta badauden taldeek, auzo-elkarteek eta abarrek. Areago, daitekeena da halakoek gero plataforma politikoak sortzea. Guk ausaz eginiko herritar-aukeraketa batekin lan egiten dugu, baina kontuan hartuta klase guztien, auzo guztien ordezkariak, erdia emakumezkoak dira, eta abar. Nola-baiteko immunitateak egon behar du beren interesak, zuzenean eraginda egonik, bakarrik babesten dituzten presio-talde jakin batzuen aurrean; guztien onura epe luzean babesten dutenek ere egon behar dute.

Halaber, antolatzailearen interesen aurreko immunitatea ere egon dadin saiatu beharra dago. Hau da, herritarren parte-hartzerako mugimendu asko ere ia enpresan diren elkarte biltzen dira, eta, azkenean, elkartearen interes bereziak aldeztu dituzte, hots, nahitaez guztien onurarako ez diren interes batzuk. Horren artean jartzen ditugu bai futbol-klub bat, bai sindikatuak, bai Eliza, bai Greenpeace-

es decir, cómo conseguimos que la gente participe. En alemán se llama "factor de pasármelo bien". Cómo voy a participar en unas reuniones aburridas sobre el presupuesto participativo no sé cuántos días. Claro, la gente al segundo día ya se va y dice: "¡En qué lío me he metido!"

También es básico la integración de todas las clases y grupos sociales. La participación es voluntaria, ¿quién quiere participar? En principio, son los grupos ya organizados, asociaciones de vecinos, etc., que incluso, luego, pueden dar lugar a plataformas políticas. Nosotros trabajamos con una selección al azar de ciudadanos, pero teniendo en cuenta la representación de todas las clases, todos los barrios, la mitad son mujeres, etc. Debe darse una cierta inmunidad respecto de determinados grupos de presión como directamente afectados que sólo defienden sus intereses, también deben estar los que defienden el bien común a largo plazo.

Asimismo debe procurarse la inmunidad contra los intereses del organizador. Es decir, también hay muchos movimientos de participación ciudadana que se convierten en organizaciones que son casi empresas y, al final, defienden intereses propios de la organización, no necesariamente el bien común. Aquí ponemos tanto un club de fútbol, como los sindicatos, como la Iglesia, como Greenpeace.

ce. Hau da, dirua mugitzen hasten direnean, lanpostuak daudenean, ez dakit zer eta ez dakit zenbat tartean dagoenean, elkarteren interesa dago hori, elkarteren interes berezia, alegia, eta batzuetan elkarteren interesa agerian aldezten den horretatik bereizten da.

Gainera, eztabaida-prozesu batek egon behar du, hots, debate batek. Horretarako, berrehun laguneko batzarrak saihestu behar dira, non lehengo lerroko bizpahiruk hitz egiten duten, eta gainerakoak, isilik. Guztiak benetan hitz egiteko moduko, guztiak engaiatzeko moduko, topaketak antolatu behar dira, eztabaida-prozesu bat gerta dadin. Hori oso garrantzitsua da. Gero, dagoeneko planteatu den beste alderdi bat dago: Administrazioarentzat zer neurritan den loteslea prozesua.

Gogoan dut, duela urte batzuk, Al-
dundira deitu nuela erraustegiak zirela eta, eta Diputatu nagusiarekin hitz egin nuen; hark prozesuaren ardura-dunarekin harremanean jarri ninduen, eta esan zidan: "Ez, jada parte hartze-ko guneena pentsatu dugu, eta beste mekanismo bat aukeratu dugu". Ustez, parte hartze-ko prozesua aurrera eraman da, baina emaitza, zein da? Lehengo moduan gaude, edo are okerrago. Hau da, ezin izan da inolako erabakirik hartu, dena blokeatuta dago. Bistan denez, parte hartze-ko mekanismo horren huts egin du, ez baita inongo adostasunik lortu.

Es decir, cuando empiezan a mover dinero, cuando hay puestos de trabajo, cuando hay no sé qué y no sé cuanto, hay un interés de la organización, propio de la organización, y a veces se separa el interés de la organización de lo que obviamente se pretende defender.

Además debe haber un proceso deliberativo, es decir, un debate. Para ello debe evitarse asambleas de doscientas personas, donde hablen dos o tres de la primera fila y los demás estén callados. Deben organizarse encuentros donde realmente todo el mundo pueda hablar, pueda implicarse, y que haya un proceso deliberativo. Eso es muy importante. Luego estaría la cuestión que también se ha planteado ya: en qué medida el proceso es vinculante para la Administración.

Me acuerdo que cuando, hace años, llamé a la Diputación por el tema de la incineradora hablé con el Diputado General, me puso en contacto con el responsable del proceso y dijo: "No, ya hemos pensado lo de los NIP y hemos apostado por otro mecanismo". Supuestamente, se ha hecho un proceso de participación, pero el resultado ¿cuál es? Estamos igual o peor que antes. Es decir, no se ha podido tomar ninguna decisión, está todo bloqueado. Obviamente, este mecanismo de participación ha fallado porque no ha conseguido un consenso.

Iñigo Lamarca: Zehaztapenik edo oharrik egin nahi baduzue esan direnei buruz, hitza har dezakezue.

Manu González: Esan nahi nuen, Helena-k planteatu duena dela eta, erabat ados nengoela; hau da, ez nuela ukatzen parte-hartzea/plangintza jada proiektu bat edo proiektu ondokoa dagoenean. Jakina, oso ondo eta oso interesgarria iruditu zait.

Iñaki Bárcena: Duela 4.500 urte, Grezian, Atenasen, gobernuia –bueno, Bostehunen Batzarra– zozketaz aukeratzen zen. Baina, zergatik ez dugu orain Aldundia zozketaz aukeratzen, zergatik ez dugu Gasteizko Legebiltzarra zozketaz aukeratzen? Hori eromena litzatekeelako, ezta? Hartara, zozketak balio dezake, baina ez beti.

Ezin duzu eragotzi norbaitek, babes-teko interes bat du eta, parte har dezan... Zuk esan ahal diozu: "Ez, zu *nimby* bat zara, zuk interes pertsonala baino ez duzu." Bueno, nire osasuna ez da interes pertsonal bat. Zuk etxe aurrean zentral termiko bat jarri nahi badidazu, nik, gutxienez, zer lege dagoen jakiteko eskubidea dut, informazioa izateko eskubidea, ea proiektua nolakoa den. Zuk nire baserriaren aurrean abiadura handiko trena igaroarazi nahi baduzu eta lurrak desja-

Iñigo Lamarca: Si tenéis alguna acotación o algún apunte muy concreto que hacer sobre las intervenciones, podéis tomar la palabra.

Manu González: Quería decir, por lo que ha planteado Helena, que estaba completamente de acuerdo, o sea, que no negaba la participación-planificación cuando hay un proyecto o postproyecto. Por supuesto, me ha parecido bien y muy interesante.

Iñaki Bárcena: Hace 4.500 años en Grecia, en Atenas, el gobierno, bueno, el Consejo de los Quinientos elegía por sorteo. Pero, ¿por qué no elegimos ahora la Diputación por sorteo, por qué no elegimos el Parlamento de Gasteiz por sorteo? Pues porque eso sería una locura, ¿no? Entonces, lo del sorteo puede valer pero no vale siempre.

No puedes evitar que alguien que quiera participar porque tiene un interés que defender... Tú le puedes decir: "No, tú eres un *nimby*, tú simplemente tienes un interés personal". Bueno, mi salud no es un interés personal. Si tú me quieres poner una término delante de mi casa tengo por lo menos derecho a saber cuál es la ley, a tener información, a ver cómo es el proyecto. Si tú quieres hacer pasar por delante de mi caserío un tren de alta velocidad y me vas a expropiar

betuko badizkidazu, informazioa zein den jakin nahi dut. Hori funtsezkoa da, eta zenbaitek esan duzue.

Zoritzarrez, herrialde honetako kultura politikoan arazoa da parte-hartzea protestari baino ez zaiola lotzen. Europa osoan ingurumenaren alorreko protesta gehien duen herrialdea gara Europan; ingurumenaren inguruko protesta gehien dituen herrialdea Euskal Herria da, gainerako guztiei alde handia aterata. Hala ere, tokiko Agenda XXIetan ere txapelduak gara. Nolatan izan gaitzke, aldi berean, parte-hartze gehieneko herrialdea toki-mailan eta ingurumenaren inguruko gatazka gehien dituen herrialdea? Digresio bat dagoelako, hemen badago funtzionatzen ez duen zer bait. Horregatik, Florent-i esan diot lehen ze, noski, dena hezkuntzaren eskuetan uzten baldin badugu, dena uzten badugu gure seme-alabak parte hartzen ikasiz joatearen mende... Nik nahiago dut gaur egungo politikariek, gobernatzen gaituztenek, ikas dezaten. Orain ikas dezaten nahiago dut, eta, mesedez, ez dezatela erabil parte-hartzea gatazka bat konpontzeko tresnatzat. Parte-hartzea ez da erakustoki bat bakarrik, gatazka bat urardotzeko, gatazka bat engainatzeko, balio duena.

Hans-ek esan du lehen Gipuzkoako Aldundiak, parte hartzeko guneak aukeratu beharrean, etorkizuneko egoerei buruzko lantegia aukeratu

las tierras, quiero saber cuál es la información. Eso es fundamental y lo habéis dicho varios.

Desgraciadamente, en la cultura política de este país, el problema es que la participación está asociada sólo a la protesta. Somos el país que más protesta ambientalmente en toda Europa; el país que más protestas ambientales tiene es Euskal Herria, con diferencia sobre todos los demás. Sin embargo, también somos el campeón en las Agendas XXI locales. ¿Cómo podemos ser, a la vez, el país más participativo a nivel local y el país que más conflictos ambientales tiene? Porque ahí hay una digresión, ahí hay algo que no funciona. Por eso le decía antes a Florent que, claro, si todo lo dejamos en manos de la educación, si todo lo dejamos en que nuestros hijos y nuestras hijas vayan aprendiendo a participar... Yo prefiero que aprendan los políticos de hoy, los que nos gobiernan hoy. Prefiero que aprendan ahora y que, por favor, no usen la participación como una herramienta para intentar solucionar un conflicto. La participación no es un escaparate verde que sirve para aguar un conflicto, para engañar un conflicto.

Hans ha dicho antes que, en vez de los NIP, la Diputación de Gipuzkoa eligió un taller de escenarios de futuro, pero la gente que fue a participar allí

zuena, baina hara parte hartzera joan zen jendeak hura adarra jotzea zela esan zuen: "erabaki politikoa hartuta dago. Gure iritzia entzutea etorri zarete." Hori toki askotan gertatu da.

Nik dakidanez, toki batzuetan, Zorrozaurren, adibidez, etorkizuneko egoerei buruzko lantergi bat egin da (Manu-k nik baino hobeto daki hori), eta han ez dira oraindik erabaki asko hartu, eta auzokoen iritzia kontuan hartzen ari dira. Zergatik? Auzokoei (laurehun bat, Zorrozaurren) zera esaten dutelako: "Guk nahi dugun kontuan izan dezazuen hemen bizi garenok, hau birmoldatzeko garaian, eta Bilboko Manhattan bat egin nahi baduzue, gutxienez ez bota gu auzotik, bertan bizi garelako".

Horrekin esan nahi dut nik aldeztan dudala nire etxearen aurrean azpiegitura jakin bat ez jartzea, interes partikularra dut, interes egoista. Eta enpresa multinazional handiarena, edo zementu-enpresa handiarena, edo azpiegitura bat nire etxe partetik pasako dela erabakitzen duen automobilgintza-enpresa handiarena, zer-nolako interes da hori? Interes orokorra ote da? Hori al da interes orokorra? Orduan, gaur egun dugun arazoa da nola bateratu interesak. Lehen ere esan da, arazoa da nola bateratu interesak. Bizi garen gizar-teak interesak askotarikoak dira oso. Euskal Herrian, ez dugu nahasi behar, lehen munduan bizi gara, sekulako

dijo que aquello era una tomadura de pelo, que "la decisión política está tomada. Venís a oír nuestra opinión". Eso ha pasado en muchos sitios.

Conozco sitios, como Zorrozaurre por ejemplo, donde se ha hecho un taller de futuro –y Manu lo sabe mejor que yo– y allí no hay todavía demasiadas decisiones tomadas y se está tomando en cuenta la opinión de los del barrio. ¿Por qué? Porque los del barrio, que son cuatrocientos en Zorrozaurre, dicen: "Nosotros queremos que contéis con los que vivimos aquí a la hora de remodelar esto, y si queréis hacer un Manhattan bilbaíno por lo menos no nos echéis fuera del barrio porque vivimos en el barrio".

Lo que quiero decir con esto es que defendiendo el que no se ponga una determinada infraestructura delante de mi casa, tengo un interés particular, un interés egoista. Y la gran empresa multinacional, o la gran empresa del cemento, o la gran empresa automovilística que decide que una infraestructura va a pasar por delante de mi casa, ¿ese qué interés es?, ¿es el interés general? ¿Ese es el interés general? Entonces, el problema que tenemos hoy es cómo armonizar los intereses. Ya se ha dicho antes, el problema es cómo armonizar los intereses. Vivimos en una sociedad con intereses muy dispares. En Euskal Herria, no nos equivoquemos,

bizi-kalitatearekin eta sekulako ekologia-zorrarekin, energiaren aldetik nahiz dugun kontsumo-mailaren aldetik. Horrenbestez, herrialde honetan, badugu aukera bat frogatzeko udaletan parte hartzeko irekitzen diren ate horiek eta ibar eta hiri guztietan ditugun ingurumen-gatazka horiek kultura politiko berri batean uztar litezkeela, parte hartzeko aukerak egia bihurtuko dituen kultura politiko batean, hain zuzen. Izan ere, Euskadin parte hartzeko gogoia duen jendea egon dago. Hori argi eta garbi dago.

Julia San José: Askok gustatu zait entzutea nola defendatu duzun interes pertsonalagatik mobilizatzen den pertsona. Batere erreparorik gabe goraiatzeko dut zuk ingurune zoragarri batean, osasun hobezinarekin, bizi nahi izatea. Halako herritarra pagotxa da. Badago beste arlo batzuetatik, beste interes batzuekin, datorren fenomeno bat, *nimby* terminoa ospea kentzeko, iraintzeko, egoista deitzeko erabiltzen duena. Nire aburuz, sekulako pagotxa da protesta gehien egiten duen herrialdea izatea. Pribilegioa iruditzen zait. Nire ustez, hori guztia bideratu beharra dago, eta horregatik diot, gainera, aurea hartzen ari garela, protesta egin bakarrik nahi ez dugulako. Baina hortik abiatzeak gizarte ederra uzten du agerian.

vivimos en el primer mundo con una calidad de vida increíble y con una deuda ecológica increíble, a nivel energético y a nivel del consumo que tenemos. Luego, en este país, tenemos la oportunidad de demostrar que esas puertas que se abren en los ayuntamientos para la participación y esos conflictos ambientales que tenemos en todos los valles y en todas las ciudades podrían concatenarse en una nueva cultura política que haga realidad las posibilidades de la participación. Porque lo que sí hay en Euskadi es gente con ganas de participar. Eso está clarísimo.

Julia San José: Me ha gustado mucho oírte defender a la persona que se moviliza por el interés personal. Alabo sin reservas el egoísmo que hace que tú quieras vivir en un entorno maravilloso, con una salud estupenda. Es que eso es un lujo de ciudadano. Hay un fenómeno que viene desde otros ámbitos, con otros intereses, que emplea el término *nimby*, para desprestigiar, para insultar, para llamar egoísta. Me parece un lujo ser el país que más protesta. Me parece un privilegio. Me parece que todo eso hay que canalizarlo, y por eso digo que además ya nos estamos adelantando, porque queremos no sólo protestar. Pero empezar por ahí demuestra una belleza de sociedad.

Nimby delakoak eragiten dionaz kezkatzen ari da, bere lorategian gertatzen denaz kezkatzen ari da. Nire esperientziaren arabera, eta ez dakit zuei hala irudituko zaizuen, batzuetan pauso bat gehiago ematen da aurreantz, zera esaten duzulako: "Gainera, ondoko lorategian jarri behar dute eta. Aldrebesak dira, gero!". Lehen pauso hori oso errespetagarria da, eta oso pozik egon behar dugu, gure herriaren alde mobilizatzearagatik. Hain zuzen, nire kasuan, erraustegiarekin izandako esperientziaren ondoren, hainbat pertsona udal talde batean gaude. Gure udalerriaren parte hartzeko prozesua ezarri nahi dugu arlo guztietarako, eta alderdi politikoa eratu dugu. Alderdian funtsezko oinarri bat dugu, ez bakarria baina bai funtsezkoa: herritarren parte-hartzea, alegia.

Horri dagokionez, oso interesgarria eta oso praktikoa den beste galdera bati hel diezaiokegu: zer behar da parte hartzeko? Ba, toki bat behar duzu, denbora bat behar duzu, gutxieneko sostengu ekonomiko bat behar duzu, eta, oroz gainera, borondate politikoa egon dadin behar duzu. Parte hartzea erabakitzea dela oso gako garrantzitsua da nire ustez. Eta gaur egun, boterea, boterea gauzatzea, erabakiak hartzea da. Botereduna gainerakoengandik bereizten duena da erabaki egiten duela; eskua goratu, gehien-goia dira, ez dakit norekin bat egin, eta erabaki egiten du. Horra hor boterea zer den. Ba, bueno, nire iritziz

El *nimby* se está preocupando por lo que a él le afecta, se está preocupando por lo que pasa en su jardín. Por mi experiencia y no sé si os parecerá que es así, a veces luego se da un paso más, porque dices: "Es que, encima, se lo van a poner en el jardín de al lado ¡Mira que son, eh!". Ese primer paso es muy respetable y tenemos que estar muy contentos de movilizarlos por nuestro pueblo. De hecho, en mi caso, después de la experiencia con la incineradora, diversas personas estamos en un grupo municipal. Queremos implantar un proceso participativo en nuestro municipio en todos los ámbitos y hemos hecho un partido político que tiene un pilar fundamental, no vamos a decir único pero sí fundamental, que es la participación ciudadana.

En relación con ello, podríamos abordar otra pregunta muy interesante y muy práctica, ¿qué se necesita para participar? Pues, necesitas un sitio, necesitas un tiempo, necesitas un mínimo soporte económico, y sobre todo necesitas que haya voluntad política. Yo creo que una clave muy importante es que participar es decidir. Y hoy en día el poder, el ejercicio del poder es tomar decisiones. Al que tiene el poder lo que le diferencia del resto de los mortales es que decide; levanta la mano, son mayoría, se alía con no sé quién y decide. Eso es el poder. Pues bueno, lo que pasa es que creo que todavía ese grupo no ha

gertatzen da talde hori ez dela heldu, parte-hartzeari beldur handia dio, ez du abantailarik ikusi parte-hartzean. Nire irudipena da ez diola botere horren zati bat besteri utzi. Eta hor gabilta taldeok parte hartu nahian. Parte hartzean hor sartzea da. Oraingo, ez digute utziko boterean sartzen, beharrezkoa dela konturatzen diren arte (horrekin hasi naiz, nolabait).

Bukatzeko esango dut, jakina, ideala dela hasieratik hastea eta, jakina, trebakuntzarekin hastea ideala dela. Baina oraintxe hasi beharra dago, zirt edo zart egin behar da, parte hartzen ikasi egin behar da. Belaunaldi hone-tan hori egiteko beharkizuna dugu.

Eva Salaberria: Esperientziak frogatzen duenez, pertsona interes zehatz eta pertsonalengatik jartzen gara martxan. Baina, horren inguruan, gogobeteko esperientzia bat izan duzunean, emaitzak izan dituela ikusi duzulako eta, gainera, ongi pasatu duzulako, beste batzuei ere onura dakarkieten gauzak hobetzen laguntzeko aukera izan duzulako, hedatze-ondorioa gertatzen da. Hori egunerokoan ikusten da lan egiten ari garen prozesuetan, eta ziur zuek guztiek ere ikusten duzuela. Pertsona bat gauza zehatz batengatik mobilizatzen da, eta hori egiaz prozesu bat baldin bada, eta ez une jakin bateko kontu bat, horrek motibazioa sortzen du, eta nire auzoko, nire komunitateko, nire

madurado, tiene un miedo grande a la participación, no ha visto una ventaja en la participación. Tengo la impresión de que no quiere ceder parte de ese poder. Y ahí estamos los grupos intentando participar. Participar es entrar ahí. De momento, no nos van a dejar entrar en el poder, hasta que se den cuenta –es un poco con lo que empezaba– que es necesario.

Termino diciendo que claro que es ideal empezar desde el principio y claro que es ideal empezar con el adiestramiento. Pero hay que empezar ya, hay que tirarse al río, hay que aprender a participar. Esta generación tenemos la obligación de hacerlo.

Eva Salaberria: La experiencia demuestra que las personas nos movemos por intereses concretos y personales. Pero cuando tienes una experiencia satisfactoria en torno a eso porque has visto que ha tenido resultados, que además lo has pasado bien, que has podido contribuir a mejorar cosas que a otros también benefician, se produce un efecto expansivo. Eso se ve en el día a día en los procesos en los que estamos trabajando –y seguro que todos vosotros–. Una persona se moviliza por una cosa concreta, y si eso realmente es un proceso y no es un momento puntual, eso va generando una motivación y un interés por otras cuestiones de mi barrio, de mi comunidad,

hiriko beste arazo batzuekiko interesa. Nire iritziz, oso gauza garrantzitsua da gauza zehatzekin lan egitea, eguneroko jardunean, eta prozesuaren ideiarekin lan egitea, eta benetan eraldatzaileak izateko gai diren dinamikak sortuz joatea. Izan ere, nire ustez, aldatzea da hemen honen guztiaren gakoa.

Nik uste dut parte-hartzea hezkuntza-prozesua dela; bada gauza asko, baina hezkuntza-prozesu bat da. Hemen denok ikasten dugu, eta, bestela, txarto gabiltza. Prozesua bultzatzen duenak lideratu behar du ikaste-prozesu hori. Beraz, mota horretako prozesua dela uste dut; gauzak ongi egiten baldin badira, politikariak ikasten du, halaber harrez ikasi behar du gauzak bestela egiten, teknikariak ikasi behar du, eta herritarrek ere bai.

Sentitzen dut, noski, Administrazioan lan egiten dut, baina badirudi Administrazioa deabrua dela. Ba, ez. Izan ere, askotan gizarte-mugimenduetako pertsona batzuk, herritar batzuk, aurkitzen ditugu bereari eusten diona, bere lekutik zentimetro bat ezin mugi dezakezuna; eta berdin-berdina politikarien edo teknikarien artean. Hori bai, Administrazioak askoz ardu handiagoa du, jakina, baina ez da deabrua. Berriz diot, ikasteaz ari garenean, denok ikasi behar dugu gauzak beste era batera egiten, eta, noski, ikasteko borondatea izan behar dugu.

de mi ciudad. Creo que es muy importante trabajar con las cosas concretas, en el día a día, y trabajar con la idea de proceso y de ir generando un tipo de dinámicas que sean capaces de ser realmente transformadoras. Porque para mí la clave de todo esto es cambiar.

Creo que la participación es un proceso educativo; es muchas cosas, pero es un proceso educativo. Aquí aprendemos todos y, si no, vamos mal. Quien tiene que liderar ese proceso de aprendizaje es quien impulsa el proceso. Entonces, creo que en un proceso de este tipo, si se hacen bien las cosas, el político aprende, tiene que aprender necesariamente a hacer las cosas de otra manera, el técnico tiene que aprender y los ciudadanos también.

Lo siento, claro, trabajo en la Administración pero parece que la Administración es el diablo. Pues no, porque nos encontramos también muchas veces con gente en los movimientos sociales, con ciudadanos que no les sacas de aquí y que no están dispuestos a mover medio centímetro; igual, igual que entre los políticos o entre los técnicos. Lo que pasa es que sí es verdad que la Administración tiene una responsabilidad mucho mayor, por supuesto, pero no es el diablo. Repito, cuando hablamos de aprender, tenemos que

Oso ohituta nago besteak –politikariak / teknikariak / herritarrak– aldatu behar duela entzutera. Orduan, ez dugu ezer egiten, bestea aldatzen ez den bitartean gauzak aldatzen ez direlako, noski. Ez, jauna. Has gaitzen aldatzen bakoitzak duen arduratik, dagokionetik, eta hortik abiatuta aldatu. Norberaren aldatetaren arabera, ziur nago Administrazioak beste era batera jokatu behar duela, herritarrekin duen harremana bestelakoa izango da.

Horrenbestez, denok ikasi behar dugu, Administrazioak arduraren gehiena behar duela onartuta. Era berean, ados nago elkarrekin lan egiteko beharrekin; denok esan dugu. Elkarrekin baina nahasi gabe lan egin behar da, bakoitzak dagokion horretan. Adostu behar da bakoitzari zer dagokion. Elkarrekin eguneroko kontuen ezagutza espezializatuagoa dute. Baina utz diezaiogun politikariari bere betekizuna eta teknikariari berea.

Beste sistema bat sor dezakegu, baina dugun sistema duguna da, eta dugun demokrazian, zati bat ordezkariari dagokio. Sistema hori hobetu behar da, ez da nahikoa lau urtetik behin bozkatzea. Baina sistema hori hor dago, eta ezin dugu bota, zerbait

aprender todos a hacer de otra manera las cosas y, claro, tener la voluntad de aprender. Estoy muy acostumbrada a escuchar siempre que tiene que cambiar el otro (el político / el técnico / el ciudadano). Entonces no hacemos nada porque, claro, mientras no cambie el otro no cambian las cosas. No señor, vamos a empezar a cambiar cada uno desde la responsabilidad que se tiene, lo que le toca, y cambiar desde ahí. En función del cambio propio, estoy convencida de que la Administración actuará de otra manera, su relación con el ciudadano sería de otra manera.

Entonces, tenemos que aprender todos, reconociendo que la Administración tiene la mayor parte de la responsabilidad. También estoy de acuerdo en que hay que trabajar juntos, lo hemos dicho todos. Hay que trabajar juntos pero no revueltos, o sea, cada uno en lo que le toca. Habrá que acordar qué es lo que le toca a cada uno. Las asociaciones tienen un conocimiento más especializado de lo cotidiano. Pero, vamos a dejarle también al técnico su papel y vamos a dejarle al político su papel.

Podemos dotarnos de otro sistema, pero el que tenemos es el que tenemos, y tenemos una democracia que tiene una parte de representación. Se debe mejorar ese sistema, no es suficiente votar cada cuatro años. Pero ese sistema está ahí y no podemos

hobea bururatzen ez zaigun bitartean. Beraz, elkarrekin bai, baina ez nahasita.

Hans Harms: Bat nator Iñaki-k dioenarekin, esan baitu ez dela baztertu behar bere interesak babesten dituen jendea, eta haiek babesteko eskubidea dutela. Ederto iruditzen zait. Gertatzen dena da erabakiak pertsona horien esku uztea eztabaidagarria dela. Esan duzun lehen esaldietako bat izan da zenbaitetan oso talde militanteak ditugula aurrean, oso ongi antolatuta dauden eta oso erradikalak diren talde batzuk, zarata handia ateratzen dutenak, eta pentsatzen dugula horixe dela iritzi publikoa, egiatan talde horiek gutxiengo txiki bat direnean, eta ez dutenean babesten, halabeharrez, epe luzerako guztien onura. Hartara, mekanismo horietan, mundu guztia sar badaiteke, bere ikuspuntua aldeztu, baina horrek ez du esan nahi, halabeharrez, erabakiak har dezakeela. Horregatik iruditzen zait hobea ausaz eginiko aukeraketa.

Uste dut *nimby* delakoaren gai gaizki samar ulertu dela. Legitimoa iruditzen zait denok ingurumena defendatzea eta azpiegiturak gure etxearen parean nahi ez izatea, baina kontua da ea ados gauden azpiegitura jakin batzuk behar ditugun ala ez. Eta, esate baterako, erraustegiaren arazoari dagokionez, nik deritzot badaudela beste aukera batzuk, eta ez dela behar ez

cargárnoslo mientras no se nos ocurra algo mejor. Entonces, juntos, sí, pero no revueltos.

Hans Harms: Estoy de acuerdo con lo que dice Iñaki, que dice que no hay que excluir a la gente que defiende sus intereses y que tienen derecho a defenderlos. Me parece muy bien. Lo que pasa es que es cuestionable dejar las decisiones en manos de esas personas. Una de las primeras frases que has dicho es que a veces nos enfrentamos a grupos muy militantes, muy bien organizados, muy radicales, que hacen mucho ruido y pensamos que eso es la opinión pública, cuando en realidad representan un grupo muy minoritario y no necesariamente defienden el bien común a largo plazo. Entonces, en esos mecanismos, sí, todo el mundo tiene acceso, puede defender su punto de vista, pero ello no supone necesariamente que pueda tomar las decisiones. Por eso me parece mejor el tema de la selección al azar.

Me parece que el tema del *nimby* se ha entendido un poco mal. Me parece legítimo que todo el mundo defendamos el medio ambiente y no queramos las infraestructuras delante de nuestra cosa, pero la cuestión es si estamos de acuerdo en que necesitamos determinadas infraestructuras o no las necesitamos. Y, por ejemplo, en la cuestión de la incineradora yo tengo

erraustegi bat, ez bi. Baina kartzelak, egoitzak edo arazoak dituzten pertsonentzako zentroak ari bagara aztertzen, hor *nimby* delako horrek esan nahi du not in my back yard, hots, "ados nago behar dugula, baina nik ez dut nire auzoan nahi." Eta hori ez zait legitimoa iruditzen. Hau da, halako azpiegituren kokalekurik hobereña zehazteko formulak bilatu behar baditugu, eta, irizpide horien arabera, nire auzoa hoberena baldin bada, jan egin behar dut. Hori da *nimby* ideia.

Manu González: Erraustegiren arazoaren inguruko parte-hartze prozesuaz egin den irakurketa ez zait baliozkoa iruditzen, funtsean, erraustegiari buruzko erabakiaren arazoa ez baita borondate politikoa, parte-hartzearen inguruan egin zenari dagokionez. Planteatzen dut ezagutu egiten dudalako, hau da, ez da metodologiaren prozesuaren kontua. Horretaz ez nuke hitz egin nahiko, horretan ere profesionalki lan egiten dudanean, eta, hain zuzen, hondakinei buruzko parte-hartzen prozesuko etorkizuneko egoerei buruzko lantegian parte hartu nuen. Baina, gainera, oso gauza argia planteatu zen une hartan, eta baldintzetako bat izan zen. Ez zen eztabaidatzen hondakinak kudeatzeko planaz eta erraustegiaz, ez zen horretaz eztabaidatzen. Zaborren gaiaz eztabaida-

la opinión de que hay otras opciones y no hace falta ni una ni dos incineradoras. Pero si estamos hablando de cárceles, de asilos, o de centros para personas con problemas, allí el *nimby* quiere decir not in my back yard, es decir, estoy de acuerdo en que lo necesitamos pero yo no lo quiero en mi vecindario. Y esto no me parece legítimo. Es decir, ahí tenemos que buscar fórmulas para determinar una ubicación óptima de ese tipo de infraestructuras y, si según esos criterios resulta que mi barrio es el mejor, lo tengo que tragar. Ésa es la idea de *nimby*.

Manu González: La lectura que se ha hecho del proceso de participación con el tema de la incineradora, no me parece válida, fundamentalmente porque el problema de la decisión de la incineradora, con respecto a lo que se hizo de participación, no es la voluntad política. Lo planteo porque lo conozco, es decir, no es procesos de metodologías. De ese tema no me gustaría hablar porque también trabajo profesionalmente en eso, y de hecho participé en el taller de futuro, y lo conté, del proceso de participación con respecto a los residuos. Pero, además, fue una cosa muy clara la que se planteó en aquel momento y fue una de las condiciones. No se discutía sobre el plan de gestión de residuos y sobre la incineradora, no se discutía eso. Se discutían

tzen zen, eta nola interpretatzen zen etorkizuneko egoera, zaborrak gaika bereizteari buruzko adostasuneko egoera bat. Ez zen inolako konpromiso politikoa, hori horrela izan zelako, aparteko zerbait, eta ez sartzen hondakinetarako kudeaketa-planaz aritzeko parte-hartze prozesuan.

Eta porrot egitea? Ez zen porrot egin abiarazi zen parte hartzeko prozesuarekin, ez baitzen egon zentzu horretako parte-hartze prozesurik... Eta niri ez litzaidake gustatuko metodologien inguruan hastea, aholku-kontseilu bat, parte hartzeko gune bat edo etorkizuneko egoerei buruzko lantegi bat bigarren mailakoak dira. Nire ustez, parte hartzeko prozesuak arautzen duen esparru honetan, parte hartzeko prozesuen arazoa da boterea duenaren borondate politikoa, edozein erakundetan dela ere, hausnarketa kolektiboko prozesu hori integratzeko. Horixe planteatzen da parte-hartzearekin: prozesu bat da, gero, proiektu baten inguruan –edozeri buruzko proiektua dela ere– azkenean hartzen den erabaki politikoak gizarte-adostasun handiagoa izan dezan. Nik uste dut horixe dela funtsezko elementua. Mahai honetan ez nieke metodologiei helduko, bigarren mailan daudela, oso, iruditzen zaidalako.

Eta beste adibide bat jarri nahi dut, beste ikuspegi batetik. Badakit ingurumena zoragarria dela, su eta gar babestu egin behar dela, eta, hortaz,

los temas de basuras y cómo se interpretaba el escenario de futuro, de consenso para la selección de basuras. No suponía ningún compromiso político, porque eso fue así, separado, y no entraba dentro del proceso de participación ciudadana con respecto al plan de gestión de residuos.

¿Y el fracaso? No hay ningún fracaso en el proceso participativo que se abrió, porque es que no hubo proceso participativo en ese sentido... Y a mí no me gustaría entrar en las metodologías, porque un consejo asesor, un NIP o un taller de futuro son secundarios. Pienso que el problema de los procesos participativos en este marco de regulación de los procesos participativos es la voluntad política de quien tiene el poder, en la institución que sea, para integrar ese proceso de reflexión colectivo. Esto es lo que se plantea con la participación, como un proceso para que luego la decisión política final que se tome sobre un proyecto, sobre lo que sea, tenga más consenso social. Eso a mí me parece que es el elemento clave. En esta mesa de hoy no entraría en las metodologías porque me parece muy secundario.

Y quiero poner otro ejemplo desde otra óptica. Sé que el medio ambiente es maravilloso, que hay que defenderlo a capa y espada, y entonces

autoa da nire etsairik minena, eta gizartean, ordea, onartuena da. Parte hartzeko prozesu baten kasuan, zertarako? Hirigunean aparkaleku gehiago jartzeko? Herritarrek berek eskatzen dutenean, aparkaleku horiek jarri behar dira?

Bidesaririk gabeko autobideei dago-kienez, autobide gehiago eskatzen da. Istripuak saihesteko, hiru errei egin ditzagun. Horixe da iraunkortasun gutxieneko eredia ingurumenaren aldetik, gizartearen eta ekonomia- ren aldetik kosturik handiena duen eredia. Kontua da kostu politikoa oso handia ez dela, gizartearen gehienak onartzen duelako. Erreferenduma egiten bada Donostiako autobidea bidesaririk gabe jartzea erabakitze- ko, baietza aterako litzateke, jakina.

Orduan, zein da berme-elementua erabakiak hartzean, ingurumenaren etorkizunaren bermerako elemen- tua? Gardentasuna eta hausnarketa, erabaki hori determinatzen duten faktore guztiak mahai ganean egon daitezen eta jendeak erabaki bat har- tzen duenean jakin dezan kontraesan horretan hartzen ari dela. Izan ere, nik uste dut ingurumenaren arazoak ezkutuan daudela. Askotan, hartu- tako erabakiaren gaineko eraginak geroago datoz; ingurumenaren alde- tiko inpaktuak gero ateratzen dira. Prebentzio-politika gai jakin batzuen gainean erabakirik ez hartzean datza.

el coche es mi enemigo público nú- mero uno, y sin embargo socialmen- te es lo más aceptado. En caso de un proceso participativo, ¿para qué? ¿Para poner más aparcamientos en el centro?, ¿cuando lo están pidiendo los propios ciudadanos, hay que poner esos aparcamientos?

Respecto de las autopistas sin peaje, se pide más autopistas. Para evitar la accidentalidad vamos a hacer tres carriles. Ése es modelo más insostenible desde el punto de vista ambiental, de mayor coste social y económico. Lo que pasa es que tiene poco coste político porque está asumido por la mayoría de la sociedad. Si se somete a referéndum que hay que hacer la autopista Donosti sin peaje, por supuesto que saldría.

Entonces, ¿cuál es el elemento de garantía en la toma de decisiones, de garantía hacia el futuro del medio ambiente? La transparencia y la reflexión, que todos los factores que determinan esa decisión estén encima de la mesa y que la población cuando tome una decisión sepa que la está tomando en esa contradicción. Porque yo creo que los problemas del medio ambiente están ocultos. Muchas veces los efectos sobre la decisión tomada vienen posteriormente; los impactos ambientales salen después. La política preventiva supone no tomar decisiones sobre determinadas cuestiones.

Florent Marcellesi: Lehen planteatu den hezkuntzaren gaiari heldu nahi nioke berriro. Bueno, nik ez dut hezkuntza planteatu mirarizko konponbide gisa, noski, zeren niretzat ez baita konponbidea. Nahiko ados nago denok aldatu behar dugula; denok, bakoitzak arlo bakoitzean, arlo politikoan, teknikoan, herritarrenean, gizarte-eragileenean, ekonomia-arloan... Horretaz ez dago zalantzarik, batera zalantzarik.

Hezkuntzaren barruan hainbat gauza sartzen dira: herri-hezkuntza, Lehen Hezkuntza, Bigarren Hezkuntza, Haur Hezkuntza, prestakuntza jarraitua eta edozein adinetarako prestakuntza Agenda XXIeko prozesuak berberak parte hartzen duen jendearentzako prestakuntzak dira. Hartara, hezkuntza nahiko zentzu zabalean ikusten dut. Parte-hartzean pentsamendusistema berri gisa ulertu nahi badugu, egia da ezinbestekoa dela txikiengandik hasita. Baldin haurrei irakasten badiegu demokrazia berez ordezkariatzakoa dela eta gero lau urtetik behin bozkatu behar dutela, ez dugu aurrera egingo. Horregatik jarzen dut arreta bizitzako aldi horretan: desberdinak izan daitezkeen arau kolektiboak ikastea. Eta hura oso epe luzerako lana da, baina egin behar dugun lana da eta ezinbestekoa da.

Jakina, politikariok aldatu behar dugu hori. Kasu honetan, gu politikan aritzen

Florent Marcellesi: Quería volver sobre el tema de la educación ya planteado. Bueno, yo no planteaba la educación como la solución milagrosa, por supuesto, porque para mí no es solución. Estoy bastante de acuerdo en que todos tenemos que cambiar; todos, cada uno en cada ámbito, político, técnico, ciudadano, agente social, económico... En eso no hay ninguna duda, ninguna duda.

Por educación se pueden entender varias cosas: educación popular, educación primaria, secundaria, infantil, formación continua y para cualquier edad. Los mismísimos procesos de Agenda XXI son formaciones para la gente que participa. Entonces, la educación la veo en un sentido bastante amplio. Es verdad que si queremos entender la participación como un nuevo sistema de pensamiento, es imprescindible empezar con los más pequeños. Si les enseñamos a los niños que la democracia es una democracia representativa de por sí y que después tienen que votar cada cuatro años, no vamos a avanzar. Por eso yo pongo el enfoque realmente en esta etapa de la vida: aprender reglas colectivas que pueden ser diferentes. Y ése es un trabajo a muy largo plazo, pero es un trabajo que lo tenemos que hacer y que es imprescindible.

Por supuesto que los políticos lo tenemos que cambiar. En este caso

gara uste dugulako politikariok geure burua zeharo berriztatu behar dugula, politika berriztatu behar dugula. Eta horrexegatik aritzen gara politikan. Hortaz, Iñaki, zeharo bat nator zurekin. Eta, gainera, politikariok ez gara ("gara" diot, politikan dihardudalako) subjektu abstraktu bat, herritarren isla gara, berberak gara. Politikara iristen garenek herritarrak gara, eta pentsamendu-sistema berarekin jokatzek dugu.

Badirudi Frantzia lehendakariari berdin zaiola herritarren parte-hartzea, aspaldi genuen sistema monarkikoaren jarraipen gisa pertsonifikatzen dela ia, eta jendeak bozkatu egin du. Zergatik eman dizkieten botoak? Sistema hori ere gustuko dutelako. Eta horregatik diot hemen gizartearen isla den sistema bat dagoela. Horrenbestez, politikariok, bai, aldatu behar dugu, baina herritarrek ere bai.

Hans-ekin nahiko ados nago *nimby* delakoaren kontuan, *nimby* hori erronkatzat ikusten dut gehiago. Gai jakin batzuetan bere lorategian nahi ez zuelako parte hartzen hasi den jende askok azkenean dena elkarri lotuta dagokiola uler dezake, dena dago kateatuta, eta hor toki-mailatik –maila etxezulotik– maila globalera igaro behar dugu; edozer gaik badu beti lotura bat lurraldearen gainerakoarekin. Auzo-elkarteekin hitz egiten ari

nosotros estamos en política porque pensamos que los políticos nos tenemos que renovar totalmente, que tenemos que renovar la política. Y por eso lo hacemos. Entonces, Iñaki, estoy totalmente de acuerdo contigo. Y además los políticos no somos –digo "somos" porque hago política– un sujeto abstracto, somos el reflejo de la ciudadanía, somos los mismos. Los que llegamos a la política somos ciudadanos y actuamos con el mismo sistema de pensamiento.

En Francia parece que al presidente le da igual la participación ciudadana, que se personifica casi como continuación del sistema monárquico que teníamos hace mucho tiempo, y la gente le ha votado. ¿Por qué le han votado? Porque les gusta también ese sistema. Y por eso digo que aquí hay un sistema reflejo de la sociedad. Entonces, sí, tenemos que cambiar los políticos pero también la ciudadanía.

Sobre el tema del *nimby* estoy bastante de acuerdo con Hans, pero veo el *nimby* más bien como un reto. Toda la gente que ha empezado a participar en ciertos temas porque no los querían en su jardín, pueden llegar a entender que todo está relacionado, todo está vinculado, y aquí tenemos que pasar de un nivel local, localista, a un nivel global; que cualquier tema tiene siempre una relación con el resto del territorio. Cuando estamos

garenean, ikuspegi global hori jartzen saiatzen gara. Pertsona horiek harremanetan jartzen saiatzen gara, ikus dezaten elkarrekin borrokatu behar dutela, indar handiagoa izango dutelako, eta pisu handiagoa, gero. Eta hemen, adibide gisa har dezakegu, orobat, hauteskundeetara aurkezten diren plataforma independenteen fenomeno; hain zuzen, gero eta harreman gehiago izaten hasiak dira, antzeko arazo batzuei aurre egin behar dietela ikusten dute eta.

Rubí-ri buruz aurrerago hitz egin dezakegu. Parte hartzeko prozesuaren nahiko adibide interesgarri bat da, hainbat arrazoi direla medio ongi irten ez dena. Bueno, aurrerago planteatuko dut.

Carlos Alonso: Ez nator bat *nimby* delakoari egin zaion goraipamenarekin, baina bai, ordea, edozein herritar edo kolektibitatek –txikia, ertaina zein handia izan– nahi duenarengatik mobilizatzeko duen eskubidea. Badute eskubidea, izan ere, parte hartzeko eskubidea dute, eta beste edozein herritarrek duen kuotaren antzeko kuota hartzen den azken erabakian.

Hori esanda, bi gauza nabarmendu nahi ditut parte hartzeko prozesuetan, bi elementu. Dagoeneko hasi da hitz egiten sistemez, metodologiez, eta ongi iruditzen zait mahai honetan horri heltzea. Nire ustez adierazgarriak

hablando con las asociaciones de vecinos, intentamos aportar esta visión global. Intentamos poner en contacto a esas personas para que vean que tienen que luchar juntos porque tendrán más fuerza y más peso luego. Y aquí podemos tomar como ejemplo también el fenómeno de las plataformas independientes que se presentan a las elecciones que empiezan a tener más relaciones al enfrentarse a problemas similares.

Sobre el Rubí podremos hablar un poco más adelante. Es un ejemplo bastante interesante del proceso participativo, que no ha funcionado por varias razones. Bueno, lo plantearé más adelante.

Carlos Alonso: No comparto el elogio que se ha hecho al *nimby*, pero sí el derecho a que cualquier ciudadano o colectividad, pequeña, mediana o grande, se mueva por lo que quiera. Tienen derecho, efectivamente, tienen un derecho de participación y una cuota en la toma de decisión similar a cualquier otro ciudadano.

Dicho esto, quiero destacar dos cosas en los procesos participativos, dos elementos. Ya se ha empezado a hablar de sistemas, de metodologías y me parece bien que esta mesa entre en ello. Citaría dos elementos

eta funtsezkoak diren bi elementu aipatuko nitzuke, haiek gabe ez baitago benetako parte-hartze prozesu demokratiko bat. Bat da, lehen ere esan dudanez, erabakitze ahalmena ez bada ere, bai erabakiak hartzeko prozesuan eragin erabakigarria izateko ahalmena, era nabarmen batean. Ez dago ikusten dugun prozesurik, metodologiarik, esperientziarik, haren metodologia oso ona izanda ere (oso irekia, oso ongi landua, informazio askokoa, hezkuntzari oso lotua), hasieratik eztabaidatzen den arazoaren edo parte hartzeko prozesuaren azken erantzunean ahalmenik ez badu, trikimailua da, trikimailu hutsa. Horixe gertatu da herrialde honetan azken hogeitaz urteetan izan diren parte-hartze prozesu edo ingurumen-arazoa ia guztien esperientzietan, garrantzitsuenetan ziur.

Urbina-Maltzaga autobiaren parte hartzeko gunea jar dezagun adibidez. Uste dut, gainera, metodologia Euskadin kontu garrantzitsu batean aplikatzen zen lehen aldia zela. Ongi diseinatuta zegoen, ongi landu zen, baina parte hartzeko gunearen prozesu horrek ez zuen eragin izpirik izan, ez zegoelako batere borondaterik erabakian inolako eraginik izan zezan. Urbina-Maltzaga autobiaren erabakia bazegoen hartuta, eta parte hartzeko gunea antolatu zen erabakiak hartzeko

que creo que son significativos y fundamentales, sin los cuales no puede haber un auténtico proceso participativo democrático. Uno es –lo he dicho antes– la capacidad, si no de decidir, sí de influir decisivamente –valga la redundancia–, de forma importante en el proceso de toma de decisiones. Ningún proceso, ninguna metodología, ninguna experiencia que veamos, por muy buena que sea la metodología (muy abierta, muy bien trabajada, con mucha información, con mucha educación), si desde el principio no tiene ninguna capacidad en la respuesta final de la cuestión que se somete a debate o de proceso participativo, es filfa, es pura y auténtica filfa. Eso es lo que ha ocurrido prácticamente en todas las experiencias de procesos participativos o de temas ambientales que se han vivido en este país en los últimos veinte años, desde luego con las más importantes.

Pongamos como ejemplo el NIP de la autovía Urbina-Malzaga. Creo que era además la primera aplicación significativa de esa metodología en Euskadi, que estaba bien diseñado, que estuvo bien trabajado, pero ese proceso NIP no tuvo absolutamente ninguna incidencia, porque no había ninguna voluntad de que tuviera incidencia alguna en la resolución. La decisión de la autovía Urbina-Malzaga estaba ya tomada y se montó el NIP como una forma de adornar el proceso de

prozesuaren apaingarri gisa; parte hartzeko prozesu gehienak bezala, hilik jaio zen. Alderantziz, halaber, Portugaleten egin zen erreferenduma aipa nezake, metro-geltokiari Abatxolo ala Azeta deitzeko. Hor bazegoen eragina, hau da, gauza jakina zen erreferendum horretan erabakitakoa onartuko zela. Baina hori eta hain garrantzi gutxiko beste adibideren bat kenduta, herrialde honetan horixe da errealitatea.

Funtsezko bigarren elementua da eragindako guztiek eztabaidan parte hartzea. Informazioa eta, harekin batera, hezkuntza eta gardentasuna, garrantzitsuak dira, baina ez daude funtsezko baldintzen artean. Analfabeto batek nik dudan eskubide bera du klima-aldaketari buruz erabakitzeko, edo klima-aldaketarekin zerikusia duen erabaki bati buruz, eta autobideko bidesariarekin, hegoaldeko saihesbidea (supersur) egin ala ez egitearekin nahiz AHT egin ala ez egitearekin zerikusia duen erabaki bati buruz. Metodologiak, alegia, parte hartzeko guneak, etorkizuneko egoeren lantegiak, foroak, kontsultak, inkestak berak, garrantzitsuak dira parte hartzeko prozesuaren zati diren aldetik.

Hala eta guztiz ere, azkeneko parte-hartze prozesuan, batez ere baldin gai baten inguruan argi eta garbi elkarren aukakoak diren iritziak agertu badira, erreferendum bat egin behar da,

toma de decisiones, como la mayoría de los procesos participativos, nació muerto. También podría citar al contrario el referéndum que hicieron en Portugalete para ver si la estación de metro se llamaba Abatxolo o Azeta. Ahí sí que había una incidencia, o sea, se sabía que lo que saliera en ese referéndum se iba a adoptar. Pero, quitando algún ejemplo tan poco significativo como éste, en este país ésa es la realidad.

Como segundo elemento fundamental citaría la participación de todos los afectados en el debate. La información unida a la educación y la transparencia, son importantes pero no entran en los requisitos fundamentales. Un analfabeto tiene el mismo derecho que yo a decidir sobre el cambio climático o sobre una decisión que tiene que ver con el cambio climático, y con el peaje de la autopista, y con si se hace o no la supersur o si se hace o no el TAV. Metodologías como los NIP, como los talleres de futuro, como los foros, como las consultas y como las propias encuestas son importantes como parte del proceso de participación.

No obstante, en el proceso de participación final, sobre todo si se han puesto de manifiesto opiniones claramente discrepantes sobre un tema, tiene que haber un referéndum, lo

ahalik eta demokratikoena. Hautes-kundeetan inork ez du eztabaidatzen debate gehiago edo gutxiago egin behar den edo nork bozkatu behar duen (eta lau urtez trabarik gabe kudeatuko gaituztenak bozkatzek dira). Edonork bozkatzek du, analfabetotik hasi superespezialistara. Ba, hemen, parte hartzeko prozesu hauek, ere bai. Azkenean, eztabaida eta alde zurretiko informazioa gorabehera, parte-hartzeko erabakia nahi badugu, erabaki demokratiko bat hartu behar da. Eta nik diot hori, ahaleginean lortu nahi izan dituen erreferendum gehienak galduko zituzkeen honak.

Gogoan dut, duela urte asko, lehen komite antinuklearretan beldur handia zitzaiola Lemoizen inguruan erabakitzeari. Eta hura bai irabaziko genukeela garai hartan, eta gaur egun era bai, nik uste. Baina, bestalde, jende militanteen, aktiboen eta erradikalenak zera esaten zigun: "ez, ez eskatu erreferendumik, erreferenduma manipulagarria delako, badakigulako, noizbait erreferendum bat egiten bada, antolatzen duenak irabazten duela erreferendum hori." Baina ez da beti hala. Pinochet-ek bat galdu zuen. Hortaz, beldur handia zitzaion erreferendumari. Mugimenduko ekintzaileok, bederen, beldur hori galdu dugu, eta dagoneko gatazka askotan esaten dugu erreferendum batera eramateko dena delako gatazka. Esate baterako, Bilboko hegoaldeko

más democrático posible. Nadie se cuestiona en las elecciones –y se vota a quienes nos van a gestionar a barra libre durante cuatro años–, si tiene que haber más o menos debate o quién tiene que votar. Vota todo pichichi, desde el analfabeto hasta superespecialista. Pues aquí, en estos procesos participativos, también. Al final, independientemente del debate y la información previa, si queremos una decisión participada tiene que ser una decisión democrática. Y lo digo yo que en la mayoría de los referéndum por los que he peleado los hubiera perdido.

Me acuerdo que hace muchos años, en los primeros comités antinucleares, se tenía mucho miedo a decidir con Lemoniz. Y ese sí lo hubiéramos ganado en aquella época, y hoy creo que también. Pero por parte sobre todo de la gente más militante, más activa y más radical, se nos decía: "no, no, pedir un referéndum porque el referéndum es manipulable, porque ya sabemos que, si alguna vez hacen un referéndum, el referéndum siempre lo gana el que lo convoca." Pero no siempre es así. Pinochet perdió uno. Por tanto, había mucho miedo al referéndum. Por parte, sobre todo, de los activistas del movimiento hemos perdido ese miedo y ya en muchos conflictos decimos que se lleve a referéndum. Por ejemplo, llevar la supersur de Bilbao hoy

saihesbidea (supersur) debate horretara eramaten bada, galtzeko aukera asko daude. Baina galtzen bada, galdutako egiten da, eta gizarteak hori nahi badu, ba, horixe nahi du. Gu geure ideien alde borrokatuko gara, baina erabaki dadin utziko dugu. Hor dago gorabehera guztia. Gizarte-mugimenduen beren erreferendumak egin izan dira, eta, gainera, garrantzi handikoak (Boroakoa horren erakusgarri da; bai eta Donostiako erraustegiaren kontuarekin ere), baina, lehen ere aipatu dudanez, erakundeek ez dute munta handiko erreferendumik sustatu.

Barakaldon, lindano-gordelekuaren arazoarekin, alkateak erreferenduma agindu zuen. Gizartean bazegoen aurkako jarrera, baina ez ahobatezko-tasunik. Auzokide eta ekologista batzuek zera esaten genuen: "Ez, ez, egin dezatela gordelekua Barakaldon, Barakaldon baitaude gordeleku kutsatuak, baina erreferendum bat egin dadila horri buruz, eta galtzen bada, galduta". Eta auzokide batzuek hauxe zioten: "Ez, ez, Barakaldon inola ere ez". Alkateak erreferenduma agindu zuen, eta astebete inguru kostatu zitzaioan atzera egitea.

Beste adibide bat. Berrikitan, prentsan agertu zen nola Muskizeko alkate berriak hitzematen zuen —eta hauteskunde-kanpainako promesa zen— erreferenduma egingo zuela Petronor-en barruan koke-instalazioa jartzeko proiektuari buruz, nahiko

a debate tiene muchas posibilidades de perderse. Pero si se pierde, se pierde, y si la sociedad quiere esto, lo quiere. Nosotros vamos a pelearnos nuestras ideas, pero vamos a permitir que se decida. Ahí está el quid de la cuestión. Se han hecho referendums de los propios movimientos sociales y, además, importantes (el de Boroa es una buena muestra de eso; y también con el tema de la incineradora de Donosti), pero, como ya he indicado, no promovidos por parte de las instituciones de forma significativa.

En Barakaldo, con el tema de la celda del lindano, el alcalde prometió un referéndum. Había rechazo social pero no unanimidad. Había vecinos y ecologistas que decíamos: "No, no, que hagan la celda en Barakaldo porque en Barakaldo es donde están las celdas contaminadas, pero llévese a referéndum y si se pierde, se pierde". Y había vecinos que decían: "No, no, en Barakaldo de ninguna manera". El alcalde prometió un referéndum y tardo aproximadamente una semana en echarse atrás.

Otro ejemplo. Recientemente aparecía en la prensa cómo el nuevo alcalde de Muskiz prometía, y era una promesa de campaña electoral, hacer un referéndum con el proyecto de instalación de una planta de coke de petróleo dentro de Petronor, un

munta handiko proiektu bati buruz, alegia. Egingo ote da azkenik?⁴⁶ Beharbada okertuko naiz, baina uste dut ezetz, boterean daudenen artean beldur handia dagoelako. Halaxe gertatzen da baita gizartearen gehiengo dutenean eta hedabide guztiak haien alde aritzen direnean ere. Jendeari hitz egiten eta parte hartzen uzteari beldur handia izaten zaio.

Iñigo Lamarca: Metodoa jardun ahalda aldatu dugu. Lehen ere esan dudanez, helburua zen aztertu nahi diren gai guztiak mahaigaineratzea, eta gidoia eztabaidari hasiera emateko eta alderdi garrantzitsuak ez ahazteko baino ez zen. Dena dela, gai guztiak elkarrekin lotura dutenez eta guztiaz hitz egiten ari zaretenez, ildo honetan jarrai dezakegu.

Helena Franco: Carlosek esan berri duenarekin bat dator ia guztian. Erreferendumen inguruan esan duena oso garrantzitsua da, eta erreferendumak, galtzen badira ere, oso

proyecto de bastante magnitud. ¿Se hará finalmente?⁴⁶ Quizá me equivoque, pero creo que no porque desde el poder hay mucho miedo. Esto es así incluso cuando tienen mayorías sociales y todos los medios de comunicación a su favor. Hay mucho miedo a dejar que la gente hable y participe.

Iñigo Lamarca: Hemos cambiado sobre la marcha el método. Como ya he dicho, el objetivo era que se pudiesen sobre la mesa todas las cuestiones que se quisieran abordar y el guión sólo tenía el sentido de iniciar el debate y no olvidar cuestiones importantes. No obstante, como todos los temas están interrelacionados y además estáis hablando de todo, podemos seguir en esta línea.

Helena Franco: Casi coincido plenamente con lo que acaba de decir Carlos. Lo que ha dicho respecto al referéndum es muy importante y, aunque se pierdan, los referéndum

⁴⁶ Editoreen oharra: Udalak ez zuen onartu erreferendum bat egiteko mozioa, eta, azkenik, Coordinadora anti-coke delakoak herri-konsulta egin zuen 2009ko martxoan. Parte-hartzearen ehunekoa %20,16 izan zen, eta parte-hartzaileen %96,76ak ezetz esan zion proiektuari (<http://coordinadora-anticoke.blogspot.com>).

⁴⁶ Nota de la edición: El Ayuntamiento rechazó una moción respecto de la celebración de un referéndum y, finalmente, la coordinadora anti-coke realizó una consulta popular en marzo de 2009, con un porcentaje de participación del 20,16%, en que un 96,76% de los participantes decían no a este proyecto (<http://coordinadoraanticoke.blogspot.com/>).

aberasgarriak dira gizartearentzat oro har, prozesu horien bidez denok asko ikasten dugu. Erreferendum irekiak deitzen direnean eta herritarrei iritzia eskatzen zaienean jendearen inplikazioa oso handia dela ikusten da. Beraz, nire ustez azpimarratu beharreko lehen alderdia izango litzateke gizartearentzat egiten duen aberaste ekarpen hori, ahaztu barik aldi berean ikaskuntza-prozesua bera ere badela demokrazia parte-hartzailean urrats esanguratsuak emateko modu bat. Hau da, galdu ala irabazi, aurrerapauso ukaezina da galtzen duenaren ikuspuntutik ere, parte-hartze aktiboko bide batean sartzen garelako. Hortaz, erreferendumak lortzearekin bakarrik jadanik aurrera egiten egongo ginateke. Baina erreferendumak egitekotan jarrera guztiek aukera berberak izan behar dituzte beren iritziak plazaratu eta defenditzeko, horretarako beharrezkoak diren baliabideekin. Denek izan behar dituzte aukera berak, administrazioaren proposamenekin bat ez datozenek ere, noski. Horrela, esaterako, ikerketa teknikoak egin behar badira, horretarako bitartekoak edo baliabideak eman beharko dira; antolaketa-gastuetarako ere baliabideak behar izanez gero horiek ere eman beharko dira; komunikabideetan, publikoetan gutxienez, ikuskera guztien presentzia duin eta parekoa ziurtatu behar da. Hitz batez, denek aukera berak izan behar dituzte, bestela berriz ere iruzur baten aurrean egongo ginatekeelako. Gauza horiek

son muy enriquecedores para la sociedad en general, mediante esos procesos todos aprendemos mucho. Se ve que la implicación de la gente es muy grande cuando se convoca un referéndum abierto y se pide su opinión a la ciudadanía. Por tanto, en mi opinión, el primer aspecto a subrayar esa aportación enriquecedora para la sociedad, sin olvidar que ese proceso de aprendizaje es también una forma de dar pasos significativos en la democracia participativa. Es decir, aunque se pierdan los referéndum es un paso adelante incluso desde el punto de vista del perdedor, porque entramos en un camino de participación activa. En consecuencia, únicamente con lograr los referéndum, vamos avanzando. Pero, si se hacen los referéndum, todas las posturas deben tener las mismas oportunidades para difundir y defender sus opiniones con los recursos necesarios para ello. Todos deben tener las mismas oportunidades, aunque no coincidan con las propuestas de la Administración. Así, por ejemplo, si resulta necesario realizar investigaciones técnicas, deberán ofrecerse los medios o recursos para ello; si los gastos organizativos, también requieren medios, habrá que facilitarlos; en los medios de comunicación, al menos en los públicos, hay que conseguir una presencia digna e igualitaria para todos los puntos de vista. En resumen, todos deben tener las mismas oportunidades, porque, de

guztiak ondo finkatu beharrekoak dira eta hala esan behar da.

Eta ikaskuntza-prozesuari buruz –lehenago hitza eskatu dut honen inguruan– egia da denok daukagula asko ikasteko, baina batzuk besteak baino aurreratuago gabilta ikaskuntza horretan. Nire ustez, herritarren parte-hartzerako benetako bideak eskatzen ari diren talde eta mugimendu sozialen aldetik asko ikasi da azken urteetan demokrazia parte-hartzaileari buruz. Izan ere aldarrikatzen dena zera da: beren proposamenak berdintasunean defenditzeko eskubidea eta gai zehatzen inguruan kontsultak eskatu ahal izateko eskubidea. Ez dituzte inondik inora beren proposamenak inposatu nahi baizik eta herritarrei hitza ematea, horretarako beharrezkoa den informazio guztia ziurtatuz. Bistako da alde horretan asko ikasi dela demokrazia parte-hartzaileari buruz. Baina arazo handiena gaur egun –eta sentitzen dudan moduan esango dut– administrazioaren aldetik dago, botere publikoen aldetik. Ez zaizkie demokrazia parte-hartzaileak interesatzen, modu autoritario batean jardunez errazago ziurtatzen baitute beren erabakiak aurrera egingo dutela. Beraz, hor badaukate asko ikasi beharra, ikasi beharko dute herri bat ez dela nahierara kudea dezaketen txiringito bat, kudeaketa horretan denok parte hartuz gero denok biziko

lo contrario, estaríamos nuevamente ante un fraude. Entonces, son cosas que hay que establecerlas bien y hay que decirlas.

Respecto al proceso de aprendizaje –antes ya había pedido la palabra–, todos tenemos que aprender, es verdad, pero algunos hemos aprendido ya más que otros. Considero que los grupos y movimientos sociales que están reivindicando vías para una participación ciudadana efectiva han aprendido mucho en los últimos años acerca de la democracia participativa. En concreto, se reivindica: el derecho a defender en pie de igualdad sus propuestas, y el derecho a poder pedir consultas sobre asuntos concretos. No desean, de ninguna manera, imponer sus propuestas, sino ceder la palabra a los ciudadanos, asegurándoles toda la información necesaria para ello. Resulta evidente que se ha aprendido mucho respecto a la democracia participativa. Pero el mayor problema actualmente –y lo digo tal y como lo siento– está por parte de la Administración y de los poderes públicos. No les interesan las democracias participativas, porque actuando de forma autoritaria aseguran más fácilmente que sus decisiones prosperarán. Entonces, ahí tienen mucho que aprender, tendrán que aprender que un pueblo no es un chiringuito, que si participamos todos en esa gestión, todos viviremos mejor, que cuanto mayor es la participación,

garela hobeto, parte-hartzea zenbat eta handiagoa, orduan eta legitima-tuagoak eta onartuak egoten direla azken erabakiak. Eta nire ustez hor dago ikaskuntza-prozesu sakona egiteko eremu bat, demokrazia parte-hartzailearen abantailen inguruan eta herri "osasuntsu" bat izateko behar diren oinarrien inguruan. Hau da, herri batek modu "osasuntsuan" bizi behar badu, parte-hartzerako bideak izan beharko ditu, herritarrek parte hartzeko bideak izan beharko dituzte, horrela administrazioek hartzen dituzten erabakiak euskarri sendoa izan dezaten.

Administrazioaren barne, jakina, hainbat maila daude. Eta administrazioen artean izaten dira kontraesanak; administrazio guztiek ez dute iritzi bera hainbat gai buruz, eta hor ere bada beste lan eremu bat. Aztertzea, adibidez, zer lankidetzaz-esparru sor daitezkeen administrazioen artean, esaterako udalen iritzia kontuan hartzeko udalez goragoko mailetan hartzen diren erabakietan. Beraz, badaude herritarren parte-hartzea lantzeko zeharkako beste bide posible batzuk ere, interesgarriak izan daitezkeenak. Gaurkoan batez ere herritarren parte-hartze zuzenaz ari gara, horren inguruko kezka, etab., baina bestea ere (udaletan bideratutako parte-hartzean oinarrituko litzatekeena) bada landu beharreko bide osagarria, nire ustez.

más legitimadas y aceptadas son las decisiones finales. Y yo creo que es ahí donde hay que hacer un proceso de aprendizaje profundo, en torno a las ventajas de la democracia participativa y en torno a los fundamentos necesarios para lograr un pueblo "saludable". Es decir, si un pueblo tiene que vivir en salud tiene que tener vías para la participación, los ciudadanos tienen que tener vías de participación, para que las decisiones que toman las administraciones tengan un sólido soporte.

Dentro de la Administración, evidentemente, existen distintos niveles. También existen contradicciones entre las administraciones; no todas las administraciones tienen la misma opinión respecto a algunos temas, y ahí también hay otro ámbito de trabajo. Hay que investigar qué ámbitos de colaboración pueden surgir entre las administraciones, para que, por ejemplo, la opinión de los municipios se tenga en cuenta en las decisiones que se adopten en las instancias superiores a las municipales. Entonces, también existen otras vías indirectas posibles para trabajar en la participación ciudadana, que pueden ser interesantes. En la intervención de hoy estamos hablando sobre todo de la participación ciudadana directa, preocupaciones al respecto, etc., pero también la otra (que se basaría

Eta bukatzeko, administrazioaren aldetik defizit demokratiko handia dagoela esaten dudanean, aipatu nahiko nuke berebat antolatuta dauden taldeekiko agertzen duten jarrera. Antolatuta dauden taldeek proposamenak egiten dituztenean gehienetan modu konstruktibo batean egiten dira; baina administrazioaren aldetik hasieratik defentsiban jarri eta proposamen horiek baztertu, ukatu egiten dira, eraso egiten zaie. Eta, nire ustez, gizarte demokratiko batean horrelakorik ezin da onartu. Ezin daitezke talde batzuen proposamenak alde aurretik baztertu proposamen ofizialekin bat ez datozelako. Askotan entzun dugu "betikoak beti aurka" bezalakoak. Diskurtso horrekin bukatu beharra dago. Batzuk egongo dira, bai, administrazioetik bultzatutako ekimen askoren aurka, hala sentitzen dutelako, mundua ulertzeko dituzten baloreek beste aukera batzuen alde egitera eramaten dituztelako eta horren alde parte hartzera jotzen dute; beste batzuk agian ez horrenbeste, kontu puntualagoetan soilik parte hartzen dutenak; edonola ere, bai batzuk bai besteak zilegitasun osoz. Horregatik "betikoak beti aurka" eta gisako deskalifikazioek min handia egiten diote parte-hartzeari, denon artean erabakiak hartu ahal izateko

en la participación gestionada en los ayuntamientos) es una vía complementaria que se debe trabajar, en mi opinión.

Para terminar, cuando digo que actualmente existe un gran déficit democrático por parte de la Administración, quisiera mencionar también su actitud con respecto a los grupos organizados. Cuando los grupos organizados hacen propuestas se suelen hacer la mayoría de las veces de una forma constructiva; no obstante, la administración se pone a la defensiva desde el principio, rechaza las propuestas, las arrincona, las ataca. Y, a mi juicio, en una sociedad democrática eso es inaceptable. No se pueden rechazar previamente las propuestas de algunos grupos porque no coincidan con las propuestas oficiales. Muchas veces hemos oído comentarios como el de "los de siempre, siempre en contra". Hay que acabar con ese discurso. Muchas personas estarán en contra de muchas iniciativas promovidas desde la Administración, porque así lo sienten, porque los valores para entender el mundo les llevan a defender otras opciones, y tienden a participar en favor de ellas; pero otras personas quizás no tanto, solamente participan en cuestiones puntuales; de cualquier modo, tanto unas como otras lo hacen con plena legitimidad. Por ello, "los de siempre en contra" y otras descalificaciones similares perjudican en gran manera

prozesuen zilegitasunari, etab. Ildo horretatik ere nabarmendu nahiko nuke talde antolatuetan, herri erakundeetan parte hartzen dutenek meritu handia dutela, militante izateak kostu handia baitauka; bistan denez, norbait militante izatekotan norberaren konbentzimendu pertsonalagatik izaten da, bestelako konpentsazioak oso txikiak baitira. Eta kostuak aldiz... besteak beste, Administrazioen eta beste botere gune politiko eta ekonomikoen aldetik gutxiespena eta desprestigioa edota, are, zerranda beltz batean egotea izan daiteke. Horrexegatik hainbat teknikarik gizarte mugimenduekin lan egin arren ez dute nahi izaten beren izena agertzea txostenetan, proposamenduetan, etab.; eta agertzen direnak, ikusi izaten dugu nola tratatzen dituzten arduradun politikoeak.

Laburbilduz, beraz, ikaskuntza-prozesuak bai, baina batzuek jada hasierako mailak gaindituak dituzte eta beste batzuek oraindik ezta lehen urratsak abiatuta ere.

Iñaki Bárcena: Eta gauza naizen adierazi nahi ditudan lau gauzak telegrafikoki esateko. Florent, Sarkozy-k ez dio batere errespeturik parte-hartzeko demokraziari, baina Segolène Royal eskualde bateko gobernaria izan da, hauteskunde

la participación, la legitimidad de los procesos para poder tomar decisiones entre todos, etc. En ese sentido, quisiera destacar que los que participan en grupos organizados, en asociaciones ciudadanas, etc., tienen un gran mérito, porque el ser militante tiene un coste enorme; resulta evidente que si alguien es militante, lo es por su convencimiento personal, pues las compensaciones de otro tipo son muy exiguas. Los costes, en cambio..., entre otras cosas, pueden suponer el menosprecio y el desprestigio por parte de las administraciones y por parte de otros núcleos de poder políticos y económicos, e incluso, estar en una lista negra. Por ello, algunos técnicos que colaboran con movimientos sociales no suelen querer que sus nombres figuren en informes, propuestas, etc., y a los que sí figuran, ya vemos cómo los tratan los responsables políticos.

Resumiendo, en fin, procesos de aprendizaje sí, pero algunos ya han superado los primeros cursos, mientras que otros aún no han dado ni los primeros pasos.

Iñaki Bárcena: Vamos a ver si soy capaz de decir de una forma telegráfica las cuatro cosas que quiero expresar. Florent, Sarkozy no tiene ningún respecto con la democracia participativa, pero Segolène Royal ha sido gobernante de una región, antes de

hauek izan baino lehen, eta parte hartzeko zenbait prozesu abian jarri zituen. Segolène Royal-en ikuspegitik, parte-hartzea da, berak erabaki politiko baterako beharra duenean, zundaketak edo inkestak egitea, edo –beharbada, noiz edo noiz– plebiszitu batera deitzea. Eta plebiszitua, Carlos, gauza bat da, eta erreferenduma, beste gauza bat. Erreferenduma behetik gora hasten da, eta plebiszitua goitik behera dator. Hau da, nik nahi dudanean, deialdia egiten diet herritarrei nire jarrerarekin bat egin dezaten, edo irizten diot herritarrek kontsulta bat egin dadin nahi dutela, eta kontsulta horretara deitzen dut. Ez da gauza bera. Zer esan nahi dut horrekin? Ordezkaritzazko eredu demokratikoan baliabide asko daudela, herritarren lege-ekimena, erreferendumak, eta abar. Bozketa egiten bada abiadura handiko trenari buruz autonomia erkidegoan, ziur nago bozketa hori galduko dela. Ni prest nago galtzeko, ez dut galtzeko arazorik, baina nahi dut interes orokorra babesten dutela diotenen iritzia kontrastatu nahi dut. Haiek badioten Legebiltzarraren %83ak ongi ikusten duela proiektu hori, gizartean egiazta dadin nahi dugu. Eta zera esaten digute: nor zarete zuek guri esateko zer erabakiko dugun? Guk kontrastatu egin nahi dugu.

Zer gertatzen da? Teknikari batek baldin badio ekonomiaren aldetik proiektuak ez duela zentzurik, deabruzat jotzen dutela.

estas elecciones, y puso en marcha unos procesos participativos. Desde el punto de vista de Segolène Royal, la participación significa que cuando ella lo necesita para una decisión política, hace sondeos, encuestas o, quizá, de vez en cuando, convocar un plebiscito. Y el plebiscito, Carlos, es una cosa y el referéndum es otra cosa. El referéndum empieza de abajo a arriba, y el plebiscito viene de arriba abajo. Es decir, cuando yo quiero, convoco a los ciudadanos para que adopten mi postura, u opino que los ciudadanos quieren que se haga una consulta y convoco esa consulta. No es lo mismo. ¿Qué quiero decir con esto? Que en este modelo democrático representativo hay algunos medios, la iniciativa legislativa popular, referéndums, etc. Estoy seguro que si se pone aquí en votación el tren de alta velocidad, en la Comunidad Autónoma se va a perder. Yo estoy dispuesto a perder, no tengo problemas para perder, pero quiero contrastar la opinión de los que dicen que defienden el interés general. Si ellos dicen que el 83% del Parlamento ve bien ese proyecto, queremos que eso se confirme en la sociedad. Y nos dicen: ¿Vosotros quiénes sois para decirnos a nosotros qué vamos a decidir? Nosotros lo que queremos es contrastarlo.

¿Qué sucede? Que si hay un técnico que sale diciendo que, desde el punto de vista del coste económico, no tiene sentido, se le considera un diablo.

Parte-hartzea, bestalde, dirua kostatzen da, eta diru asko. Parte hartzeko guneak antolatzea dirua kostatzen da. Ni horren aurka nago, baina ez beti, askotan diru asko kostatzen delako. Politikari eta herritarrek parte har dezaten nahi badugu, aurrekontuak, denbora eta moduak jarri behar dira.

Beste kontu bat. Berdeak mugimendu bat dira, eta alderdi politiko bat ere bai, Berdeak. Kontuz ibili behar da. Azken hauteskundeetan herritar-mugimendu batzuek hautagai-zerrendak aurkitu dituzte, eta ordezkariak lortu dute, zinegotziak eta abar. Historian asko gertatu den hutsegite bat dago, alegia, gizarte-mugimendu bateko bozeramailea zara, zeure burua hauteskundeetan aurkezten zara, eserleku bat hartzen duzu, eta badirudi herriaren izenean hitz egiten duzula. Hutsegite historikoak milaka egin ditugu, adibideak milaka jar ditzakegu: Brasilen, Polonian, Frantzian, Italian, Alemanian... Erne! Alderdiak alderdiak dira, eta existitu egin behar dute. Ni ez nago alderdien aurka. Nik usten dut alderdi politikoek egin behar dutena egin behar dutela, baina gizarte-mugimenduen logikoa bestelakoa da.

Ardurei helduta, ardura nagusiak ez dira hemen oraindik agertu. Elite ekonomikoez ari naiz. Demokraziei buruz hitz egiten ari gara, baina azpiegiturei buruzko erabakiak, energiari buruzko erabakiak (bioerregaiak, petrolioaren

La participación, por otra parte, cuesta dinero, y mucho dinero. Organizar NIPs cuesta dinero. No estoy en contra de eso, pero no siempre, porque muchas veces cuestan mucho dinero. Si queremos que los políticos y los ciudadanos participen hay que poner presupuestos, tiempo y formas.

Otra cuestión. Los Verdes son un movimiento y también un partido político los Verdes. Hay que andar con cuidado. En estas últimas elecciones ha habido movimientos ciudadanos que han presentado candidaturas y que han conseguido representación, concejales, etc. Hay un error, que ha sido muy histórico, y es que tú eres portavoz de un movimiento social, te presentas a las elecciones, ocupas un asiento y parece que ya hablas en nombre del pueblo. Hemos cometido miles de errores históricos, podemos poner miles de ejemplos: en Brasil, en Polonia, Francia, Italia, Alemania... ¡Cuidado! Los partidos son partidos y tienen que existir. Yo no estoy en contra de los partidos. Creo que los partidos políticos tienen que hacer lo que tienen que hacer, pero la lógica de los movimientos sociales es distinta.

Si vamos a las responsabilidades, las responsabilidades principales aquí todavía no han aparecido. Se trata de las élites económicas. Estamos hablando sobre democracias, pero decisiones sobre infraestructuras,

krisia, klima-aldaketa genituen orain) eta abar, funtsezko erabakiak, oso enpresa gutxiren artean hartzen dira. Garrantzitsuak direnei buruz ari naiz. Ateak itxita hartzen dira erabakiak, zenbaitetan gobernuekin batera, edo ez, eta haiek ez dira hauteskundeetara aurkezten. Ez daude inongo parlamentuan, ez dira inongo hauteskundeetan aukeratu, eta erabaki egiten dute. Hortaz, norena da ardura nagusia eta nork ikasi behar dute gehien? Nire ustez, elite ekonomikoek; haixek ikasi behar dute herritarrok dena eztabaidatzeko eta gehienetan erabakitzeko eskubidea dugula. Eta hor dago gorabehera guztia.

Eta, Manu, galtzen baldin badugu, galduta. Badakit lehen munduan bizi garela, badakigu, eta jendeak oporrak nahi ditu, autoa, abiadura handiko tren... Ondo, baina eztabaida dezagun horretaz, eta galtzen badugu, galduta. Baina, gutxienez, ekofaxismorantz goazela erakutsiko diegu: lehen munduan bizi garenez, nahi duguna egin dezakegu, kontuan izan gabe nondik ekartzen dugun gasa, nondik ekartzen dugun uranioa, eta abar. Lehen munduan bizi gara, baina norena da funtsezko ardura? Nire ustez, gaur eta hemen –eta hori da parte-hartzezko demokrazia eragozten duen bide nagusia–, Euskal Herriaren kasuan da elite ekonomikoek ez dutela bide horretatik abiarazi nahi, abiadura handiko

sobre energía (ahora teníamos lo de los biocombustibles, la crisis del petróleo, el cambio climático), etc., las decisiones fundamentales, se toman entre muy pocas empresas. Me estoy refiriendo a las importantes. Se toman las decisiones a puerta cerrada, a veces con gobiernos, o no, y esos no se presentan a las elecciones. No están en ningún Parlamento, no han sido elegidos en ningunas elecciones y deciden. Por tanto, ¿de quién es la responsabilidad principal y quiénes tienen que aprender más? Yo creo que las élites económicas; esos tienen que aprender a que los ciudadanos tenemos derecho a debatir todo y a decidir la mayoría de las veces. Y ahí está el quid de la cuestión.

Y, Manu, si perdemos, perdemos. Ya sé que vivimos en el primer mundo, ya lo sabemos, y la gente quiere vacaciones, el coche, el tren de alta velocidad... Bien, pero debatámoslo, y si perdemos, perdemos. Pero, al menos, les enseñaremos que vamos al ecofascismo: porque vivimos en el primer mundo podemos hacer lo que queramos, sin tener en cuenta de dónde traemos el gas, de dónde traemos el uranio, etc. Vivimos en el primer mundo, pero, ¿de quién es la responsabilidad fundamental? Yo creo que hoy y aquí, y ésa es la principal vía que impide la democracia participativa, en el caso de Euskal Herria es que las élites económicas no quieren abrir el melón, porque si ponemos a

trenaren bozketa egiten bada, gero Pasaiaiko portuarena etorriko delako, eta gero ez dakit zer zentral termikorena... Noski, horixe da logika. Hau da, parte-hartezko demokrazia batean logika da herritarrek nahi dituzten eztabaida guztiak egin behar direla, bai eta herritarren nahi dituzten erreferendum guztiak ere.

Manu González: Erreferendumei dagokienez, nik ez ditut ukatzen; aitzitik, aldeztan egiten ditut. Kontua da erreferenduma parte hartzeko prozesuaren bukaerako konponbide bat dela. Baldin eta proiektu bati buruz erabaki politikoa sortzeko parte-hartze prozesuan zehar ez ditugu behar beste adostasun eta gogaidetasun sortu, hori bada, nolabait, porrot egitea. Gizartean ideia baten inguruan polarizatu badugu, porrot egitea da. Erreferendum-sistema baten bidez konpondu behar da hori? Ados. Baina ni planteatzen ari naizena horren aurrekoa da. Esate baterako, abiadura handiko trena bai ala ez galdetu baino lehen, askoz gehiago kezkatzen nau Euskal Herrirako trenbide-sare batez hitzegiteak: nola eratuko dugu?; zenbat geltoki izan behar ditu?; trenen merkantziak sartu behar ditugu ala ez?; luzamendua eskatu behar dugu garraio-politikan?; autobideetan egitekoak diren inbertsio guztiak bertan behera utzi behar dira berehala?... Hori askoz gehiago interesatzen zait abiadura handiko trena bai ala ez

votación el tren de alta velocidad luego vendrá el superpuerto de Pasajes y luego vendrá no sé qué térmica... Claro, ésa es la lógica. Es decir, en una democracia participativa la lógica es que se tienen que dar todos los debates que quieren los ciudadanos y todos los referéndums que quieran los ciudadanos.

Manu González: Respecto de los referéndums, yo no los niego; al contrario, los defiendo. Lo que ocurre es que el referéndum es una solución de final de tubería del proceso participativo. Si durante el proceso participativo en la generación de la toma de decisión política sobre un proyecto, no hemos generado suficientes consensos o complicidades, eso es ya un cierto fracaso. Si hemos polarizado a la sociedad con respecto a una idea, es un fracaso. ¿Hay que solucionarlo mediante un sistema de referéndum? De acuerdo. Pero yo lo que estoy planteando es anterior. Por ejemplo, antes de la pregunta tren de alta velocidad sí o no, me preocupa mucho más hablar sobre una red ferroviaria para Euskal Herria: cómo la articulamos; cuántas paradas tiene que tener; si en el tren tenemos que meter las mercancías o no; si tenemos que pedir una moratoria en la política de transportes; todas las inversiones que se van a hacer en las autopistas que se paralicen inmediatamente... Me interesa mucho más

galdetzea baino. Badakigu abiadura handiko trena lñaki-k planteatu duenaren ondorio dela, ezta?; hau da, interesen ekonomiko batzuen ondorio. Aspaldi hartu zen eredu hori.

Zaborren kasuan gauza bera gertatzen da. Errausketa, bai? Errausketa, ez? Kasuaren arabera. Ni ez nago errausketaren aurka. Kasuaren arabera. Nire aburuz, eztabaida interesgarriagoa da, eta gizarte zibilari eta gizarteari, oro har, zaborrekin dugun arazoa helaraztea erabakiak hartzeko prozesuaren bidez. Jakitun izateko zabor gutxiago sortu behar dela, erosten dugunean banakako erabakia kudeatu behar dugula; ikusten ez gaituztenean, etxean, ea zaborrak bereizten ditugun ala ez. Erronka zaborrik ez sortzea da.

AHT sortzean parte-hartzerik egon ez izanari dagokionez, porrot-egitea porrot-egite kolektiboa da, bai politikarientzat bai gizarte-mugimenduentzat, garraioaren gaien edo Euskal Herrian mugitzeko moduaren inguruan ideiamultzoko bat sortu ez zutelako.

Beste gaia zera da, herritarren parte-hartzeaz hitz egiten ari bagara, ez dezagun planteatu konponbidea dela alderdi politiko bihurtu eta boterea lortzea. Hori dagoeneko egin zuten mende hasierako gizarte mugimenduek (sindikatuak alderdi leninistak,

eso que el tren de alta velocidad sí o no. Sabemos que el tren de alta velocidad obedece a lo que ha planteado lñaki, ¿no?, a intereses económicos; un modelo tomado hace ya mucho tiempo.

Es lo mismo que las basuras. ¿Incineración, sí? ¿Incineración, no? Pues depende. No estoy en contra de la incineración. Depende, depende. Para mí es más interesante el debate, y transmitir a la sociedad civil y al conjunto de la sociedad en la toma de decisiones el problema que tenemos con la basura. Ser conscientes de que tenemos que generar menos; que tenemos que gestionar la decisión individual de cuando compramos; cuando no nos ven, en casa si realmente separamos o no separamos. El reto es no generar basuras.

Respecto de la falta de participación en la creación del TAV, el fracaso es un fracaso colectivo, tanto de los políticos como de los movimientos sociales por no haber generado el conjunto de ideas sobre los temas del transporte o cómo nos movemos en Euskal Herria.

El otro tema es que, si estamos hablando de participación ciudadana, no planteemos que la solución es transformarse en partido político y alcanzar el poder. Eso ya lo han hecho los movimientos sociales de principio de siglo (los sindicatos, que formaron

alderdi komunistak eta ezkerria sortu zuten, gero alderdi feministak, mugimendu berdea...). Parte hartzeko prozesuez ari bagara, euts diezaio-gun gizarte-mugimenduen independenziari. Arazoa da, gizartea aktibo dagoenean, ezkerreko alderdiek, oraino gizarte-eredua zalantzan neurri handiagoan jartzen duten alderdiek, gizarte-kapitala beren ordezkari politikorako baliatu dezaketela. Neure esperientziaz, Euskal Herrian dugun arazo bat da ETA eta borroka armatua egotea. Denboran hitz egin beharreko kontua da, ze, adibidez, Lemoniz hor zegoen, ETAk esku hartzeak ekarri zituen hilkako zenbaitekin. Ni protagonista izan nintzen, komite antinuklearretan zeuden milaka pertsonetako bat, eta eztabaida hori izan genuen. Protagonista eta sustatzailea izan nintzen autobiaren gaian eta autobiaren aurkako plataforman, eta gero LURRALDEAn. ETAk ez zigun esku hartzeko baimenik eskatu, eta, hala ere, gizartea polarizatu egin zuen planteatu nahi ez genuen gai batean.

Sektore batek –HBk eta LURRALDEAko bozeramaileek– EAJrekin ituna egin zuenean, arrakasta izan zen, agian politikoa, gizarte honetan sortzen ari zen gatazka bateko negoziatio politikoan, baina gero egin egin zen autobia famatuak zekartzan ingurumen-inpaktuen aldetik ez. Nik

los partidos leninistas, los partidos comunistas y la izquierda, luego los partidos feministas, el Movimiento Verde...). Si estamos hablando de procesos participativos, mantengamos la independencia de los movimientos sociales. El problema es que cuando está la sociedad activa, los partidos que se sitúan en el ámbito de la izquierda, que plantean o cuestionan más el modelo social, pueden aprovechar capital social para su representación política. Por experiencia personal, un problema que tenemos en Euskal Herria es la existencia de ETA y de la lucha armada. Sería cuestión de hablarlo en el tiempo, porque, por ejemplo, estaba ahí Lemoniz con unos cuantos muertos por la intervención de ETA. Yo fui protagonista, uno de los miles de personas que estábamos en los Comités Antinucleares y tuvimos ese debate. Fui protagonista y promotor del tema de la autovía y de la plataforma contra la autovía y luego LURRALDEA. ETA no nos pidió permiso para intervenir y, sin embargo, polarizó la sociedad en un tema que no era el que queríamos plantear.

Cuando un sector pactó, HB y portavoces de LURRALDEA, con el PNV para hacer eso, era un éxito, a lo mejor político, lo que podía ser la negociación política en un conflicto que se estaba generado en esta sociedad, pero no el tema de los impactos ambientales que traía la famosa autovía

uste dut gai hori pil-pilean dagoela, mehatxu gisa planteatu nuelako, ez dutelako esku hartzeko baimenik eskatzen. Administrazio publikoen erabakiaren aurrean gizarte zibila ahalduntzeko agertu, antolatatu eta elkartu ahal da herritarren borondatea.

Debate garrantzitsu bat da ea zein diren alderdien rola, gizarte zibilaren rola, eta parte hartzeko edo parte-hartezko demokraziarako mekanismoak. Baldin botere publikoek eta hedabideek aditzera ematen badute abiadura handiko trenaren aurkako mugimenduaren atzean, esaterako, ETArekin mehatxua egon daitekeela, mesede eskasa egiten ari zaio parte hartzeko prozesuari. Askotan, gizarte-mugimenduei biderik ez emateko erabaki politikoak hartu behar izan dituzte (edo hori entzun izan da) giro aproposa sortzen ari zirela aurpegiaratu zirelako. Badakit kontua makialikoa dela.

(Oharra: Manu González eztabaidatik joan da, aurretik zituen eginbideak direla eta).

Hans Harms: Besterik gabe (printzipioz, Manu-k dagoeneko pixka bat erantzun dio), erreferendumaren gaiari buruz hitz egin nahiko nuke. Nik zalantzak ditut erreferendumaren erabilgarritasunari buruz. Eta

que luego se hizo. Creo que es un tema candente porque lo planteé como una amenaza, porque no piden permiso para intervenir. La voluntad ciudadana se puede manifestar, organizar y asociar de cara a crear un empoderamiento de la sociedad civil frente a la decisión de las Administraciones públicas.

Un debate importante es cuál es el papel de los partidos, el papel de la sociedad civil y los mecanismos de participación o de democracia participativa. Si, desde los poderes públicos y los medios de comunicación, se transmite que detrás de, por ejemplo, el movimiento anti TAV puede estar la amenaza de ETA, flaco favor se le está haciendo al proceso participativo. Muchas veces decisiones políticas de no dar cauce a movimientos sociales se han escudado o se ha estado obligado a tomarlas porque se les iba a plantear que estaban dando caldo de cultivo. Ya sé que el tema es maquiavélico.

(Nota: Manu González debe ausentarse del debate por compromisos previos).

Hans Harms: Simplemente –en principio, ya Manu lo ha contestado un poco– quería referirme a la cuestión del referéndum. Yo tengo también mis dudas sobre la utilidad del referéndum. Y viendo, por ejemplo, el

ikusita, esaterako, Konstituzioari buruzko erreferenduma, parte-hartzearen ehunekoaz hitz egin daiteke. Hala, bada, Tolosako, Donostiako eta Irungo adibideren bat ere gogora ekar daiteke. Halako gai baten inguruko erreferenduma planteatzen duzu. Gehien-gehienek, gai horrek ez die eragiten eta, ez dute parte hartzen, eta gero baduzu eragindako auzokideen talde bat mobilizatu egiten dena eta parte hartzen duena, zer balio du mota horretako erreferendum batek, kontsulta batek?

Parte hartzeko guneen kostuari dagokionez, jakin badakigu edozein proiektutan irizpen tekniko bat behar dugula, irizpen juridiko bat behar dugula; hori gutzia dirua kostatzen da, eta ez da diru gutxi izaten. Ezin da pentsatu dohainik atera behar duela herritarrekiko adostasuna bilatzeak eta eztabaidak. Herritarrek beren denbora eman, engaiatu eta parte hartu behar dute. Zentzuzkotzat onartu behar da horrek koste bat duela, eta herritarrei ordaindu behar zaiela, parte har dezaten nahi badugu.

Enpresen inguruko beste gauza bat bakarrik, atentzioa eman didana. Bat nator, erabat, erabaki gehienak gu sar ezin gaitzkeen beste toki batzuetan hartzen dira. Baina, kontu txiki bat bakarrik, zergatik aipatu duzu BBVA, eta gero MCC. Atentzioa eman dit horrek, MCC salbuespen bat delako, ustez –hala suposatzen

referéndum de la Constitución, cabe hablar del porcentaje de participación. Así, puede pensarse también en algún ejemplo de Tolosa, Donostia e Irún. Te planteas un referéndum en una de esas cuestiones. La gran mayoría, no afectada por la cuestión, no participa, y luego tienes un grupo de vecinos afectados que sí se moviliza y participa, ¿qué valor tiene el resultado de un referéndum, de una consulta de ese tipo?

Respecto del coste de los NIP, sabemos que en cualquier proyecto necesitamos un dictamen técnico, necesitamos un dictamen jurídico; todo esto cuesta dinero y no poco. No puede pensarse que buscar el consenso con los ciudadanos y el debate tiene que salir gratis. Los ciudadanos tienen que dar su tiempo, implicarse y participar. Hay que asumir, como algo lógico, que esto tiene un coste y hay que pagar a los ciudadanos si queremos que participen.

Solamente una cosa más que me ha llamado la atención respecto de las empresas. Estoy totalmente de acuerdo en que, la gran mayoría de las decisiones, se toman en otros lugares en donde realmente no tenemos acceso. Pero, sólo un detalle, porque has citado BBVA y luego MCC. Me llama la atención porque

da behintzat-. Ez da edozein multinazional, baizik eta parte hartzearekin lotura duen enpresa bat.

Eva Salaberria: Hemen ez dakit zer itxura hartuko diozue, baina beste toki batzuetan hau esaten dudanean, herritarren artean batez ere, ez da baxteregi hartzen, baina esan egin behar dut. Parte hartzeko prozesuez arigarenean, halakoek mugak dituzte, esplizituki adierazi behar diren muga batzuk, hain zuzen. Mugak batzuetan teknikoak dira, beste batzuetan politikoak, eta beste batzuetan ekonomikoak. Frustraziorik ez sortzearen, muga horiek azaldu egin behar dira; izan ere, prozesu bat abian jartzen duzunean, jendea oso borondate onez etortzen da eta parte hartzen du, eta gero ikusten du, parte hartzeko prozesua deitu duten horretan, erabakia bazegoela hartuta edo proposamena ez zela posible teknikaren aldetik.

Hainbatetan, Administrazioan, behintzat, parte hartzeko prozesuak bultzatzen direnean, ez da aldeaz aurreritiko hausnarketarik egiten. Ez da hausnarketarik egiten mugak zein diren ikusteko, muga horiek ere ez dira esplizitatzen eta, ziurrenik, fede txarrik gabe gehienetan. Guztiok oso jatorrak gara, eta hemen denak balio du. Ba, ez. Muga teknikoak badaude, esan egin behar da; muga ekonomikoak badaude, esan egin behar da;

MCC se supone, por lo menos se supone, que es una excepción. No es una multinacional cualquiera, sino que es una empresa participativa.

Eva Salaberria: Aquí no sé cómo sonará, pero cuando hablo de esto en otros sitios, sobre todo con ciudadanos, no gusta nada, pero lo tengo que decir. Cuando hablamos de procesos participativos, tienen límites que hay que explicitar. Hay límites, a veces técnicos, a veces políticos y a veces económicos. Para no generar frustración deben explicarse, porque cuando pones en marcha un proceso la gente viene con muy buena voluntad, participa y luego ve que, en eso que habían llamado proceso participativo, la decisión ya estaba tomada o que la propuesta no era técnicamente posible.

Muchas veces, por lo menos desde la Administración, cuando se impulsan procesos participativos no se hace una reflexión previa. No se hace una reflexión de cuáles son los límites ni se explicitan, y, seguramente, la mayor parte de las veces, sin mala voluntad. Somos todos muy mayores y aquí vale todo. Pues no. Si hay límites técnicos, hay que decirlo; si hay límites económicos, hay que decirlo; y si hay límites políticos, también. Los

eta muga politikoak badaude, ere bai. Politikariek dagokien ardura hartu behar dute beren gain.

Esate baterako, Donostian ildo jakin bateko mugikortasun-politika baldin badago, Udalak ezin du parte hartzeko prozesu bat sustatu, eta esan balio duela oinezkoei eta bizikletei ez, baizik eta autoei lehentasuna ematen dien proposamen bat ateratzeak. Ba, ez. Hor badago muga politiko bat, haren gobernu-borondatetik ateratzen dena. Horrenbestez, muga hori baldin badago, aditzera eman behar du, inor engaina ez dadin. Gainera, badaude arau batzuk, eta ez da bidezkoa bide-erdian arauak aldatzea, horrek frustrazioa eta mesfidantza sortzen duelako, eta hortik ez delako atarramentu onik ateratzen. Jakina, esperientziaren arabera, parte hartzeko prozesu batek mugak argi zehaztuta eta arauk argi dituenean, eta egingo zela agindu den guztia egiten denean, pertsonak prozesuarekin pozik ateratzen direla, nahiz eta emaitza ez izan haiek nahi zutena. Daitekeena da bat ez etortzea hortik ateratzen denarekin, baina esperientzia gogobetekoa da.

Bestalde, erabat ados nago, ikasteko prozesu honetan guztian, Administrazioak duela gehiago ikasteko, edo ardura handiagoa. Nire ustez, hemen izugarri makineria pisutsua dago, eta asko kostatzen ari da hura aldatzea,

políticos tienen que asumir la responsabilidad que les corresponde.

Un ejemplo, si en San Sebastián hay una política de movilidad en una determinada línea, lo que no puede el ayuntamiento es promover un proceso participativo y decir que vale que salga de ahí una propuesta donde la prioridad no es el peatón o la bicicleta, sino que es el coche. Pues no. Ahí hay un límite político que sale de su voluntad de gobierno. Con lo cual, si ese límite existe lo tiene que manifestar para no llamar a nadie a engaño. Además, existen unas reglas y lo que no vale es, en la mitad del camino, cambiar las reglas, porque eso genera frustración y desconfianza y no nos lleva a ningún sitio. Desde luego la experiencia nos dice que cuando un proceso de participación tiene los límites claramente definidos, las reglas claras y se hace lo que se ha dicho que se va a hacer, aunque el resultado no satisfaga a las personas, están satisfechas con el proceso. Puede que no estén de acuerdo con lo que salga de ahí, pero esa experiencia es satisfactoria.

Por otro lado, estoy totalmente de acuerdo en que en todo este proceso de aprendizaje quien tiene más que aprender o mayor responsabilidad es la Administración. Creo que ahí hay una maquinaria pesadísima que está

ditugun antolakuntza-ereduak heme-
retzigarren mendeari dagozkiolako.
Denok ditugu pantaila laua, ordena-
gailua eta ez dakit zenbat gauza ge-
hiago, baina lan-metodoek, eta hie-
rarkiako, burokraziako eta sailetako
antolakuntzak oso zail egiten dute
gaur egun ditugun erronkei erantzutea.

Antolakuntzan, nahiz eta pauso ba-
tzuk eman diren, koordinazio handia-
goa behar da, zeharkakotasun handia-
goa, eta proiektuen alde lan egitea.
Oso neurri handian berreskuratu be-
har dira balio, zerbitzu eta funtzio pu-
blikoei dagozkionak. Administrazioa
modernizatu nahian, asko hitz egiten
da eraginkortasunaz eta eremu pribat-
utik datozen kudeaketa-sistema ba-
tzuk sartzeaz, eta horrek, zenbaitetan
bigarren mailan utzarazten dizkigu
Administrazioaren arrazoia eta zer-
bitzu publikoa emateko bokazioa. Ad-
ministrazio batzuetan, aurrean dugun
egoera arriskutsu samarra da, eta
etika berreskuratu behar dugu pixka
bat, bai eta publikotasunaren eta kul-
turaren balioa ere. Teknikariorik eskatu
egiten zaizkigu (ez parte-hartzeko
teknikariorik, baina beste arlo batzue-
tan ikusten dut) eraginkortasuna eta
kudeaketa. Publikotasunaren ideia
izateak bestela lan egiteko eskatzen
du, herritarra bezerotzat ez, herritar-
tzat baizik ulertzeko, eta beste gauza
asko.

Politikaren arloan badago lana franko
egiteko. Niri apur bat xaloa naizela

costando mucho cambiar, porque los
modelos organizativos que tenemos
son decimonónicos. Tenemos todos
pantalla plana, ordenador y no sé
cuántas cosas, pero los métodos de
trabajo y la organización jerárquica,
burocrática y departamental hacen
muy difícil responder a los retos que
hoy tenemos.

A nivel organizativo –aunque se van
dando pasos–, es necesario una ma-
yor coordinación, una mayor trans-
versalidad y trabajar por proyectos.
Hay que recuperar muchísimo el
tema de valores, de servicio y fun-
ción públicos. En ese afán de querer
modernizar la Administración, se ha-
bla mucho de eficacia y de introducir
sistemas de gestión que vienen del
ámbito privado y eso nos está ha-
ciendo, a veces, dejar en un segundo
plano la razón de la Administración y
su vocación de servicio público. En
algunas administraciones estamos
en una situación un poco peligrosa y
debemos recuperar un poco la ética
y el valor de lo público y la cultura. A
los técnicos se nos exige –no digo a
los de participación, pero lo veo en
otros ámbitos–, eficacia y gestión.
Tener la idea de lo público supo-
ne trabajar de otra manera, supone
entender al ciudadano, no como un
cliente sino como ciudadano, y mu-
chas cosas más.

En el ámbito político hay mucho tra-
bajo que hacer. A mí me suelen decir

esan ohi didate; baliteke, baina fede ona eta gauzak ongi egiteko gogo duten politikari batzuk daudela ikusten dut, baina askotan karguak bete eta...

Hezkuntza-prozesuari dagokionez, hori eguneroko jardunean ikas daiteke, harremanetan, elkarri entzuteko moduan, hitza izateko txandak, bileraren eszenografian, hau da, nola kokatzen den hori guztia. Donostian Katalunia plazaren inguruan egin genuen prozesu edo kontsulta txiki hark asko ikasteko balio izan digu. Gu harro gaude. Ikasteko balio digu, beste mota bateko mekanismo batzuetara inola ere iritsiko ez zen jendea egon delako. Emakume bat bere iritzia adieraztera joan zen, eta bozkatzera, eta ez zegoen erroldan. Azken hiruzpalau hauteskundeetan bozkatu gabe zegoen. Ez zekien ez zegoela erroldan; etxez aldatu, eta ez zegoen han, eta kontua da plaza horren inguruan parte hartu nahi zuela. Bestela inoiz ere iritsiko ez ginen jendearengana iristea lortu genuen, parte hartzeko organo egonkorrago batean engaiatuko ez zen baina arazo jakin batean parte hartzekoa zen jendearengana, alegia.

Horrenbestez, metodologia eta dinamikei dagokienez, tresna askotarikoa eta plurala izan behar du, bakoitzak dagokion parte hartzeko era aurkitu ahal izan dezan. Ez kafesnea guztientzat,

que soy un poco ingenua, puede ser, pero veo que hay políticos con buena voluntad, ganas de hacer las cosas bien, pero muchas veces ocupan cargos y...

Respecto del proceso educativo, eso se aprende en lo cotidiano, en las relaciones, en cómo nos escuchamos, los turnos de palabras, la escenografía de la reunión, o sea, cómo se coloca todo eso. El proceso o la pequeña consulta que hicimos relacionada con la Plaza de Cataluña en Donostia nos ha servido para aprender mucho. Nosotras estamos orgullosas. Nos ha servido para aprender porque ha habido gente que no hubiera llegado de ninguna manera a otro tipo de mecanismos. Hubo una mujer que fue a expresar su opinión y a votar y no estaba en el censo. No había votado en las tres o cuatro últimas elecciones. No sabía que no estaba en el censo; había cambiado de domicilio y no estaba ahí, y resulta que respecto de esa plaza, sí quería participar. Habíamos conseguido llegar a gente que, de otra manera, no hubiéramos llegado nunca, y que, quizá, no se comprometería en un órgano de participación más estable, pero que de forma puntual sí.

Por tanto, respecto de las metodologías y dinámicas, hemos de tener un instrumento lo suficientemente variado y diverso para que cada uno pueda encontrar su forma de participar.

ez. Bila dezagun bakoitza engaiatzen duen hori gaietan, egiteko moduetan. Arlo horretan asko dago esperimintatzeko.

Julia San José: Udalek, oro har, teknikariak harrutuko lituzketen proiektu miragarriak hartzen dituzte beren gain. Gainera pasabideak, oinezkoentzako pasabideak egiten dituzte, bizikleta-bideak irekitzen dituzte ezinezko zidudien tokietan, eraikin zoragarriak egiten dituzte, eta auzoen arteko komunikazioak antolatzen. Badirudi teknologiarik lotuta dagokiona posible dela, eta parte-hartze publikoa, zaila. Jendea epe luzerako proiektu batean engaiatzea, zenbateko lana! zenbateko ahalegina! Badirudi, neurri batean, ingeniariak borondateen, botereen eta proiektuen jabe direla, eta espazio publikoa haiena dela. Parte-hartzea... zer zaila!, eta ahaleginak beste gauza batzuetarako bideratzen dira.

Ziur aski zinegotziek ez dute prestakuntzarik, edo prestakuntzarekin eta hausnarketarako espazioarekin hobe litezke Zinegotziak neurtzen dira kudeaketaren arabera, egiten dutenaren arabera, inauguratzen duten arabera. Herritarren parte-hartzea da horri buelta eman diezaiokeen bakarra, gainerako espazioak badaudelako ongi hartuta (espazio politikoa eta, zailentzarako, espazio ekonomikoa). Herritarren parte-hartzea falta da.

No café con leche para todos, no, no. Vamos a buscar aquello que enganche a cada cual en los temas, en las formas de hacer. En esto hay mucho por experimentar.

Julia San José: Los municipios asumen, en general, proyectos admirables que sorprenderían a los técnicos. Hacen pasos elevados, peatonales, abren carriles de bicis magníficos donde parecía imposible, hacen edificios impresionantes y articulan comunicaciones entre barrios. Parece que lo tecnológico es posible y la participación pública difícil. Implicar a la gente en un proyecto a largo plazo, ¡cuanto trabajo!, ¡cuánto esfuerzo! Parece un poco que las ingenierías son dueñas de las voluntades, de los poderes y de los proyectos, y que el espacio público es suyo. La participación... ¡qué difícil!, y se dedican los esfuerzos a otras cosas.

Probablemente los concejales no están formados, o podrían mejorar con formación y con espacio de reflexión. Se les mide por la gestión, por lo que hacen, por lo que inauguran. Es la participación ciudadana la única que puede dar la vuelta a eso porque los demás espacios ya están bien ocupados (el espacio político e indudablemente el económico). Falta la participación ciudadana.

Gure garaikidea den filosofo batek, Daniel Innerarity-k, alegia, buru-argitasun handiz hitz egiten du espazio publikoaz. Lehen nahikoa sutsuki aldeztu zuen *nimby* delakoa, inon elkartuta ez dagoen banakoa –ez ekologistekin ez auzoan–, bakartuta dagoen baina zerbait defendatu nahi duen banakoa. Gero pentsatu dudana zerbait ere aldeztu zuen oso sutsuki. Zera esaten dugu: parte hartzea eskubidea da. Hemen abokatuak daudela, orain, lau urtetik behin botoa emateaz gain, parte hartzea eskubidea al da? Ez, ezta? Nik parte hartzeko eskubidea dut. Eta hori nork aldeztu du? Nor arduratzen da eskubide hori erreal izan dadin? Nora noa, maila praktikoan? Nik ezin badut ingurumenari loturiko erabaki batean parte hartu, auzitara joko dugu?

Hor daude legeak. Eskubideak zapaltzen direnean, informazioa eskuratzea oztopatzen denean, informaziorik ez dagoenean, zera esaten dizutenean “ez, hori ezin dizugu eman, dena delakoaren banakako askatasunari dagokiolako...” Galdera hori eginda utzi nahi dut, besterik gabe, zailtasun eskerga baten errealitatea kontuan hartuta.

Florent Marcellesi: Berriz ere heldu nahi nieke alderdi politikoen eta elkarte-mugimenduaren arteko harremani. Horretaz hitz egiten dagoeneko hasi garen arren, nire ustez apur

Un filósofo contemporáneo nuestro, Daniel Innerarity, habla con mucha lucidez sobre el espacio público. Defendía antes de forma muy vehemente el *nimby*, el individuo no asociado, no agrupado en ecologistas ni en barrios, el individuo aislado, pero que quiere defender algo. También defendía muy vehementemente algo que luego he estado pensando. Decimos: la participación es un derecho. Ahora que hay aquí abogados, ¿participar, más allá de votar cada cuatro años, es un derecho? No, ¿no? Yo tengo un derecho a participar. Y eso, ¿quién lo defiende?, ¿quién se encarga de que ese derecho sea real? ¿A dónde voy a nivel práctico? Si yo no puedo participar en una decisión ambiental ¿vamos a los tribunales?

Las leyes están ahí. Cuando se atropellan los derechos, cuando se dificulta el acceso a la información, cuando la información no existe, cuando te dicen “no, esa no te la podemos dar porque pertenece a la libertad individual del...” Quiero dejar eso como pregunta en el aire, desde la realidad de una dificultad inmensa.

Florent Marcellesi: Quería volver sobre el tema de la relación entre los partidos políticos y el movimiento asociativo. Aunque ya hemos empezado a hablar de ello, me parece que

bat sakonago aztertu behar dugu. Interesgarria da ikustea zer gertatu den, adibidez, mugimendu berdearekin, mugimendu ekologistarekin. Jada gertatu da ezkerreko mugimendu klasiko tradizionalak haustura; halakoek boterea era klasiko batean hartzea, goitik, proposatzen zuten, egitura osoa aldatu ahal izateko, eta gizarte-mugimenduak eta sindikatuetatik alderdiaren transmisio-uhaltzat hartzen zuten. Mugimendu berdeak beste gauza batzuk planteatu ditu: bestelako harreman bat, maila berekoa, elkarte-mugimendurekin, baina ez transmisio-uhaltza gisa. Adibidez har daitezke 1984az geroztik Frantziako, Espainiako, Alemaniako eta abarretako Estatuetan sortu diren alderdi berde guztiak... Gai konplexua den arren, gehienak –ez guztiak– elkarrekin edo GKE-etako kideak ziren. Euskadin ere gauza bera gertatu da; mugimendu berdeko jendea ere politikan engaiatu diren elkarrekin eta GKE-etako pertsonak eratu dute.

Mitifikatu ere ez dut egin nahi, alderdi berdeen artean ere askok porrot egin dutelako. Berdea naizen aldetik diot, kritikoak izan behar dugu egin dugunarekin. Alderdi asko hasieran kritikatzeko zuten hura bilakatu dira. Hori Alemanian ikusi dugu batik bat, eta apur bat Frantziatik ere bai. Espainian, ez dute astirik izan, Alderdi Berdearen boterea hain txikia

tenemos que profundizar un poco más. Es interesante ver lo que ha pasado, por ejemplo, con el Movimiento Verde, el Movimiento Ecologista. Se ha producido ya una ruptura con los movimientos clásicos de izquierdas más tradicionales, que planteaban más bien una toma del poder clásica, desde arriba, para poder cambiar toda la estructura, considerando los movimientos sociales o los sindicatos como correas de transmisión del partido. El Movimiento Verde ha planteado otras cosas: una relación diferente, de igual a igual, con el movimiento asociativo, pero no como una correa de transmisión. Se puede tomar el ejemplo de todos los partidos Verdes que se han creado desde 1984 en los estados francés, español, alemán... Aunque se trata de un tema complejo, la gran mayoría, no todos, eran gente de asociaciones o de ONGs. También en Euskadi ha pasado lo mismo; la gente del Movimiento Verde era también gente de asociaciones y de ONGs que se han implicado en política.

Tampoco lo quiero mitificar porque hay muchos fracasos también de los partidos Verdes. Lo digo como Verde, tenemos que ser críticos con lo que hemos hecho. Muchos partidos se han convertido en lo que criticaban al principio. Lo hemos visto en Alemania sobre todo; un poco en Francia también. En España no han tenido tiempo porque el poder del Partido

eta bazterrekoa denez, oraindik ezin delako hain azterketa xehea egin. Arrakastak eta porrot-egiteak gora behera, politika birdefinitzea planteatu behar dugu: zer da politika? Nire ikuspuntutik, politika da bizitza komunen kudeaketa publiko eta partekatua. Sentiberatzeko lan hori guztia egin behar dugu, politikari berriro ere dagokion handitasuna emateko; ez alderdi politikoei, ez sistemari; guztion arteko kudeaketa komunari baikik. Era berean, berreskuratu behar da alderdi berdeek zuten aurreneko zentzua, alegia, elkarre-mugimenduen, gizarte-mugimenduen eta alderdien artean harreman arinagoa eta trabagabeagoa izatea. Hau da, beti oin bat erakundean eta beste oin bat kanpoan edukitzea, eta inoiz ere ez saiatzea gizarte-mugimendua kontrolatzen, independentea delako eta halakoxea izan behar duelako; aitzitik, bakoitzak duen onena ikusten saiatu behar da, eta elkarlantzeara.

Ez dakit gaztelaniaz ongi ematen duen elkarlantzeara, baina frantsesez askotan erabiltzen dugu, gutxi gorabehera, batera lantzeara da. Hau da, gizarte-mugimenduek –independentsia dutela– badutela ekarpenik alderdi politikoei egiteko. Baina alderdi politikoa hartu gabe gauzak alda ditzakeen konponbide gisa, baizik eta pieza txiki gisa esku artean dugun puzzlean, gauzak ekar ditzakeen pieza bat, hain zuzen. Gur pentsatzen dugu bietan egon behar dugula.

Verde es tan pequeño y tan al margen que todavía no se puede hacer un análisis tan detallado. Aparte de los éxitos y fracasos, tenemos que replantear un poco una redefinición de la política: ¿qué es la política? Para mí, la política es la gestión pública y compartida de la vida en común. Tenemos que hacer todo este trabajo de sensibilización para dar de nuevo a la política su grandeza; no a los partidos políticos, no al sistema, sino a lo que es la gestión en común entre todos. También debe recobrase un poco el primer sentido que tenían los partidos Verdes, que era tener una relación más fluida, más ágil entre los movimientos asociativos, el movimiento social y los partidos. Es decir, tener siempre un pie en la institución y un pie fuera, y nunca intentar controlar el movimiento social porque es independiente y lo tiene que ser, sino más bien intentar ver lo mejor que puede tener cada uno y coelaborar.

No sé si la palabra en castellano suena muy bien, coelaborar, pero eso lo utilizamos bastante en francés, sería más bien elaborar conjuntamente. Es decir, que los movimientos sociales con su independencia tienen algo que aportar a los partidos políticos. Pero no considerar tampoco al partido político como la única solución que pueda cambiar las cosas, sino como una pequeña pieza, en este puzzle que tenemos, que puede aportar cosas. Nosotros pensamos que tenemos

Gutako, berdeotako, gehienok alderdi batean egoten gara, baina aldi berean hainbat elkartetan guztiz era apolíticoan egoten gara. Esparru bakoitzak baditu bere abantailak, bere eragozpenak, eta ezagutu egin behar ditugu. Alderdi bat pisutsuagoa da, ez da hain malgua, ez da hain bat-batekoa, elkarre- edo gizarte-mugimendu baten aldean, eta hemen biekin jokatu behar dugu, onena lortzeko, hala nola herriarren parte-hartzea, kasu honetan.

Azkenik, Rubí-koa aztertzeraz itzuli nahi dut, hasieran aurkeztu, baina ez baitugu azaldu. Rubí-k teknikariek hitz egin nuen duela urte batzuk, oraindik parte-hartezko aurrekontua martxan zegoenean, eta haiek hura nola ikusten zuten kontatu zidaten. Gero Munduko Gizarte Foroan izan nintzen, Nairobin, eta Porto Alegre-ko parte-hartezko aurrekontuetan zebiltzan pertsona batzuekin hitz egin nuen. Kasuetako batean, Porto Alegre-n, kontatu zidaten aurrekontua jadanik ez zela alderdi baten tresna, herriaren tresna zela; herriaren tresna zen haiek zeuden tokiko, Porto Alegre-ko, herriaren zentzuan. Hasieran, Langileen Alderdiak bazuen nahikoa borondate politiko handia, baina borondate hori beste alderdi batzuek ere bazuten aldi berean. Eta hori nahikoa garrantzitsua da hasieratik. Herrian aplikatu zenean eta boterea aldatu zenean (Langileen Alderdiak

que estar en los dos. La mayoría de nosotros, de los Verdes, estamos en un partido, pero al mismo tiempo tenemos no sé cuántas asociaciones donde estamos totalmente apolíticos. Cada ámbito tiene sus ventajas, sus desventajas, y tenemos que conocerlas. Un partido es más pesado, un partido es menos flexible, es menos espontáneo que un movimiento asociativo o social, y aquí tenemos que jugar un poco con los dos para conseguir lo mejor, como la participación ciudadana en este caso.

Por fin quiero volver a lo de Rubí, porque lo hemos planteado desde el principio y no lo he explicado. En Rubí tuve la suerte de hablar con los técnicos hace ya unos años, cuando todavía estaba el presupuesto participativo, y me contaban un poco cómo lo veían. Después estuve en el Foro Social Mundial –estaba en Nairobi– y hablé con gente que estaba en el presupuesto participativo de Porto Alegre. En un caso, en Porto Alegre, me comentaban que el presupuesto ya no era una herramienta de un partido, era la herramienta del pueblo; era la herramienta del pueblo en el sentido del pueblo en donde ellos estaban, de Porto Alegre. Al principio había una voluntad política bastante fuerte del Partido de los Trabajadores, pero también una voluntad compartida con otros partidos. Y eso es bastante importante desde el principio. Cuando se aplicó en el pueblo y

azken hauteskundeak galdu, eta boterea aldatu da), han ikusi zen gauza bat lortua zela, gauza zoragarri bat, alegia, alderdi guztiek ikusten zutela tresna hori herria kudeatzeko tresna normal gisa. Rubí-n horixe, hain zuzen, ez zen lortu. Hasieran Esquerraren eta Iniciativa-ren borondatea izan zen. Baina, adibidez, gehiengoa zuen alderdiak –PSCk, kasu hartan– ez zuen nahi. Itzuli denean –inoiz ere bere egin gabe, bere tresnatzat barneratu gabe– desenkusatu da esanez ia inork ez zuela tresna hori erabiltzen, parte-hartzea oso txikia zela.

Horra hor nire interpretazioa. Zuek prozesu horretaz pentsatzen duzue na jakin nahi nuke, nire aburuz, Porto Alegre-n gertatutakoa pixka bat desberdina da eta: eskuineko alderdi bat boterera itzuli, eta tresnari eusten dio, jendeak parte hartzen duelako. Eta apur bat demokraziaren antzerakoa baita. Hasieran denok ez ginek demokratikoak; batzuek uste zuten demokrazia ez zela sistema ona, baina gaur egun ia guztiek pentsatzen dugu demokrazia dela sistema normala. Gauza bera gerta daiteke aurrekontuarekin. Parte-hartzeko aurrekontuak eremu militantetik, nahikoa alderdikoia den eremutik, herritar gehienen eremu publikoa igaro behar du.

cuando se cambio de poder, es decir, el Partido de los Trabajadores en las últimas elecciones ha perdido y se ha cambiado, aquí se ha visto que había conseguido una cosa, magnífica en este caso, que era que todos los partidos consideraban esta herramienta como una herramienta normal de gestión del pueblo. Lo que no se ha conseguido en Rubí fue esto. Fue voluntad en principio de Esquerra y de Iniciativa. Pero, por ejemplo, el partido mayoritario, en este caso el PSC, no quería. Cuando ha vuelto –nunca lo había hecho suyo, nunca lo había interiorizado como su herramienta– se ha excusado en que esta herramienta casi nadie la utilizaba, porque había muy poca participación.

Es mi lectura. Me gustaría saber lo que opinas de este proceso, porque para mí en Porto Alegre lo que ha pasado es un poco diferente: un partido de derechas que vuelve al poder y deja la herramienta porque la gente participa. Y porque es un poco como la democracia. Al principio no todos éramos democráticos; había una parte que consideraba que la democracia no era un buen sistema, pero hoy casi la mayoría consideramos que la democracia es el sistema normal. Puede pasar lo mismo con el presupuesto. Un presupuesto participativo tiene que pasar desde la esfera militante, la esfera bastante partidista, a una esfera pública de la mayoría de los ciudadanos.

Eva Salaberria: Gai hori oso interesgarria da. Bueno, guk asko lan egiten dugu sarean beste hiri batzuetako jendearekin, eta gai hori beti ateratzen da teknikarien artean. Parte hartzea eskubidea da, printzipioz, eta gobernuan dagoen joera politikoak ez luke eraginik izan beharko, ezta? Hain zuzen ere, gaur egun badaude parte-hartzezko aurrekontuak, parte hartzezko tresna gisa, Malaga-n –PPk gobernatzen duela–, Albacete-n –Alderdi Sozialistak agintzen duela–, edo, Katalunian, CiUk gobernatzen dituen udalerrri batzuetan. Orduan, parte-hartzea berdina da? Denetarik iritziak daude. Pare hartzea eskubidea da eta bada borondate politiko baten emaitza; nire ustez, parte-hartzea izan daiteke, baina desberdina da, dudarik gabe. Ziurrenik, orain Porto Alegre-n egiten ari diren parte-hartzezko aurrekontua ez da hasierakoaren berdina.

Rubí-ko kasuari dagokionez, hura zerbait gehiago ezagutzen dut eta, legegintzaldia aldatu zenean, oso denbora gutxi zeramaten esperientziarekin, eredia eratu berriak ziren. Oso interesgarria nola eratu zuten eredia, hura definitzeko parte-hartze prozesu bete-betea egin zen eta. Hauteskundeak egin zirenean, uste dut urtebete baino ez zeramaten esperientziarekin berarekin. Gobernu aldatu, eta gobernu berriak ez zion ezetz esan parte-hartzezko aurrekontuaren parte-hartzea txikia zelako, baizik eta bere burua aurreko gobernutik bereizi nahi

Eva Salaberria: Éste es un tema interesante. Bueno, nosotros trabajamos mucho en red con gente de otras ciudades y es un tema que siempre sale entre técnicos. La participación es un derecho y, en principio, debiera ser igual el color político que gobierne, ¿no? De hecho, hoy hay presupuestos participativos, como un instrumento de participación, en Málaga, donde gobierna el PP, en Albacete, con el Partido Socialista, o en Cataluña, en municipios donde gobierna CiU. Entonces, ¿la participación es igual? Hay opiniones para todos los gustos. La participación es un derecho y es producto de una voluntad política, a mí me parece que puede ser participación, pero desde luego que es diferente. Seguramente el presupuesto participativo que están haciendo ahora en Porto Alegre no es igual que el inicial.

En cuanto a Rubí, que conozco un poco más, cuando cambiaron la legislación llevaban muy poco tiempo en la experiencia, justo habían construido el modelo. Es muy interesante cómo construyeron el modelo, que fue todo un proceso participativo de definición. Cuando hubo las elecciones llevaban, creo, sólo un año con lo que era la experiencia. Cambia el Gobierno y el nuevo Gobierno no dice que no al presupuesto participativo porque había poca participación, sino porque lo que quería era distinguirse del Gobierno anterior. Ahí sí que hay

zuelako. Horri buruzko ikerketa bat badago, Ismael Blanco-k egina; bera IGOPekoa da⁴⁷. Parte-hartezko gaietan espezializatu da, eta aztertu du ea zein neurritan dute eragina hauteskundeetan emaitzetan parte-hartezko aurrekontuaren motako proiektu edo prozesuek. Hainbat kasu aztertu, eta ez zen gauza bera gertatzen guztietan. Udalerrri batzuetan parte-hartezko aurrekontua egiten ari dira, eta berriz ere irabazi dituzte hauteskundeak, eta beste udalerrri batzuetan, ordea, galdu egin dute. Herritarren parte-hartzea ez da hauteskundeetan arrakasta izateko bermea.

Pilar Barquín: Lehen justizia erabilteza aipatu da, justiziara jotzea legeak betetzen ez direnean. Nik uste, egun osoa eman beharko genuke salaketak egiten epaitegietan. Administrazioak, herritarren parte-hartzeari dagokion prozesuan, informazioa eskuratzetik hasita, ez ditu epeak betetzen, eta askotan erantzun ere ez du egiten. Duela gutxi, aldundiari eta Eusko Jaurlaritzari informazioa eskatu nien; epaitegietara joan beharko nuke

una investigación hecha por Ismael Blanco, que es del IGOP⁴⁷. Se ha especializado en temas de presupuesto participativo, y ha hecho un análisis de en qué medida proyectos o procesos como el presupuesto participativo luego tienen repercusión en los resultados electorales. Analizó varios casos y no había una receta igual. Hay municipios que están haciendo presupuesto participativo que han vuelto a ganar las elecciones y otros las han perdido. La participación ciudadana no es garantía de éxito electoral.

Pilar Barquín: Se ha comentado antes lo de acceder a la justicia, recurrir a la justicia cuando no se cumple la legislación. Creo que tendríamos que estar todo el día poniendo denuncias en los Juzgados. La Administración, en todo lo que es el proceso de participación ciudadana, empezando por el acceso a la información, no cumple los plazos ni responde muchas veces. Recientemente he pedido información a la Diputación y al

⁴⁷ Editoreen oharra: Bartzelonako Unibertsitate Autonomoko Institut de Govern i Polítiques Públiques delakoa. Cfr. Ismael Blanco. 2003. Presupuestos participativos en Rubí: innovaciones, límites y retos de una experiencia pionera. In Democracia y presupuestos participativos, Álvarez eta Ganuza koordinatzaile. Bartzelona: Icaria, 155.-174. or.

⁴⁷ Nota de la edición: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Cfr. Ismael Blanco. 2003. Presupuestos participativos en Rubí: innovaciones, límites y retos de una experiencia pionera. En Democracia y presupuestos participativos, coordinado por Álvarez y Ganuza. Barcelona: Icaria, pp. 155-174.

salaketa egitera, hilabete baino gehiago igaro, eta erantzun ez didatelako, proiektu jakin batek ingurumeneko eraginaren ebaluazioa behar duen ala ez galdetuta bakarrik. Ez dakit zerk ez duen funtzionatzen hor.

Txingudin, bueno Bidasoalden dugun esperientzia, bai Udalarekin bai hondakinak eta ura kudeatzen dituen mankomunitatearekin, oso negatiboa izan da, oso. Eta zer geratzen zaigu? Ba, nonbaitera jo, justiziara edo he-dabideetara, ezta? Eta beti horrela ibiltzen gara, kexaka, protestaka. Administrazioarekin, Udalarekin, oso aurrez aurreko latza sortzen da, eta horrek kezkatu egiten nau, gero berri-ere elkarrengana hurbiltzea oso zaila izaten delako, lankidetzan aritzea oso zaila izaten delako. Hau da, oso jarrera erradikala hartzea behartzen gaituzte legeak betetzen ez dutelako, erantzuten ez dutelako... Ditzuzun baliabideetara, duzun gauza bakar horretara jotzen duzu, eta oso gatazka handia sortzen da, eta gero Administrazioarengana hurbiltzea oso zaila da.

Era berean, herritarren parte hartze-ko prozesuetan dauden mugez ere hitz egin nahi dut. Bai, zerbait mugatu beharko da, suposatzen dut. Nire kezka da ea parte hartzeko prozesu horretan nola bermatzen den, ingurumenaren arloko arazoetan, hartzen

Gobierno Vasco, tendría que ir al juzgado a poner una denuncia porque pasado ya mes y pico, no me contestan, simplemente para preguntarles si un determinado proyecto necesita una evaluación de impacto ambiental, o no. No sé qué es lo que no funciona ahí.

La experiencia que tenemos en Txingudi, bueno, en el Bidasoa, tanto con el Ayuntamiento como con la Mancomunidad que gestiona los residuos y el agua ha sido muy, muy negativa. ¿Y qué nos queda? Pues recurrir, a la justicia o a los medios de comunicación ¿no? Y estamos todo el día así, quejándonos, protestando. Se crea un enfrentamiento muy grande con la Administración, con el Ayuntamiento, y eso a mí me preocupa mucho porque luego el acercamiento otra vez es muy difícil, la colaboración es muy difícil. O sea, nos fuerzan a tomar una postura muy radical porque no cumplen la legislación, no te responden... Recurras a los medios, a lo único que tienes, y eso crea un conflicto muy grande, y luego el acercamiento a la Administración es muy difícil.

También quería comentar las limitaciones en los procesos de participación ciudadana. Supongo que sí que hay que limitar algo. A mí me preocupa cómo en ese proceso de participación se garantiza, en el caso de cuestiones medioambientales, la

den erabakia. Lehen Manu-k zioena, ezta? Orain autobidea liberalizatzeko erreferendum bat, zalantzarik gabe ez ordaintzeko aukera aterako litzateke garaile, eta orduan denok joango ginatke autoz poz-pozik autobidean zehar, ezta? Ez dakit, ez dakit balio handiagoa eman behar ote zaion talde ekologista edo naturalisten iritzia-ri, suposatzen baita haiek iraunkortasunaren eta ingurumenaren alde duten interesa berekoikeria gutxiagokoa dela, jendearekin, oro har, konparatuta.

Jendea, oro har, hezi behar da. Beharbada, herritarren parte-hartzerako prozesu batean, informatzeko saio batzuk egin behar dira, bakoitzak iritzi bat ematen dugunean edo erabaki bat hartzen dugunean daukagun ardurarik buruz, ezta? Nondik dator kontsumitzen dugun gasa? Nolakoa da hemen kontsumitzen dugunaren ekoizpen-prozesua beste herrialde batzuetan?

Informazioa eskuratu ahal izateko legediari dagokionez, nik ikusten dut ez dela eraginkorra; borondate politikorik ez dagoelako, pentsatzen dut. Beldur handia dago, handia. Administrazioak blindatuta daude informazioa emateko, bileretan sartzea mugatu egiten da. Gogoan dut Frantziaren eta Espainiaren artean egin zen erakunde-bilera, Espainiako eta Frantziako erakundeen arteko bilera, Hondarribiko aireportuari buruz, bi

decisión que se tome. Lo que decía antes Manu, ¿no?, que si se hiciera ahora un referéndum sobre liberalizar la autopista, desde luego ganaría el no tener que pagar y entonces todos cogeríamos el coche encantados por la autopista, ¿no? No sé, no sé si ahí hay que dar más valor a la opinión de los grupos ecologistas o naturalistas, que se supone que tienen un interés digamos más desinteresado por la sostenibilidad y el medio ambiente que en el caso de la población en general.

Es necesario educar a la gente en general. A lo mejor, en un proceso de participación ciudadana, hay que hacer unas sesiones informativas sobre la responsabilidad que tenemos cada uno cuando damos una opinión o tomamos una decisión, ¿no?, ¿de dónde procede el gas que consumimos, cómo es el proceso productivo en otros países, de lo que consumimos aquí?

Sobre la legislación de acceso a la información, veo que no es operativa, supongo que por falta de voluntad política. Hay mucho, mucho miedo. Las administraciones están blindadas a dar información, se limita el acceso a las reuniones. Recuerdo la reunión institucional que hubo entre Francia y España, instituciones españolas y francesas para el tema del aeropuerto de Hondarribia, para intentar variar el acuerdo que tienen los

herrialdeak aireportuaren inguruan duten akordioa aldatzen saiatzeko. Han, aireportua luzatzearen kontra dagoen plataforma batek Sustapen Ministerioarekin eta beste erakunde batzuekin hitz egin zuen, bilera hartan parte ahal izateko; hain zuzen, bilera hartan hamabost kide izango ziren, inguruko udalak, ministerioak, diputazioa, Eusko Jaurlaritza, eta abar. Eta ezetz biribila eman zioten. Zera esan zuten: erakunde-bilera da; gizarteak ez du horretan parte hartzen. Bilera hartan zertaz hitz egin zen jakiteko, Frantziako erakundeetara deitu behar duzu, haiek kotatzeko, hemen diputazioak, guztiz kontrakoa esaten aritzen baita: bilera oso ongi joan zela, aireportua luzatzeko aukera ikusten dela, hegaldi gehiagorako aukera ikusten dela. Eta frantsesek guztiz kontrakoa esaten dute. Hortaz, foro askotan egon behar dugu, bilera askotan egon behar dugu, zeren, zenbaitetan, gero maila politikoan jakinarazi nahi izaten duten informazioa oso desberdina da.

Iñaki Bárcena: Alderdirik ez zegoenean Grezia klasikoan, adibidez, Atenasen (lehen ere aipatu dugu) agoran edo batzarrean parte hartzen zutenei idiotak deitzen zieten. Idiotak ziren. Eta, antza denez, gaur egun idiota izatea sustatzen den zerbait da.

dos países sobre el aeropuerto. Ahí se habló, desde una plataforma que hay allí en contra de la ampliación del aeropuerto, con Fomento y con otras instituciones para poder participar en esa reunión, en la que había quince miembros, entre ayuntamientos de la zona, Ministerio, Diputación, Gobierno Vasco... Y se negó absolutamente. Se dijo: es una reunión institucional; aquí la sociedad no toma parte. Para enterarte de lo que se ha hablado en esa reunión tienes que llamar a las instituciones francesas para que te lo cuenten, porque aquí la Diputación se encarga de decir todo lo contrario: que la reunión ha ido muy bien, que se ve la ampliación del aeropuerto, que se ve la ampliación de vuelos. Y los franceses dicen todo lo contrario. Entonces, necesitamos estar en muchos foros, necesitamos estar en muchas reuniones porque, a veces, la información que luego se quiere comunicar a nivel político es muy diferente.

Iñaki Bárcena: Cuando no había partidos, por ejemplo en la Grecia clásica de la que hemos hablado antes, en Atenas, a los que no participaban en el Ágora, en las asambleas, les llamaban idiotas. Eran los idiotas. Y ahora parece que el ser idiota es algo que se potencia.

Noski, herrialde bakoitzak duen historia du, ezta? Gizarte-mugimenduetan aditua da gure kide batek dio herrialde mugimenduzalea garela, mugitzen ari den gizarte zibil bat garela. Egia da. Nire ustez, horixe da euskal gizarteak duen balio handietako bat. Baina, bestalde, oso herrialde alderdikoia dela, beste gizarte batzuek baino alderdi gehiago ditugu. Eta gure gizarteko arazoa da ia alderdi guztiek berdin pentsatzen dutela, batez ere parte-hartzeren eta ingurumenaren inguruko gaietan; aginte gehien dutenek, behintzat, berdin pentsatzen dute.

Adibidea jarriko dut. Pedro Ibarra nire lankidearekin Porto Alegre-ra joan nintzen 2003. urtean, Munduko Gizarte Forora, lan-foro batzuetara eta abarretara, eta gogoan dut egon nintzela Begoña Lasagabasterekin, nire parean, eta Joaquín Almunia Alderdi Sozialistakoarekin, orain Europako komisarioa denarekin, hain zuzen. Biak zeuden han, foro antikapitalista batean, globalizazioaren aurkako foro batean. Hau da, bi alderdi sozialdemokrata foroan sartu ziren, eta niri primeran iruditzen zait; horri buruz eztabaidatu genuen haiekin, foroan sartu ziren dugun ekoizpen- eta kontsumo-sistemaren bilakaera iraunezina eztabaidatu eta kritikatzera, baina gero, herrialde honetan, proiektu guztien alde daude.

Claro, cada país tiene la historia que tiene, ¿no? Dice un compañero nuestro, experto en movimientos sociales, que somos un país movimentista, que somos una sociedad civil en movimiento. Es verdad. Yo creo que ése es uno de los grandes valores que tiene la sociedad vasca. Pero, por otro lado, somos un país muy sectario, tenemos más partidos que otras sociedades. Y en nuestra sociedad el problema que hay, sobre todo en los temas de participación, en los temas medioambientales, es que casi todos los partidos piensan igual; por lo menos, los que más mandan, piensan igual.

Voy a poner un ejemplo. Fui a Porto Alegre en el año 2003 con mi compañero de trabajo, Pedro Ibarra, al Foro Social Mundial, a unos foros de trabajo, etc., y me acuerdo que estuve con Begoña Lasagabaster, delante de mí, y con el ahora comisario europeo, del Partido Socialista, Joaquín Almunia. Los dos estaban allí, en un foro antikapitalista, en un foro antiglobalización, etc. Es decir, dos partidos socialdemócratas se apuntan, y a mí me parece de cine, y eso es una cosa que discutíamos con ellos, se apuntan a discutir y a criticar la evolución insostenible del sistema de producción y de consumo que tenemos, pero después en este país están a favor de todos los proyectos.

Ez dut ezer MCCren aurka, ez eta REPSOLen aurka eta IBERDROLAren aurka ere. Baina, zoritxarrez, herrialde honetako energia-politika IBERDROLAk eta BBVAk ezartzen dute; ez du Ana Agirre Zurutuzak, gobernuan ordezkatzeko gaituenak, ezartzen. Hori begien bistakoa da. Zergatik une jakin batean Boroako zentral termikoa ez doa ongi eta Josu Jon Imazek dio: "ez da herri honetan egingo, beste tokiren batean egin beharko?". Josu Jon Imazek esan egin zuen egunkarietan. Eta une jakin batean bai, egin egingo da, eta aurrera egiten da, El Correo egunkariaren ildo editoriala aldatu egiten da. Zergatik? Ba, zentral hori (Irlandako enpresa baten zentral bat da) bezero onenetakoa izango delako IBERDROLAk Abrako gasifikazio-plantan duen proiekturako.

Nik uste dut horixe esan behar diegula alderdiei, aski dela! Hau da, alderdi politikoek beren logikak badituzte, eta, zuk lehen esan duzunez, alderdi politikoek duela ehun eta berrogeita hamar urteko logikekin funtzionatzen badute, gizarteak beste logika batzuk eskatzen ditu, eta gizarteak eskatzen dut eragiten dioten arazoetan kontsultatzen.

Porto Alegre-n, adibidez (zuk jarri duzu adibidea), Langileen Alderdiaren bertute bikaina huraxe izan zen, nire ustez, zera esatea: nork kontrolatzen du gizarte zibila? Ez zen Langileen Alderdia. Langileen Alderdiak

No tengo nada contra MCC, ni tengo nada contra REPSOL, ni IBERDROLA. Pero, desgraciadamente, la política energética de este país la dicta IBERDROLA y el BBVA; no la dicta Ana Agirre Zurutuzak, que está representándonos en el Gobierno. Eso es una evidencia. ¿Por qué en un momento concreto la central térmica de Boroa no va bien y Josu Jon Imaz dice "no se va a hacer en ese pueblo, se tendrá que hacer en otro sitio?". Lo ha dicho Josu Jon Imaz en los periódicos. Y en un momento concreto sí se hace y se va adelante, y la línea editorial de El Correo cambia. ¿Por qué? Pues porque esa central, que es de una empresa pública irlandesa, va a ser uno de los mejores clientes del proyecto que IBERDROLA tiene en la planta de gasificación de El Abra.

Eso es un poco lo que yo creo que hay que decirles a los partidos, ¡que ya vale! Es decir, si los partidos políticos tienen sus lógicas, y el problema –lo has dicho tú antes– es que los partidos políticos funcionan con lógicas de hace ciento cincuenta años, la sociedad pide otras lógicas, y la sociedad pide que se le consulte en decisiones que le afectan.

En Porto Alegre, por ejemplo –tú has puesto ese ejemplo–, yo creo que la gran virtud del Partido de los Trabajadores fue esa, decir: ¿quién controla a la sociedad civil? No era el Partido de los Trabajadores. El Partido de los

alkatetza zuen, ez zuen gehiengoa tokiok parlamentuan. Aipatzen ari garen hiri horrek 1.500.000 biztanle ditu, eta ingurumarietan 3.000.000 bizi dira, eta gizartearen eta politikaren aldetik gertaturiko aldaketari aurre egiteko aurkitu zuten modua eta aurkitu zuten tresna herritarren parte-hartzea eta parte-hartzeko aurrekontua izan ziren. Eta mundu guztiari ematen zioten ahotsa. Beste alderdi batek, Alderdi Laboristak, auzo-elkarteak kontrolatzen zituen. Eta hor ibili dira, ba, hor hazi politiko bat sortu dute, mundu osoan zehar zabaldu dena; sinbolo bihurtu dira. Eta, nire ustez, hura aprobetxatu beharra dago.

Pena da Manu joan izana, Manu-k esan duelako, adibidez, guk ez dugula ordezkoko aukerarik. Nola ez? Begira, feministek ordezkoko aukera ugari dute egin beharreko politiken inguruan; ekologistek ordezkoko aukera asko dituzte garraioari buruz, zaborrei buruz... Baditugu, izan ere, ordezkoko aukerak! Arazoa da, hondakinei buruzko legea eztabaidatzen denean, patronal handiak dioela: "Ez dugu hondakinei buruzko lege hori. Moteldu egin behar da". Eta hori bai hemen bai Alemanian gertatu da. Orduan, arazoa da oso presio politiko handiak daudela gauzak erabakitzen direnean. Eta beste gauza bat esango du: politikan dena da berraztertze-modukoa. Lemoizko zentrala ere egitekoa zen, eta ez zen egin. Itoitz

Trabajadores tenía la Alcaldía, no tenía la mayoría en el Parlamento local. Estamos hablando de una ciudad de 1.500.000 habitantes y un extrarradio de 3.000.000, y la forma que encuentran, la herramienta que encuentran para poder hacer un cambio político y social es la participación ciudadana, el presupuesto participativo. Y le dan voz a todo el mundo. Había otro partido, el Partido Laborista, que controlaba las asociaciones de vecinos. Entonces, bueno, ahí han estado, ahí han generado una semilla política que se ha extendido por todo el mundo; se han convertido en un símbolo. Y yo creo que eso hay que aprovecharlo.

Me da pena que se haya ido Manu, porque Manu ha dicho, por ejemplo, que nosotros no tenemos alternativas. ¿Cómo que no? Mira, las feministas tienen numerosas alternativas sobre qué políticas hay que hacer; los ecologistas tienen muchas alternativas sobre el transporte, sobre las basuras... ¡Claro que tenemos alternativas! El problema está en que, cuando se debate la ley de residuos, la gran patronal dice: "No vamos a aceptar esa ley de residuos. Hay que rebajarla". Y eso ha pasado aquí y en Alemania. Entonces, el problema es que hay presiones políticas muy importantes cuando se deciden las cosas. Y digo una cosa: en política todo es revisable. También se iba a hacer Lemoniz, y no se hizo. Itoiz ahí está.

hor dago. Abiadura handiko trenarena egingo den ere ez dakit, baina nahi duguna da (eta bukatzera noa) gatazkaren logikatik ateratzea. Gatazka nazional batean bizi gara, funtsean, eta badirudi horrek dena hartzen duela. Bueno, hartzen duena hartuko du, baina beste logika bat eduki beharra dago, eta hura gizarte-eztabaidaren logika da, ezta?

Pasadizo bat aipatuko dut. Alderdi Sozialistak eta Eusko Alderdi Jeltzaleak finantza-akordioa egin zuten 2006ko apirilaren 24an AHT aurrera eramateko, eta 2006ko apirilaren 26an euskal telebistan AHTri buruzko lehen debate publikoa egin zen, lehen debatea, handik bi egunera. Proiektuak hamabost urte egin eta gero, debata ekin. Agerikoa zen erakundeen aldeak galdu zuela debatea. Agerikoa zen. Haiek bazekiten. Irtetean zituzten aurpegiak ikustea aski zen, eta sailburuaren ahotsak zera ematen zuen aditzera: "Berdin dio. Zuek debate hau irabazita ere, AHTren kontua galduta duzue". Eta zuk diotsezu: zergatik? "Ba, erakundeen logika bata delako eta zuena beste bat delako". Eta diozu, bueno, eta egunen batean hauteskundeak galtzen badituzue?

Arazoa ez da parte-hartzea eskubidea izan dadin. Parte-hartzea praktika bat da: gertatzen da edo ez da gertatzen. Lege polit askoa egon daiteke, mundu guztiak parte hartzeko eskubidea duela dioena, baina gero frogatu egin

El tren de alta velocidad no sé si se hará, pero lo que queremos es –y acabo– salir de esa lógica del conflicto. Vivimos en un conflicto nacional, fundamentalmente, y parece que eso lo ocupa todo. Bueno, ocupará lo que ocupe, pero tiene que haber otra lógica y es la lógica del debate social, ¿no?

Puedo mencionar una anécdota. El Partido Socialista y el Partido Nacionalista Vasco llegan a un acuerdo financiero para sacar adelante el TAV, el 24 de abril de 2006, y el 26 de abril de 2006 se produce en la televisión vasca el primer debate público sobre el TAV, el primer debate, dos días después. Después de quince años de proyecto vamos al debate. Es evidente que el debate lo perdió la parte institucional. Es evidente. Lo saben ellos. Sólo había que verles las caras cuando salieron y la voz de la consejera fue: "Es igual. Aunque este debate lo ganéis, el tema del TAV lo tenéis perdido". Y tú le dices: ¿por qué? "Pues, porque la lógica institucional es una y la vuestra es otra". Y dices, bueno, ¿y si algún día perdéis las elecciones?

El problema no es que sea un derecho la participación. La participación es una práctica: se da o no se da. Puede haber una ley muy bonita que diga que todo el mundo tiene derecho a participar, pero luego hay que

behar da praktikan gauzaten dela. Zuk esan duzu, "badaude parte-hartzeke aurrekontuak herri askotan, era askotakoak, eta denak ez dira oso parte-hartzekeak". Beraz, kontu garrantzitsua horixe da.

Nik gaur, foro honetan, Saramagoren ideia helarazi nahi nuke, ahal den neurrian. Hain zuzen ere, lehengo egunean Saramago-ri egindako elkarrizketa bat irakurri nuen, eta hau zioen: "Ez gara demokrazia batean bizi, ez dezagun geure burua engaina. Plutokrazia batean bizi gara, hau da, aberatsek agintzen dute, eta hori aldatu behar da". Egia da, nik halaxe ikusten dut. Hau da, parte hartzeak esan nahi du jende xehea zutik jarri eta ozen esatea: "Edo denok partidan jokatzeko dugu, edo, bestela, hau ez da demokrazia".

Hans Harms: Laburki, parte-hartzeke aurrekontuari buruz. Ez dut uste tresna bat denik. Tokiko Agenda XXIen antzeko zerbait da; parte-hartzea ezartzen du, eta udalerrri edo eskualde bakoitzak bere modura eramanen du aurrera, Donostian, Porto Alegre-n, Berlin-en...

Ni ere Porto Alegre-n izan nintzen, 1996. urtean, uste dut; esperientziaren lehen hamar urteen urteurrena izan zen orduan. Eta oso interesgarria iruditu zitzaidan, baina ez aplikagarria; ezin zen eraman Europako egoerara.

demostrar que se produce en la práctica. Tú has dicho "hay presupuestos participativos en muchos pueblos, de muchas maneras distintas, y todos no son muy participativos". Entonces, lo importante es eso.

Lo que quisiera transmitir aquí hoy, en este foro, es un poco la idea de Saramago. El otro día leí una entrevista de Saramago, quien decía: "No vivimos en una democracia, no nos engañemos. Vivimos en una plutocracia, o sea, mandan los ricos, y eso se tiene que acabar". Es verdad, yo lo veo así. Es decir, la participación significa que la gente de a pie alce la voz y diga: "O todos jugamos en la baraja o, si no, esto no es democracia".

Hans Harms: Brevemente, sobre el presupuesto participativo. No creo que sea un instrumento. Es un tema como puede ser la Agenda Local XXI, que prevé la participación y cada municipio o cada región lo realiza de forma diferente, San Sebastián, Porto Alegre, Berlín...

Yo también estuve en Porto Alegre, creo que en 1996, que fue el jubileo de los primeros diez años de la experiencia. Y me pareció muy interesante, pero no aplicable, no transferible a la situación en Europa. Casualmente,

Kasualitatez, Stockholm-eko Herritarren Parte-hartzeko arduradunarekin izan nintzen han; kasualitatez, txiletarra zen, eta horrek gaztelaniaz komunikatzea erraztu zuen. Berak ere hauxe esan zuen: "Begira, oso ongi iruditzen zait egiten ari zaretena, oso ongi iruditzen zait, baina ez dit balio. Zergatik? Zer Porto Alegre-n? Parte hartzen dutenak oso oinarrizkoak diren gauzengatik mobilizatzen dira. Ez dute kanalizatorik, ez dute urik, ez dute eskolarik, orduan, noski, jendea mobilizatu egiten da, eta bileretara ehunka doa jendea. Baina nik halako zerbait antolatzen badut Stockholmen, inor ez da joango." Orduan, han asko balio du, baina ez du zerikusirik hemengoarekin. Eta batez ere hiri-inguruetako auzoetarako tresna bat da, Porto Alegre-ko hiriguneko dendariak eta goiko/erdiko klaseak ez dutelako, printzipioz, inoiz parte hartu. Ez dakit azken urteotan hori nolabait aldatu den, baina hiri-inguruetako auzoetarako mekanismoa izan da.

Bestalde, bitxia iruditzen zaidan xehetasun txiki bat daukat; hain zuzen, Konstituzioan hau irakurtzen da: herritarrek arazo publikoetan parte hartzeko eskubidea dute, zuzen-zuzenean nahiz ordezkari bidez, baina katalanezko itzulpenetan "nahiz" hori ezabatu eta hau jarri dute: zuzen-zuzenean ordezkari bidez. Bitxia da oso.

estuve allí con el responsable de Participación Ciudadana de Estocolmo, casualmente chileno –lo que facilitó la comunicación en castellano–, y el también dijo: "Mira, me parece muy bien lo que están haciendo, me parece muy bien, pero no me sirve. Porque, ¿qué pasa en Porto Alegre? Los que participan se movilizan porque luchan por cosas básicas. No tienen canalización, no tienen agua, no tienen colegios, entonces, claro, la gente se moviliza y hay reuniones con cientos de personas. Pero yo monto una historia de esas en Estocolmo y no va nadie." Entonces, allí sirve muy bien, pero aquí no tiene nada que ver. Y es sobre todo un instrumento para los barrios periféricos, porque los comerciantes y la clase media-alta del centro de Porto Alegre, en principio, nunca ha participado. No sé si en los últimos años ha habido un cambio, pero ha sido un mecanismo para los barrios periféricos.

Por otra parte, tengo una pequeña anécdota que me parece muy curiosa, porque si lees la Constitución, en ella se dice que el ciudadano tiene el derecho de participar directamente o a través de los partidos legítimamente, pero en las traducciones en catalán han borrado esta "o" y ponen: directamente a través de los partidos políticos. Es curiosísimo.

Helena Franco: Gauza batzuk orain labur bukatzeko, nire aldetik. Denok ados egon gaitezke ideala izango litzatekeela gure gizarteak gaur egun duten arazo handien inguruan eztabaida sakon eta integralak egitea proiektu zehatzen inguruan aritu beharrean, hau da: zer kontsumo-eredu nahi dugun, produkzio-eredua nolakoa, lurraldeari buruzkoa, jasangarritasunari zer garrantzia eman behar diogun horretan guztian, berdintasunari eta justizia sozialari, etab. Baina praktikan horrelako eztabaidarik ez da egiten eta proiektu jakinetara jotzen dugu gure kezken eta proposamenen inguruko eztabaida planteatzeko orduan, ez?, gizarte mailan diot, oro har.

Edonola ere, nire ustez, zilegi da eztabaida proiektu zehatzetatik abiatzea. Eta gainera, normalean proiektu puntualagoak eztabaidatzen ari garela, aipatu ditugun arazo handi horiek ere ateratzen eta islatzen dira diskurtso eta jarrera desberdinetan; nolabait bada zeharkako modu batean haiei buruz eztabaidatzeko era ere.

Beraz, proiektu jakinen inguruan ardaztutako eztabaida-prozesu eta metodoek muga nabarmenak baldin badauzkate ere, badituzte aldi berean bere abantailak esandako zentzu horretan.

Helena Franco: Para acabar, quisiera decir brevemente algunas cosas más. Todos podemos estar de acuerdo en que lo ideal sería que, en lugar de tratar sobre proyectos concretos, se realizaran debates amplios e integrales sobre los grandes problemas actuales de nuestra sociedad, tales como: qué modelo de consumo deseamos, qué modelo de producción, sobre el modelo territorial, la importancia que debemos otorgar en todo esto a la sostenibilidad, a la igualdad y a la justicia social, etc. Pero lo cierto es que en la práctica no se realizan debates de este tipo y solemos centrarnos más bien en proyectos determinados a la hora de plantear la discusión en torno a nuestras preocupaciones y propuestas, ¿no?, quiero decir a nivel social, en general.

De todos modos, es perfectamente legítimo canalizar el debate partiendo de proyectos concretos. Además, generalmente, en el contexto de las discusiones sobre esos proyectos más puntuales, en los diferentes discursos o posicionamientos también emergen y se reflejan esos grandes temas a los que hacíamos referencia. En cierto modo, es una forma indirecta de discutir sobre ellos.

Por lo tanto, aunque los procesos y métodos de debate centrados en torno a proyectos concretos presentan evidentes limitaciones, tienen a su vez una serie de ventajas en la línea de lo apuntado anteriormente.

Beste kontu bat: herritarrei egiten zaien kontsulta zuzenaren inguruan, nik uste dut emaitzei ez zaiela inongo beldurrik izan behar. Emaitza izango da herritarren gehiengoak erabakitzen duena. Batzuetan agian ateratzen dena ez da izango oso jasangarria ingurumenaren ikuspegitik, beste batzuetan auskalo, ez? Orduan, emaitzei nik ez nieke beldurrik izango. Hori bai, argi daukat nola edo hala balioa eman behar zaiola herritarrei egiten zaion kontsulta horri.

Ilido horretan argiena izango litzateke kontsulta batean ateratako emaitza binkulantea (loteslea) izatea. Kasu horretan, gehiengoak aukeratutako proiektua aurrera atera beharko litzateke. Eta binkulantea ez bada –eta nik uste dut hori ere egin daitekeela–, orduan, kasu horretan, kontsultatu da, herritarrek beren iritzia azaleratu dute norabide batean, eta gero arduradun politikoei egin dezakete edo gehiengoak esan duena edo beste zerbait, eurek egokiagotzat jotzen dutena.

Agian, alderdi batek garapen jasangarriari izugarritzko garrantzia ematen badio eta ateratzen den emaitza guztiz horren kontrakoa baldin bada, esan dezake: ados, guk onartzen dugu gehiengoaren nahia honako proiektu hau dela, baina hala ere guk beste hau aproposagotzat hartzen dugu eta horren alde egingo dugu.

Otra cuestión: respecto a las consultas directas a la ciudadanía, pienso que a los resultados no debemos tenerles ningún miedo. El resultado será lo que decida la mayoría. Puede que en algunas ocasiones el resultado no sea muy sostenible en términos medioambientales, en otras, ¡quién sabe! Por consiguiente, no debemos temer al resultado. Eso sí, tengo muy claro que de un modo u otro hay que dar valor a la consulta ciudadana.

Al respecto lo más claro sería que el resultado de la consulta fuera vinculante. En ese caso, habría que llevar a cabo el proyecto que resultara mayoritariamente elegido. Pero, si no fuera vinculante –y yo creo que eso también puede hacerse–, entonces, en este caso, se ha consultado, los ciudadanos y ciudadanas se han manifestado en un sentido determinado, y luego los responsables políticos podrán hacer o bien lo manifestado por la mayoría o bien alguna otra opción, que ellos consideren más conveniente.

Puede darse el caso de que la prioridad de un partido político sea el desarrollo sostenible y que el resultado de una consulta determinada vaya justo en sentido contrario. Podría plantearse en términos de que somos conscientes de que la mayoría apuesta por un proyecto concreto, pero aún así consideramos que este otro es más adecuado y vamos a apostar por él.

Zergatik ez? Alegia, binkulantea ez izateak ez du esan nahi gero emaitzak kontuan har ez daitezkeenik; azken erabakia arduradun politikoei dagokie eta bat etor daiteke edo ez herritarrek adierazitakoarekin, baina, betiere, beharrezkoak diren azalpenak emanda eta horrek dakarren erantzukizun mailarekin.

Hau da, nik uste dut nolnahi ere jarrera demokratikoa dela kontsulta egitea, bere arrisku guztiarekin: agian ez da aterako nik nahi dudana eta ondoren gainera ez dut egingo gehiengoak esan duena, baina onartzen dut horrek dakarkidan kostua. Argi dago horrelako erabaki batek (kontsulta burutzea, baina ondoren emaitza neure ez egiteak) kostu handia izan dezakeela niretzat, baina hala ere aurrera egingo nuke konbentzimentu osoz pentsatzen dudalako interes orokorraren izenean hobe dela nik daukadan jarrera. Nik uste dut honelako planteamendua aurrerapauso nabarmena dela gaur egun daukagun egoerarekin alderatuta, ez?

Uste dut, bestalde ere, sozialki baloratu behar dela atzera egiteko gaitasuna, hau da, errektifikatzeko gaitasuna. Ez dakit gaur egun zergatik dagoen hain gaizki ikusia, erabaki batean atzera egitea ahultasunen irudi dela ematen du. Ez, ez, ez, balio positiboa izan behar du. Atzera egiteko gaitasuna duen politikari batek, nire

¿Por qué no? Quiero decir que el hecho de que no sea vinculante no significa que no sea relevante; la decisión final recae en los responsables políticos y puede ser coincidente o distinta a la expresada por la ciudadanía, pero, en cualquier caso, dando las explicaciones oportunas y asumiendo el nivel de responsabilidad que ello conlleva.

De cualquier forma, opino que lo democrático es convocar la consulta, con todos sus riesgos: que no salga mi opción y, además, quizá no adoptar la decisión de la mayoría, pero asumo el coste que ello me acarrea. Es evidente que una decisión como ésta (realizar la consulta pero luego actuar sin asumir el resultado) puede suponerme un alto coste, pero, aun así, seguiría adelante porque tengo el absoluto convencimiento de que mi opción es mucho mejor desde la perspectiva del interés general de la sociedad. Creo, sinceramente, que un planteamiento en esta línea constituye un avance sustancial respecto a la situación actual, ¿no?

Pienso, asimismo, que a nivel social debe valorarse la capacidad de rectificación. No sé por qué hoy en día está tan mal considerada, parece que es un síntoma de debilidad. No, no, no, debe ser un valor positivo; la capacidad de rectificación en un político debería valorarse positivamente por la ciudadanía, ya que a fin de cuentas

ustez, balio positibo bat izan beharko luke jendearen aurrean, azken batean errekifikatzen jakitea badelako bere ikusmiraren zabaltasunaren adierazgarri, eta malgutasunarena. Eta, nire iritziz, balio horiek oso inportanteak izan behar dute XXI. mendeko gizarteetan.

Eta azkenik gauza puntual bat. Uste dut, parte-hartzearen politika bultzatzeko testuinguru batean, sekulako iruzurra dela proiektuak egiten hastea, martxan jartzea, benetako eztabaida soziala eta hori bideratu ahal izateko bide guztiak jorratu aurretik, hots, "egintza burutuen politika" inposatzea; izan ere, horrela erabakiak praktikara eramaten baitituzte herritarrek beren nahia jakinarazi aurretik, eta horrela ez dira aintzakotzat hartzen ez beste administrazio maila batzuek izan dezaketen iritzia, ez herritarrena, etab. Egintza burutuen politikekin herritarren parte-hartzerako politika bat guztiz "kakaztua" geratzen da, erabat galtzen du bere balioa. Horiek dira, gutxi gora-behera, mahaigaineratu nahi nituen ideiak.

María Luisa Aguirreche: Uste dut egia dela, oso, Iñaki-k presio-taldeo lobby ekonomikoek politikariengan duten eraginaz lehen esan duena. Eta era berean, deigarri gertatzen zait politikariek ez direla inola

saber rectificar, modificar una decisión, es indicador de una mayor amplitud de miras, de flexibilidad. Y, en mi opinión, esos valores deben ser de vital importancia en las sociedades del siglo XXI.

Y por último, una cuestión puntual. Creo que, en un contexto de impulso a la política de participación, es un enorme fraude poner en marcha, iniciar la ejecución de un proyecto antes de que se haya posibilitado la realización de un verdadero debate social y se hayan articulado todos los medios para poder llevarlo a cabo, es decir, la imposición de una "política de hechos consumados". Eso significa llevar a la práctica las decisiones antes de que la ciudadanía se haya manifestado al respecto, y así no se toman en consideración ni la opinión del resto de administraciones, ni la de la ciudadanía, etc. Con políticas de hechos consumados una política de participación ciudadana queda totalmente desfigurada, pierde todo su valor. Ésas son, más o menos, las ideas que quería plantear.

María Luisa Aguirreche: Una cosa que ha dicho antes Iñaki sobre la influencia de los grupos de presión o los lobbys económicos en los políticos creo que es algo muy cierto. Y lo que me parece que también es llamativo

ere horren jakitun, beti herrialdearentzako edo dauden gizartearentzako gauzarik onena egiten ari direla uste dutelako. Ez dira asko ohartzen alde jakin batean daudela, eta, batez ere, prestakuntza eta ingurumena denari buruzko nozioa falta zaizkie. Nire ustez, hitz potolo horiek esaten jakin badakitela, baina ez dute haien edukia ezagutzen, lehenagoko mundu bateatik datozelako, besteak beste. Esan nahi dut pentsamoldea zaharkituta dugula, zoritxarrez, eta nik uste dut horretan oraindik lan sakon bat egin behar dela, gizarte osoan, baina klase politikoan bereziki, zalantzarik gabe.

Aipatu nahi dut mahaian, parte-hartzeaz hitz egitean, ez dugula kontuan izan ingurumena, nahiz eta gidioan sartu genuen, alegia, ea gai berezia ote zen. Eta arrazoi batengatik: ez delako gauza bera ingurumen-arloko parte-hartzeaz eta beste arlo batzuetako parte-hartzeaz hitz egitea, legedi berezia dago eta. Ingurumen-arloko gaitan parte hartzeari buruzko legedi berezia dago, eta legedi horretan antolakunde edo elkarte ekologistak lehenesten edo gaitzen dira parte-hartze prozesuetarako, eta bereziki egiten ditu.

Zergatik da hori hala eta noiztik da hala? Hori hala da 1990eko hamarka-

es que los políticos no suelen ser nada conscientes de ello, porque creen siempre que hacen lo mejor para el país o por la sociedad en la que están. No son muy conscientes de que están de un lado determinado, y les falta sobre todo formación y noción de lo que significa el medio ambiente. Yo creo que son palabras grandes, que las saben pronunciar, pero cuyo contenido normalmente desconocen, entre otras cosas porque vienen de un mundo anterior. Quiero decir que estamos muy viejos en mentalidad, tristemente, y yo creo que eso todavía requiere una labor muy profunda, en toda la sociedad pero, desde luego, particularmente en la clase política.

Sí quería comentar que no hemos considerado en la mesa que, a la hora de hablar de participación, y lo habíamos incluido por eso en el guión, el medio ambiente sí es una materia especial o singular. Y por una razón: porque no es lo mismo hablar de participación en materia de medio ambiente que en otras materias al existir una legislación concreta. Existe una legislación específica, relativa a la participación en materia de medio ambiente, que privilegia o cualifica a las organizaciones o asociaciones ecologistas en los procesos participativos, y que las diferencia.

¿Y por qué esto es así y desde cuándo esto es así? Esto es así a partir de

dan Europar Batasunean arteztarau batzuk ematen ari zirenetik, baina azkenaldian Aarhus-ko Hitzarmen ezagunaz geroztik, batik bat, nazioarteko adostasun jakin batekin; hura gero Europar Batasuneko arteztarau batean jaso zen, eta gure sistema juridikoan 2006ko estatu-lege baten bidez egin zen arteztarau horren transposizioa. Zertatik lehenesten edo gaitzen dira talde ekologistak? Badutelako auzitegietara jotzeko legitimazio aktiboa bat, berehalakoa, zuzena, berehalako ekintza publiko bat, baina kasu honetan legitimazio aktibo eztabaidaezinezarekin (hori garrantzitsua da ikuspegi juridikotik), eta talde horietan, hain zuzen, izan behar dutelako proiektuen bukaerako erabakian eragina izateko ahalmen erreala (hala dio legeak eta hala dio hitzarmenak). Parte hartzea, hor, bukaerako erabakian eragina erreala izatea dela ulertzen da.

Ikuskizun dago auzitegiek zer esango duten kontzeptu horren inguruan. Alderdi juridikotik, oso garrantzitsua da zer esaten duten. Horrekin ez diot garrantzirik kendu nahi hemen esaten ari den guztiari. Baina iruditzen zait abiapuntu bat dela, horixe dugula eta ikuskizun dagoela zer esan nahiko duen.

Nabarmendu nahi nuen desberdintasun hori, alegia, parte hartzeko prozesuak, oro har, eta herritarrak, oro har, ausaz aukeratuak (parte hartze-

una serie de directivas comunitarias que se inician en los años noventa, pero últimamente sobre todo a partir del famoso Convenio de Aarhus, con un consenso internacional determinado, que después se recoge en una directiva comunitaria europea que ha sido traspuesta a nuestro sistema jurídico a partir de una ley estatal de 2006. ¿Por qué tienen una posición cualificada o privilegiada los grupos ecologistas? Porque tienen una legitimación activa para ir a los tribunales, inmediata, directa, una acción pública, pero en este caso con legitimación activa incuestionable –eso es importante desde el punto de vista jurídico–, y porque son esos grupos los que tienen que tener una capacidad de influencia real –así dice la ley, así dice el convenio– en la decisión final de los proyectos. La participación es entendida aquí como influencia real en la decisión final.

Está por ver qué dicen los tribunales sobre este concepto. Desde el plano jurídico, es muy importante lo que se diga. Con esto no quiero quitarle importancia a todo lo que se está diciendo aquí. Pero sí me parece que es un punto de partida, que eso es lo que tenemos y que está por ver qué va a significar.

Quería llamar la atención especialmente sobre esa diferencia entre procesos participativos en general y ciudadanía en general, escogida al azar

ko guneak eta parte hartzeko bes-telako tresna batzuk), batetik, eta ingurumenaren arloan parte hartzea –lege-parametro berriekin–, bestetik, bereizten dituen desberdintasuna; hain zuzen, berriz diot, nik uste dut parametro horiek zerbait aldatzen dutela eta, batez ere, antolakunde ekologistak gaitzen dituztela. Zergatik gaitzen dira antolakunde ekologistak ingurumen-arloan erabakitzeko garaian? Prius ideologiko bat dagoelako: antolakunde ekologistek ingurumenaren aldeko interes bat dutela ulertzea. Azken batean, ingurumena babesteko prius bat dago. Nik uste dut tokiko politikariak ez direla horren jakitun. Ez dakite horretara iritsi dela nazioarteko hitzarmen batzuen bidez, ziurrenik neurri handiagoan nazioarteko burokraten eta eurokraten lanaren ondorioz –ingurumen-gaitan sineste osoak dituzte eta–, politikarien lanaren ondorioz baino, beharbada azken horiek ez baitzekiten zer egosten ari zen mahai horietan. Baina arau horiek hor daude, egon ere; hor ditugu, mahai gainean daude. Gaur egun lege bat dugu, Aarhus Legea deiturikoa, eta horrek esanahi bat du eta izango du. Eta nik uste dut hori ere azaldu behar zaiela klase politikoari eta Administrazio publikoei gaur egun. Zera esan behar zaie: zuek toki berezi hori eman behar duzue, nazioartean adostu den eta hain maila garaitik datorren lege horrek berak antolakunde ekologistei ematen dien toki berezi hori, hain zuzen. Hori ez da kasualitatea.

(NIPs y otro tipo de instrumentos de participación), y lo que es participación en medio ambiente con los nuevos parámetros legales que tenemos ahora, que yo creo que cambian algo y sobre todo cualifican, insisto, a las organizaciones ecologistas. ¿Por qué se cualifica a las organizaciones ecologistas a la hora de decidir en materia de medio ambiente? Porque hay un prius ideológico: el entender que las organizaciones ecologistas tienen un interés por el medio ambiente. En última instancia, hay un prius de defensa del medio ambiente. Creo que los políticos locales no son conscientes de esto. No son conscientes de que a esto se ha llegado a partir de consensos internacionales, probablemente más debido al trabajo de burócratas internacionales y de eurócratas, muy convencidos de las cuestiones medioambientales, que de políticos que, tal vez, no sabían lo que se cocía en esas mesas. Pero lo cierto es que esas normas están ahí, ahí las tenemos, están sobre la mesa. Hoy tenemos una ley, la llamada Ley Aarhus, y eso tiene un significado y va a tenerlo. Y yo creo que eso también hay que explicárselo a la clase política y a las Administraciones públicas actualmente. Hay que decirles: Ustedes tienen que dar esa posición singular que la propia ley, consensuada internacionalmente, y además viniendo desde tan arriba, está dando a las organizaciones ecologistas. Eso no es una casualidad.

Ez zaiere toki abantailatsu hori ematen lobby ekonomikoei, esate baterako. Politikariek hori jakin behar dute, nik uste. Zergatik? Ingurumena berez, iraunkortasuna, babestu beharreko ondasun bat delako, nazioartean adostu den interes orokorreko ondasun eztaba daezin bat. Ez da jarrera ideologikoa –alderdikoia izan zein ez–, genero-berdintasunarekin, esaterako, gertatzen den bezala, horregatik emakumeei parte-hartze jakin bat ematen zaiela; edo sindikatuekin gertatzen den bezala, langileei doazkien arazoengatik inguruan erabakiak hartu behar direnean.

Iñaki Bárcena: Zoritxarrez, nik pentsatzen dut (eta telegrafikoki esango dut) mugimendu ekologistak ahalgaitan aktibo eta handia egin duela, bai Estatuak bai Euskal Herrian, ildo horretan lan egin nahian.

Honako hausnarketa hau itzuliko nuke. Interesgarriagoa iruditzen zait pentsatzea ea Gipuzkoan mapa politikoa ez den aldatu azken hauteskundeetan ingurumen-gatazken ondorioz. Nik uste dut gizartearen zati batek –eta, besteak beste, mugimendu ekologistak– pentsatzen duela iraunehiztasunaren kultura aldatzeko erarik hoberena dela alderdi politikoei zuzenean aurre egitea. Tresna juridikoa eta auzitegiak ere hor daude, baina kasu batzuetan Zuzenbidea ez

No se les da esa posición privilegiada a los lobbys económicos, por ejemplo. Yo creo que eso es algo que los políticos tienen que saber. ¿Por qué? Porque el Medio Ambiente en sí mismo, la sostenibilidad, es un bien a defender, de interés general incuestionable, acordado internacionalmente. No se trata de una posición ideológica sesgada o no sesgada, como ocurre, por ejemplo también, con la igualdad de género y por eso se les da a las mujeres una participación específica; o con los sindicatos cuando se trata de decidir cuestiones que afectan a las personas trabajadoras.

Iñaki Bárcena: Desgraciadamente, yo creo que –y lo digo telegráficamente– el movimiento ecologista ha hecho un esfuerzo activo e importante, a nivel del Estado y a nivel de Euskal Herria, para intentar trabajar en esa línea.

Devolvería la reflexión siguiente. Me parece más interesante pensar si en Gipuzkoa no ha cambiado el mapa político en las últimas elecciones debido a los conflictos ambientales. Creo que hay una parte de la sociedad y, entre otros, del movimiento ecologista que cree que la mejor forma de cambiar la cultura de la insostenibilidad es directamente enfrentándose a los partidos políticos. También la herramienta jurídica y los tribunales existen, pero hay casos en

da mesedegarria mugimendu ekologista edo feministarentzat. Nik ikusten dudanez, une honetan ekologismoaren eta beste gizarte-mugimendu batzuen joera da, batik bat, gatazkak zuzenean gobernuan diren alderdiekin eta zuzenean gobernariekin argitzea. Gogoan dut lehendakariak Klima Aldaketaren Egunean, Bilbon, esan zuela jendeari ingurumen-arloko gai guztietan kontsultatu behar zaiola, eta horrexek balio dit niri. Zoritxarrez, legearen mundua ez da ageri bideragarri den zerbait gisa gizarte-mugimenduen begietan eta gizarte zibilaren begietan. Eta hori arazo bat da, juristentzat arazo bat da.

Hans Harms: Gauza txiki bat, erreferendum batean herritarrek sei erreiko eta dohainikako autobide baten alde bozkatu beharrean, garapen iraunkorragoa babes dezaten lortzeko modua egin den galderari erantzuteko. Metodo-kontua da. Horri buruzko erreferenduma egiten badugu, jakina, gehien-gehienek bide saria kentzeko eta sei erreiko jartzeko esango dute. Baina eztabaida garapen iraunkorrari buruz eta horrek garraioaren arloan esan nahi duenari buruz planteatzen badugu, herritarrak berak gai dira hiruzpalau egunetan –urtetako hezkuntza behar izan gabe– gaiaren nondik norakoak ulertzeko, ea gure seme-alabentzat eta bilobentzat pla-

los que el Derecho no resulta satisfactorio para el movimiento ecologista o feminista. Y yo creo que en estos momentos el ecologismo y otros movimientos sociales tienden más a dilucidar sus conflictos directamente con los partidos que gobiernan y directamente con los gobernantes. Me acuerdo del lehendakari hablando el Día del Cambio Climático en Bilbao, diciendo que a la gente hay que consultarle en todas las cuestiones ambientales, y eso es lo que me vale. Desgraciadamente, el mundo de la ley no aparece ante los movimientos sociales, ante la sociedad civil y ante los movimientos ecologistas como algo practicable. Y eso es un problema, para los juristas es un problema.

Hans Harms: Una pequeña cuestión respondiendo a esta duda de cómo conseguimos que, en lugar de votar en un referéndum a favor de una autopista de seis carriles y gratis, conseguimos que el ciudadano apoye un desarrollo más sostenible. Es una cuestión de método. Si hacemos un referéndum sobre esta cuestión, obviamente, la gran mayoría dice fuera peaje y seis carriles. Pero si planteamos el debate sobre desarrollo sostenible y qué significa esto para el transporte, el mismo ciudadano, y no necesita una educación de años, es capaz de entender en tres o cuatro días de qué va el tema, de si queremos dejar un planeta más o menos

neta ukituago edo ez hain ukitua utzi nahi dugun. Horretarako gure jokamoldea zorrozki aldatu behar du. Baina hori metodo-kontua da.

Florent Marcellesi: María Luisa-k planteatu du ingurumenaz, osasunaz eta herritarren parte-hartzeaz hitz egiten ari garela Europako legedi bat dugulako...

María Luisa Aguirreche: Barkatu, baina lñaki-k ere antzeko zerbait esan du. Uste dut ez didazuela ulertu. Nik ez dut esan Zuzenbidea panazea denik, ez eta ezeren konponbidea ere. Ez nuen hori esan nahi.

Florent Marcellesi: Ez, ez naiz horretaz ari. Ez nindoan horretara.

María Luisa Aguirreche: Esan dudan bakarra izan da antolakunde ekologistek dagokien tokia emateko, baita Zuzenbideak ere –horrela esan dezagun– aitortzen baitio toki hori.

Florent Marcellesi: Niri interesatzen zitzaidan jakitea nola iritsi garen horraino, zergatik dugun ingurumen-arloan parte hartzea ahalbidetzen didan

intacto para nuestros hijos y nietos. Para ello tenemos que cambiar drásticamente nuestro comportamiento. Pero ésta es una cuestión de método.

Florent Marcellesi: María Luisa planteaba que si hoy estamos hablando de medio ambiente, salud y participación ciudadana es porque tenemos una legislación europea...

María Luisa Aguirreche: Perdona, pero es que también lñaki me ha dicho algo parecido. Yo creo que no me habéis entendido. Yo no estoy diciendo que el Derecho sea la panacea ni la solución de nada. No he querido decir eso.

Florent Marcellesi: No, no, no estoy hablando de eso. No iba por ese camino.

María Luisa Aguirreche: Simplemente he dicho que diéramos la posición que merecen a las organizaciones ecologistas, que hasta el Derecho, vamos a decirlo así, lo reconoce.

Florent Marcellesi: Lo que me interesaba era saber cómo hemos llegado ahí, por qué tenemos una legislación que me permite participar en el

lege bat. Gaur ez baitugu horretaz hitz egin, ez dugu hitz egin egoera honetara nola iritsi ahal izan garen esplikatzeko duten historiaren aldetik arrazoi guttziez.

Nik honela esplikatzeko dut. Bueno, ez dakit esplikatzeko ote dudan, baina, behintzat, uste dut herritarren parte-hartzea 1960ko hamarkadako mugimendu politiko handi samar batean jaio zen. 1968ko mugimendua nabarmenduko nuke, ideia askokoa, kontrakultura handikoa, eta gero hura mugimendu ekologistarekin areagotu da. Hala, 1970eko hamarkadan izan genuen, esaterako, Erromako Klubaren Txostena, eta pixkanaka orain dugun egoerara iritsi gara. Izan ere, herritarren parte-hartzea mugimendu ekologista haieran, hain zuzen ere, jaio zen. Eta orain parte hartzeko aukerak zabaltzeko egin behar ditugu. Esaterako, lan-arloko parte-hartze guztia, badu bere bideak gaur egun, edo badituela suposatzen da, eta nik uste dut hori planteatu behar dugula. Esaterako, enpresarekin arazorik egonez gero, sindikatutik pasatzen gara, baina parte hartzeko sistema berriak planteatu litezke enpresan ere. Hori sistema sozioekonomiko osoa ere berraztertzea beharko litzateke.

ámbito del medio ambiente. Porque eso no lo hemos hablado hoy, no hemos hablado de todas las razones históricas que explican cómo hemos podido llegar a esta situación.

Yo lo explico de esta manera. Bueno, no sé si lo explico, pero, por lo menos, creo que la participación ciudadana ha nacido en todo un movimiento político bastante importante en los años sesenta. Destacaría el movimiento del sesenta y ocho, bastante importante, con muchas ideas, mucha contracultura, que después se ha alimentado con el movimiento ecologista. Durante los años setenta hemos tenido, por ejemplo, el Informe del Club de Roma, llegando, poco a poco, a esta situación que tenemos ahora. Porque la participación ciudadana, para mí, nace justamente de esos movimientos ecologistas. Y tenemos justamente que ampliar ahora este abanico de posibilidades de participación. Por ejemplo, toda la participación más bien de ámbito laboral, por ejemplo, tiene ya sus cauces hoy, o se supone que tiene sus cauces, y yo creo que tenemos que plantear esto. Por ejemplo, pasamos más bien por un sindicato si hay un problema con la empresa, pero se podrían plantear nuevos sistemas de participación también en la empresa. Aquí debe revisarse también todo el sistema socioeconómico.

Eta azken gauza, bukatzeko. Zertxobait polemikoagoa da, esango dudanerako erantzunik ere ez dudalako. Parte hartzea eskubidea dela esaten ari gara, baina nik planteatu nahi dut betebeharra ere izan behar duela. Etorkizunerako debate bat irekitze aldera planteatzen dut; esaterako, Belgikan bozkatzeta betebeharra da. Esaterako, aipatu diren zozketen kasuan, nola funtzionatuko litzuzke? Onartzeko betebeharra zenuke?

Iñigo Lamarca: Saioari bukaera emango diogu. Batetik, bihotzez eskertzen dizuten lan-saio honetan parte hartzeagatik. Gizartearentzat, administrazioentzat nahiz Ararteko erakundearentzat berarentzat interesgarria izango den argitalpen batean jasoko da. Bestalde, gaurko formatua berria eta positiboa ere izanda. Noski, zuekin guztiekin harremanetan jarraitzeko prest gaude, euskal gizartearekin lotura bizia izan nahi dugulako. Eskerrik asko.

Y una última cosita para concluir. Es un poco más polémico porque tampoco tengo respuesta a lo que voy a decir. Estamos diciendo que la participación es un derecho, pero yo quiero plantear que también tiene que ser un deber. Lo planteo para abrir un debate futuro porque, por ejemplo, en Bélgica votar es un deber. Por ejemplo, en el caso de los sorteos mencionados, ¿cómo funcionarían?, ¿tendrías obligación de aceptar?

Iñigo Lamarca: Vamos a dar por finalizada la sesión. Por una parte, quiero agradeceros de todo corazón haber participado en esta sesión de trabajo que quedará reflejada en una publicación de interés para la sociedad, las administraciones y la misma institución del Ararteko. Por otra parte, el formato de hoy también ha sido nuevo y positivo. Por supuesto, estamos dispuestos a seguir manteniendo el contacto con todos vosotros porque queremos tener una relación viva con la sociedad vasca. Muchas gracias.

HAUSNARTZEKO
ETA HERRITARREK
PARTE HARTZEKO IV.
FOROA: HERRITARREN
PARTAIDETZA: FIKZIOA
ALA ERREALITATEA?
LABURPENA ETA
ONDORIOAK

RESUMEN Y
CONCLUSIONES DEL
IV FORO DE REFLEXIÓN
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: ¿FICCIÓN
O REALIDAD?

ALMUDENA CACHO
Kazetaria
Periodista



Almudena Cacho kazetariak, zein kontalari gisa aritu baitzen, prestatutako agiri batean bildu zen eztabaida interesgarri eta aberatsa. Han landutakoa laburbiltzen duen agiri hau topaketa egin eta ordu batzuetara aurkezteko prestatu zen, eta bere horretan utzi da, ahozko eztabaidaren bizitasuna jasotzen baitu. Honela dio:

TOPAKETAREN SARRERA

lñigo Lamarca-k adibide zehatzak eman ditu. Berak zuzentzen duen erakundeak berak kudeatutako gaiak aipatu ditu, bai eta erakunde horretan landu ez diren beste gai batzuk ere, esaterako, erraustegiak (Arartekoaren bulegoak Txingudiko erraustegiari buruz jasotako kexan nahiz Zubietako proiektuari buruz aurkeztutako beste kexa batean izandako esku-hartze aktiboa). Alderdi horiez gain, hirigintzako proiektuek duten eraginaz ere hitz egin du, auzotarren protestak sortzen baitituzte, eta hizpidera ekarri ditu harrera-zentroak, adinekoentzako egoitzak, eta abar sustatzea eta instalatzea helburu duten proiektu elkartasunezko edo beharrezkoen aurrean gizartean sortzen diren aurkako jarrerak. Orduan, dagoeneko, abiadura handiko trena aipatu da, eztabaida osoan gairik garrantzitsuenetakoa, errausketarekin eta hirigintzarekin batera.

El interesante y rico debate es reflejado en un documento de la periodista Almudena Cacho, que hizo funciones de relatora. Este documento-resumen de lo allí tratado, que fue redactado para poder ser presentado horas más tarde de celebrarse el encuentro, mantiene su redacción original, pues refleja la viveza del debate oral.

INTRODUCCIÓN AL ENCUENTRO

lñigo Lamarca pone ejemplos concretos. Da referencias gestionadas desde la propia actividad de la institución que dirige, además de otras que no han pasado por ella, y cita las incineradoras (la intervención activa con la queja que recibe la oficina del Ararteko sobre la incineradora de Txingudi, otra sobre la del proyecto de Zubieta). No sólo menciona estos extremos, también habla del impacto de los proyectos urbanísticos con la generación de protestas vecinales o, desde otro punto de vista, la importante contestación social que reciben proyectos solidarios o necesarios como la promoción e instalación de centros de acogida, residencias de ancianos etc. Aparece ya la mención al tren de alta velocidad, una de las referencias más claras a lo largo del debate, junto a la incineración y el ámbito urbanístico.

Eztabaida irekia eta ordenatua izango dela esatea asmo onen adierazpena da beti, honelako iritzi-trukeetan gertatu ohi den bezala. Premisa modura, lehena –hots, eztabaida irekiarena–, inolako zalantzarik gabe, benetakoa da.

Hala, bada, lehen txandan, parte-hartzaileek (guztira, bederatzi) zenbait alderdi zehaztea erabaki zuten topaketaren xedea finkatzeko, hots, herritarren parte-hartzea; eta, ondoren, libreki parte hartzeko aukera eman zen, hitza eskatu ahala. Atera zitezkeen ondorioak aurkeztu ahal izan zituzten orduan, horietarako berriazko atalik egin gabe.

Euskaraz nahiz gaztelaniaz hitz egin genuen, aldibereko itzulpenarekin. Eztabaida arratsaldeko lauak eta erdian hasi zen eta seiak eta erdi arte ez genuen etenik egin. Ordu horretan finkatu zen bilera zazpiak eta erdian amaituko zela; aitzitik, bilkura zortziak emateko bost minutu falta zirenean jo zen bukatutzat.

Ondoren, han esan genituenen berri emango dizuet; laburpena da eta, beraz, definizioz, osagabea da. Gutxitan ekarriko ditut ahotara parte-hartzaileak beren izena eta “kargua” aipatuta. Pertsonaz baino gehiago, batez ere kontzeptuez hitz egingo dut. Nolanahi ere, laster izango dituzue esku-

Sobre el carácter abierto y ordenado del debate se trata siempre de una declaración de buenas intenciones como suele suceder en este tipo de intercambio de opiniones. Como premisa, la primera, la de debate abierto es, sin duda, real.

Así que realizamos una primera ronda en la que los participantes, nueve en total, resolvieron aportar algunas definiciones para centrar el objeto de la cita, la participación ciudadana (a partir de ahora P.C.), y una intervención libre posterior por orden de peticiones de palabra que incluía las posibles conclusiones que se fueran produciendo sin capítulo específico para ellas.

En las intervenciones utilizamos como lenguas, euskera y castellano con traducción simultánea. El debate comenzó a las cuatro y media de la tarde y la primera parte transcurrió sin pausa hasta las seis y media. A esa hora se fijaba el término de la reunión a las siete y media y se levantó la sesión cinco minutos antes de las ocho de la tarde.

Lo que van a leer a continuación es un relato. Un resumen de lo hablado, por definición, incompleto. Me referiré en pocas ocasiones a los participantes por su nombre y “cargos”. Hablaré más de conceptos que de personas, pero anteriormente tienen a su disposición los textos íntegros,

ragarri hitzaldiari dagozkion testuak, osorik, topaketaren laburpen honen ikuspegia zabaldu nahi izanez gero.

EGOERA, EZTABAIDAREN DEFINIZIOA

Zerk izan behar du herritarren parte-hartzearen gai? (parte hartzeko gai nagusiak, gaien garrantzia, hedabideen aldetiko garrantzia, biztanleen zati handi batengan eragina izatea...)

Sarrien jaso dugun erantzuna honako hau izan da: "herritarrei doazkien guztietan, jendeak nahi duen horretan parte hartu behar du".

1.- Iñaki Barcena irakaslearen arabera, eremuak askotarikoak dira. Hemen aintzat hartutako lurralde eremua EAE da, ez NBE edo Estatu. Jendeak parte hartzeko aukera izan behar du eta, hala eskatzen duenean, informazioa eman behar zaio, bai eta hitza ere, entzuna izateaz ez ezik, parte hartzeko aukera ere izan dezan.

- Azpimarratu beharreko lehen esaldietako bat sortu da: herritarren parte-hartzea moda-kontua al da, garapen iraunkorra bezala?
- Beste gai bat enpresaburuena da: zergatik ez dira honelako foroetan izaten?

correspondientes a la charla, a los que recurrir para ampliar la perspectiva de esta síntesis del encuentro.

SITUACIÓN, DEFINICIÓN DEL DEBATE

¿Qué debe ser objeto de la participación ciudadana? (materias más sensibles, importancia de los asuntos, trascendencia mediática, afectación a una parte significativa de la ciudadanía...)

La respuesta más frecuente ha sido: "en todas aquellas cuestiones que afectan a los ciudadanos, la gente debe participar donde quiera".

1.- Los ámbitos son variados, decía el profesor Iñaki Bárcena. El ámbito desde el que se discute aquí es la CAV, no la ONU o el Estado. La gente debe poder participar y cuando lo pida hay que darles la información, y la palabra, no para ser sólo escuchada sino para participar.

- Surge una de las primeras frases subrayadas: ¿la P.C. es una cuestión de moda como el desarrollo sostenible?
- Otra cuestión es la de los empresarios ¿Por qué no están presentes en estos foros?

- Eta beste gauza bat: presio-tal-deek, hots, protesta egiten dutenek, beren buruaren ordezkari gisa bakarrik ez dihardutela frogatu behar dute.

2.- Eva Salaberría-ren aburuz –Donostiako udal-eremuan lan egiten duen parte-hartzeko teknikaria bera–, herritarren parte-hartzea eskubide bat da, baina zerbait gehiago ere bai. Beste zerbait horretan parte-hartzea sustatzen duenaren borondate politikoa dago; borondate hori gabe, eskubidea ezerezean geratzen da. Behar bat ere bada. Prozesu bat da, ez une bat, eta, gainera, eragin handikoa, eraginik gabe, ez baitago parte-hartzerik. Herritarren parte-hartzeak gizartea aldatzeko ahalmena izan behar du. Eragina izateko premia hori antolatzea oso zaila da.

Udalak beste modu batera ulertzen du herritarren parte-hartzea: informazioa, kontsulta, erabakiak hartzea. Garrantzitsua da parte-hartzea zer den argitzea: ikuspegi horretatik, errealitate konplexuari aurre egiteko hainbat ikuspegitatik egiten den ekarpena da. “Hezkuntzaren” kontzeptua sortu da: parte-hartzea hezkuntza-prozesua da, baina guztiona da.

Administrazioaren lana ere aldeztu da, hura deabrutzat ez aurkezteko eskatu da, eta premisa bat propo-

- Una más, los grupos de presión, los que protestan, han de demostrar que no se representan a sí mismos.

2.- Para una técnica en participación, que trabaja desde el ámbito municipal donostiarra, Eva Salaberria, la P.C. es un derecho, pero también algo más. En ese algo más entra la voluntad política del que promueve. El derecho sólo es papel mojado sin esa voluntad. También es una necesidad. Es un proceso, no un momento y además influyente, ya que sin influencia, no hay participación. La P.C. debe poder cambiar la sociedad. Articular esta necesidad influyente es muy complejo.

Desde el ayuntamiento, el concepto de P.C se entiende de otra forma: información, consulta, toma de decisiones. Es importante clarificar qué es participación: desde esta perspectiva es el aporte de diferentes puntos de vista para abordar una realidad compleja. Surge el concepto “Educación”: la participación es un proceso educativo, pero lo es de todos.

Hay también una defensa del trabajo de la administración, una llamada a no demonizarlo y se lanza

satu da: elkarrekin lan egin behar da, baina nahasi gabe; bakoitzak bere lekuan egon behar du: politikariek, herritarrek, teknikariek, eta abarrek.

Hala ere, ideiak trukatzekoan, Administrazioa ez zen ondo aterra; informazioa eskatzen zaiotanean eragozpenak jartzen dituela leporatu zaito, datuak ezkutatu dituela eta, beharbada, kontsultatutako gaietan gezurra ere esaten duela, pertsonetikiko edo gizarte mugimenduetatik mesfidantzaz jokatu duela eta harreman txarra dagoela oro har eta kasu jakin batzuetan.

3.- Florent Marcellesi ekologistaren ustez, herritarren parte-hartzeak ez du mugarik, baina bai mailak (informazioa eskatzekoa eta kontsultak egitekoa). Beste parte-hartzailearen batek ere adierazi zuen bezala, baina, herritarren parte-hartzeak aktiboak izan behar du, hasieratik bukaeraino.

Interesgarria da politikarien inguruko deskribapena: horiek kontsulta egin edo informazioa eskatzeko mailan geratzen dira.

Berdeak aipatu dira: horien aburuz, konpondu beharreko defizit demokratikoa dago (adi kontzeptu horri, berriz ere aipatuko baita bileran.

una premisa: hay que trabajar juntos, pero no revueltos, cada uno desde su posición, políticos, ciudadanos, técnicos etc.

Sin embargo en el transcurso del intercambio de ideas, la administración no salió bien parada. Se le atribuían pegadas en la facilitación de la información, ocultamiento de los datos, cuando no mentiras sobre los asuntos consultados, celos contra personas o movimientos sociales y malas relaciones en general y en casos concretos.

3.- Para el ecologista Florent Marcellesi, la P.C. no tiene límites pero sí tiene diferentes niveles: el informativo, el de consultas, pero como ya había señalado algún participante, la P.C. debe ser activa (de principio a fin).

Es interesante la descripción que afecta a los políticos: ellos se quedan sólo en la actuación consultiva o informativa.

Se menciona a los verdes: para ellos existe un déficit democrático (atención a este concepto que se repetirá en la reunión) que hay que remediar.

Bigarren aldiz, "hezkuntza" aipatu da; kasu honetan, herritarren parte-hartzea haurtzarotik nola ikasten den aztertu da.

Bileran, lehen aldiz ohiko ibilbide baten deskribapena egin da: berdeen mugimenduetatik politikara egiten den bidea. Gauzak aldatu ahal izateko boterea lortzea.

4.- Manu González aholkulariaren ustez, gutzia da herritarren parte-hartzearen gai. Gainera, dagoeneko badugu esperientzia horretan (adibidez, nuklearrei buruzko eztabaida Euskal Herrian). Ingurumena argi eta garbi herritarren parte-hartzean lantzen bada, hori hain da zeharkakoa, ezen eremu guztiak barne hartzen dituela esan baitaiteke.

Parte hartzeko maila buruzko hausnarketa egin da. Azpiegiturei buruzko erabakietan beti berandu ibiltzen garela aipatu da. AHTren kasua paradigmatikoa da: dagoeneko 1980ko hamarkadarako egiten ziren lurzoru-erreserbak. Hortaz, herritarrek etorkizuneko proiektuetan parte hartzea funtsezkoa da.

Ondorioetarako bat: eskizofreniak jotako gizartean bizi gara; gure gizarte ereduak ezin iraun dezake

Surge, por segunda vez, el concepto educativo que en esta ocasión se fijará en el aprendizaje de la P.C. desde la infancia.

Surge, por primera vez, en la reunión la descripción de un paseo habitual: el camino recorrido desde los movimientos verdes o ecologistas hasta la política. Conseguir el poder para cambiar las cosas.

4.- Para el consultor, Manu González todo es objeto de P.C. Y además ya tenemos experiencia en ello. Ej. el debate nuclear vasco. Si lo medioambiental es un ámbito claro para la P.C., es tan transversal que se puede decir que abarca todos los ámbitos.

Hay una reflexión sobre los niveles de participación. Se menciona, como en las decisiones sobre infraestructuras se llega tarde. El caso del TAV es paradigmático: ya se hacían reservas de suelo en los ochenta. Así que en este sentido, la P.C. en los proyectos de futuro es clave.

Una de las conclusiones: vivimos en una sociedad esquizofrénica, nuestro insostenible modelo social

eta zoritzarrekoak egiten gaitu, baina, hala ere, hori sustatzen jarraitzen da.

Herritarren parte-hartzea lortzeko, gardentasuna areagotu egin behar da (mahai-inguruan funtsezko kontzeptu gisa jasoko da, datuak, informazioa edo azalpenak ezkutatzearen aurka), itunak egiteko gizarte-erronka onartu behar da. eta etorkizunean esku hartzea ahalbidetu behar da.

5.- Carlos Alonso abokatu eta ekologistak esan du ados dagoela lehen esandakoarekin; alegia, guztia sartzen dela herritarren parte-hartzean. Hala ere, bukaerako erabakian eragiteko ahalmena duten prozesuak nabarmendu ditu. Eragin-mota hori izatea mahai-inguruan aldeztutako herritarren parte-hartzearen funtsarekin bat datorren kontzeptua da.

Egoera bakoitzaren arabera egongo diren eredu, sistema eta bitartekoen aniztasunaz hitz egin da.

Definizioa eta ondorioa, aldi berean: parte hartzeko eredu bat huraxe izango da, baldin hartzearen dagoen edo jada hartu den erabaki batean eragina badu.

Eremua: hainbat aukera izan dira kontuan: adib., Boroa kasua. Eremua: Zornotza (Bizkaia) al da? Ala,

sigue siendo fomentado pese a conducirnos a la infelicidad.

Para conseguir la P.C. hay que acentuar la transparencia (en el transcurso de la charla se manifestará como un concepto fundamental frente a la ocultación, ya sea de datos, información o explicaciones), aceptar el reto social de pacto y posibilitar la intervención en el futuro.

5.- Carlos Alonso, abogado y ecologista coincide en que todo es objeto de la P.C. Pero se fija en aquellos procesos que tengan capacidad de influir en la decisión final. Éste es un concepto común a la esencia de la P.C. defendida en la mesa.

Se habla de la pluralidad de modelos, sistemas y medios que dependerán de cada situación.

Definición y conclusión al tiempo: un modelo de P.C. es tal, si influye, ratificando o rectificando, una decisión en elaboración o ya tomada.

Ámbito: baraja varias opciones: Ej.: Caso Boroa. El ámbito ¿es el municipio de Zornotza en Bizkaia

beharbada, Ibaizabal Garaiko eskualdea? Ala, agian, Bizkaia? Ala EAE osoa?

Abiadura handiko trena: zeharkatzen dituen udalerriak al dira eremuak?

Herritarren parte-hartzeak erabakian eragina izan dezan, oso garrantzitsua da UNEA: noiz? Proiektua garatzen hasi aurretik.

AHTri dagokionez, herritarrek parte har dezaten aurkez al daiteke orain? Zenbat eta beranduago izan, orduan eta ahalmen txikiagoa erabakian eragiteko.

6.- Mahai-inguruan Julia San José ere izan zen, Médicos por Txingudi elkarteko kidea; elkarrekin horrexek maiztasunarekin 27an Irunen eta Hondarribian lehiatu zen herritarren hauteskunde-plataforma bat sortu zuen.

Herritarren parte-hartzea eskubide bat da, eta hutsik geratu behar ez duen espazio bat. Ekintzaren indibidualtasuna aldeztu zuen: "Nimby" izenekoak (Not In My Back Yard –nire etxearen atzealdean ez–), "nire etxean ez" delakoaren baliokidea. Parte hartzen ikasi behar da, orain taldeka eta bihokadei jarraituz egiten baitugu. Beste parte-hartzaile batek uste du, eredu indibidualistaren

o la comarca del alto Ibaizabal o debe ser Bizkaia o la C.A.V.?

Caso del tren de alta velocidad: ¿el ámbito deben ser los municipios que atraviesa?

Para que la P.C. pueda influir en la decisión es importante el momento: ¿Cuándo? En la pre-gestación del proyecto.

En el TAV ¿se puede someter a P.C. a estas alturas? Cuánto más se tarde, menos capacidad para influir en la decisión.

6.- También tuvimos en la charla a Julia San José, de médicos por Txingudi, y creadores de una plataforma ciudadana electoral que compitió el 27 de Mayo en Irún y Hondarribia.

La P.C. es un derecho y un espacio que no debe quedar vacío. Defendía la individualidad de la acción. Los "nimby" (Not In My Back Yard (no en mi patio trasero), el equivalente de "no en mi casa". Hay que aprender a participar ya que ahora lo hacemos por grupos y a impulsos. Frente al modelo individualista otro participante considera que pasar de lo local o individual a lo global es "el reto." Frente a ciertas

aurka alderatuta, "erronka" dela tokiko edo banakako arlotik globaltasunera igarotzea, hain zuzen. Nimbyei (zerbait egin behar dut, ez baitut nahi nigan eragin duen zerbait; ez dut hori nahi ez etxean ez herrian) eginiko zenbati kritika- ren aurrean, beste parte-hartzaile batzuek hala izateko eskubidea dagoela aipatu dute.

Julia-ren arabera, parte hartzea ez da 4 urtez behin bozkatzea; haren ustez, zerbaiten aurka dagoen tal- detik bereizi behar da, "ez baikau- de zerbaiten aurka".

Arestian aipatutakoari helduta, erabakiak hartu ahal izateko par- te hartu behar dela esan da. Hi- pokresia aipatu da, oso ezaguna den erreferentzia baten bidez: agendak.

Azalpenaren bigarren zatian parte- hartzaile batek adieraziko du alder- di politikoa ez dela aldaketarako irtenbide gisa hartu behar, baizik eta aldaketaren pieza gisa.

7.- Pilar Barquín ekologistak esan du bi ikuspegi daudela. Batetik, erakundeena dago, sasi-parte- hartzea dena, eta komunikatu edo informatu baino egiten ez duena. Bestetik, erakundeen beren ku- deaketan elkarrekin lan egiteare- na dago.

críticas del *nimby*, actúo porque no lo quiero si me afecta mí, en mi casa, en mi pueblo, se defien- de el derecho a hacerlo por parte de otros participantes.

Participar, dice Julia, no es votar cada cuatro años. Cree que hay que desligarse de grupo anti-algo, porque no somos anti.

Se habla como ya se ha coincide- do anteriormente, de que hay que participar para decidir. Surge el concepto de hipocresía a través de una referencia muy conocida y popular: las agendas.

Un participante dirá en la segunda parte de la exposición que no hay que considerar al partido político como una solución de cambio, sino como una pieza del cambio.

7.- La ecologista Pilar Barquín dice que hay dos visiones, la de las instituciones que es una pseudo- participación. Esta sólo comunica o informa. La otra pasa por traba- jar conjuntamente en la gestión de las propias instituciones.

Erreklamazioa egin da: esate baterako, udal batean lan egitea, politikariekin, haien maila berean, herritarren parte-hartzea herritarrak mobilizatzen direnean baino ez dela sortzen ematen baitu.

Ondorengo ideia jada garbi dago eta ondoriotzat har daiteke: gauzak planifikatzen direnetik, hots, hasieratik, parte hartu behar da.

8.- Elena Franco irakasleak (Euskadiraiko garraio-ereduan aditua bera, abiadura handiko trenarekiko jarrera kritikoa agertu izan du) gauza bera adierazi zuen; alegia, herritarren parte-hartzeak integrala izan behar duela, erabakiak planifikatzen direnetik, baina, orain, hala egitea oso zaila dela. Haren hitzetan, horrek ez du esan nahi erabakiak planifikatu ondorengo herritarren parte-hartzea baliogabe geratzen denik edo legitimitasuna kentzen zaionik. Hala ere, praktikan ez dela gai asko lantzen aipatu du. Gai horietan, gutxienez, herritarrek kezkatzen dituztenak, atzerabueltarik gabeko ondorioak dituztenak. Adibidez, ez da gauza bera aurrekontua onartzea eta AHT egitea.

9.- Azkenik, Hans Harms soziologoak (herritarren parte-hartzean aditua) hori gero eta beharrezkoagoa dela uste du. Parte hartzeko demokraziaren krisia bizitzen ari

Surge una reclamación: Trabajar, por ejemplo, en un ayuntamiento con los políticos, al mismo nivel ya que parece que la P.C. sólo existe cuando hay una movilización ciudadana.

Una idea que ya está clara y es conclusión: hay que participar desde la planificación, desde el principio.

8.- La profesora Helena Franco, especialista en el modelo de transportes para Euskadi y crítica con el Tren de Alta Velocidad, se manifestó exactamente en los mismos términos, que la P.C. debería ser integral desde la planificación de las decisiones, pero que, ahora, hacerlo así es muy difícil. Eso no quiere decir, puntualizaba, que invalide la P.C. posterior a la planificación ni la deslegitime. Sin embargo, en la práctica, comenta, no hay muchos asuntos sobre los que se trabaje. Cómo mínimo esos asuntos son los que alarman a la ciudadanía, los que tienen efectos sin marcha atrás. Por ejemplo, no es lo mismo aprobar un presupuesto que construir un TAV.

9.- Finalmente, un sociólogo, Hans Harms, experto en P.C. cree que cada vez ésta es más necesaria. Estamos viviendo una crisis de la democracia participativa. Los

gara. Herritarrek gero eta gehiago eztabaidatzen dituzte kezkarriak zaizkien gaiak, eta politikariek gai horiek bazter uzten dituzte beren programetan, botoak galdu badizakete ere.

Ingurumenaren arazoa indar handiz agertu da topaketan. Harms-ek honako hau adierazi du: azken urtean, badirudi jende guztia ohartu dela arazoaz eta "izututa" daudela adierazten dutela. Zerbait gertatzen ari da eta badakigu. Konturatu egiten gara, herritarra horren jakitun da.

Berriz ere halaxe azpimarratu da, eta ondorio gisa ere ematen da: erabakiak hartzeko prozesuek gardenak izan behar dute; mahai gainean jarri behar dira, eta ez mahai azpian. Eta, gainera, norberak bere bizimodua aldatu behar du. Norberaren erabakiak egon behar du tartean.

Herritarrek parte har dezaten, funtsezkoa da aurrez informazioa ematea.

Harms-ek herritarrek parte hartzeko mekanismo bat baliozkoa den ala ez aztertzeko zortzi irizpide adierazi ditu:

- Informazio teknikoa.
- Eragindakoei eta erabiltzaileei buruzko informazioa.

ciudadanos se cuestionan cada vez más los diferentes asuntos que les preocupan y los políticos obvian esos temas en sus programas por si pudieran costarles votos.

La cuestión medioambiental se define con fuerza en el transcurso del encuentro. Dice Harms: en el último año, parece que todo el mundo ha captado el problema y utiliza la expresión de "estar en pánico." Algo pasa y lo sabemos. Somos conscientes, el ciudadano lo es.

De nuevo se insiste y es también conclusión: hay que hacer transparentes los procesos de decisión, hay que ponerlos sobre la mesa, no debajo. Y además, debemos cambiar cada uno nuestro estilo de vida. Debe haber una decisión personal.

Para que se produzca una P.C. es básica la información previa.

Harms apunta ocho criterios para analizar si un mecanismo de P.C. es válido:

- Información técnica.
- Información respecto de los afectados y usuarios.

- Parte hartzeko motibazioa. Aspergarria ez izatea.
- Gizarteko klase eta talde guztiak barne hartzea.
- Interes jakin batzuk babesten dituzten presio-taldeak sartzearen aurreko immunitatea.
- Elkartearen interes berezien aurreko immunitatea.
- Benetako eztabaida-prozesua. Benetako debatea.
- Administrazioarentzat zer neurritan den loteslea prozesua.
- Motivación para la P.C. Que no aburra.
- Integración de todas las clases y grupos sociales.
- Inmunidad contra el acceso de grupos de presión que definden determinados intereses.
- Inmunidad contra los intereses propios de la organización.
- Proceso deliberativo real. Debate real.
- En qué medida el proceso es vinculante para la administración.

Definizioak eta zenbait ondorio azaldu ondoren, eztabaidak aurrera egin du, bertaratuek hitza eskatuta. Jada aipatu dira alderdi asko, nahiz eta bigarren zati honetan gehiago sakonduko diren. Horien artean, honako hauek daude:

- Metodoak; zozketa herritarren parte-hartzearen adierazgarri gisa. Hori ez da, guztien ustez, baliozkoa den sistema. Hala ere, zozketaren alde aipatu da horrek bermatuko lukeela ordezkari aritzen diren taldeek beren interesen alde egingo ez dutela.
- Hezkuntza, ez bakarrik haurrentzat, baizik eta baita politikarientzat ere; bereziki, horientzat eta administrazio zaharkitu eta burokratikoarentzat. Azken horretan, lanerako erabili ohi den pantaila lau modernoak ez du pareko erreferentziarik zaharrak eta zurrinak diren funtzionamenduko barne-prozesuetan.
- Los métodos; el sorteo como expresión de la P.C. No para todos es un sistema válido. Sin embargo la defensa del sorteo se centra en que garantizaría que los grupos representantes no sirvan a sus propios intereses.
- La educación, no sólo para los niños y niñas, más aún para los políticos. Especialmente para ellos y la anquilosada y burocrática administración, donde la pantalla plana con la que se trabaja no tiene un referente similar en los procesos internos de funcionamiento, antiguos y rígidos.

Adierazitakoaren arabera, hemen badugu aukera kultura politiko berria sor dezakegula erakusteko, parte hartze-ko gogoia baitago.

- Politikara igarotzen ez diren gizartemugimenduen eredua –berezko logika eta jarduerak dituztela– aldezen duten horiekin alderatuta, boterea erabiltzeko beharra ere aldeztu da, boterean parte hartuta erabakitzeko beharra, nahiz eta boterea uzkur izan hirugarrenei kuotak lagatzeko, nolabait esatearren.
- Parte-hartzaileetako batek kontraesanak aipatu ditu, hots, herritarren parte-hartzeak topatu ohi dituen kontraesanak. Adibidez, herritarren parte-hartzeak balio al du hirigunean aparkalekua egin dadin bultzatzeko (zenbat eta ibilgailu gehiago, orduan eta jasanezinagoa izango da eredua)?

ERREFERENDUMA

Edonork parte hartu behar du, eragiten diola sentitzen badu, betiere; horregatik, parte hartzeko guneak, foroak, kontsultak, eta abar, metodo gisa, garrantzitsuak dira, baina ez funtsezkoak. Oinarrizkoa, azkenean, erreferenduma da. Politikariek hura agintzen dute, baina ez dute betetzen.

Adibidez: Barakaldoko lindano-gordelekua. Alkateak erreferenduma agindu

Aquí tenemos la oportunidad, se dijo, de demostrar que podemos parir una nueva cultura política, porque hay ganas de participar.

- Frente a los que defienden un modelo de movimientos sociales que no den el salto a la política, con su propia lógica y actuaciones, también hay una defensa de la necesidad de ejercer el poder, de decidir participando desde él, aunque el poder sea remiso a ceder cuotas a terceros, por decirlo de alguna forma.
- Uno de los participantes introduce el concepto de contradicción, de las contradicciones con las que se topa la P.C. Por ejemplo, ¿la P.C. sirve para defender la construcción de un aparcamiento en el centro de la ciudad: más coche, más modelo insostenible?

EL REFERÉNDUM

Debe haber por parte de cualquiera que se sienta aludido o afectado. Por eso los NIP, foros o consultas etc., como métodos, son importantes pero no fundamentales: lo fundamental al final es el referéndum. Los políticos lo prometen pero no cumplen.

Por ejemplo, en Barakaldo respecto de la celda lindane, el alcalde prome-

zuen, baina, astebetera baino ez, atzera egin zuen. Orain, Muskizko alkateak nola jokatu duen zain gauden, Petronorren barruan koke-instalazioa jartzearen inguruko erreferendumak egingo zuela agindu baitzuen. Agindutakoa betetzerik izango du?

Beste parte-hartzaile batzuek ere adierazi dute erreferendumak, galduren, oso aberasgarriak direla. Hala ere, kontsulta batean egon daitezkeen erantzun guztiek beren iritzien alde egiteko aukera berdinak izan behar dituzte, ikerketa-bitartekoetatik hasi eta hedabideetara.

Parte-hartzaile baten arabera, erreferendumak ez da plebiszitua; plebiszitua goitik behera ezartzen da. Beste batzuen ustez, kontuz ibili behar da, bat-etortzeak eta gogaidetasunak sortu behar baitira. Beste batek haien erabilgarritasuna zalantzan jarri du. Haren ustez, kontsultetako parte-hartzea oso txikia da, eragindakoei baino ez dira mobilizatzen. Zer balio du, orduan, erreferendum horrek?

- Dirua: parte-hartzerako aurrekontuak.

Herritarren parte-hartzea dirua kostatzen da, bai eta parte hartzeko guneak antolatzea ere. Horretarako, aurrekontua, denbora eta baliabideak behar dira.

tió un referéndum. Ahora se espera la actuación del alcalde de Muskiz, que prometió un referéndum sobre la instalación de la planta de coque dentro de Petronor. ¿Podrá cumplir su promesa?

Más participantes coinciden en que los referéndum, aunque se pierdan, son muy enriquecedores. Sin embargo, todas las opciones de respuesta a una consulta deben tener las mismas oportunidades para defender sus posiciones, desde los instrumentos de investigación a los medios de comunicación.

Referéndum, señala un ponente, no es plebiscito, el plebiscito se impone de arriba abajo. Otros creen que hay que tener cuidado porque hay que generar consensos y complicidades. Otro dice que tiene dudas sobre su utilidad. Cree que la participación en las consultas es mínima, sólo se movilizan los afectados. ¿Qué valor tiene entonces ese referéndum?

- El dinero: los presupuestos de participación.

La P.C. cuesta dinero, como organizar NIP (Núcleos de intervención participativa). Se necesitan presupuestos, tiempo y formas.

Dirudienez, ez da onartzen herritarren parte-hartzeak kosturik duenik. Uste dugu parte-hartzeak doan izan behar duela, baina hori ez da hala.

Berriz ere elite ekonomikoen gaia agertu da: oinarritzko erabakiak oso enpresa gutxiren artean hartzen dira, hauteskundeetara aurkezten ez diren enpresen artean.

- Galdera bat: AHT, bai ala ez? Ez al da garrantzitsuagoa –diote– trenbide-sarea sortzeko moduz gehiago arduratzea?

Erantzuna esaldi zorrotza izan da: bai, baina trenbide-sareaz ari garen bitartean, AHTk harrapatu egingo gaitu.

- Gai gogorra mahaigaineratu da: ETA. Parte-hartzaile batek adierazi dutenez, hizpide ditugun mugimenduetarako ETA mehatxua da. Talde jakin batzuek babesten duten gizarte-mugimendu bat egon, eta ETAk, inolako baimenik eskatu gabe, esku hartu duen bakoitzean, eztabaida polarizatu egiten da gizartean. Esate baterako: Lemoiz, Leizaran. ETAk AHTren inguruan esku hartzeko egin duen mehatxuari arreta eskaini behar zaio, horrek ez baitio inolako mesederik egiten parte hartzeko prozesuari.

Gainera, dioenez, esku-hartze horrek sortzen duen giroaz baliatzen

Parece que no se asume que la P.C. tiene un coste. Creemos que la participación tiene que salir gratis y eso no es así.

Surge de nuevo el tema de las elites económicas: las decisiones fundamentales se toman entre muy pocas empresas (empresas que no se presentan a las elecciones).

- Una pregunta: el TAV, ¿sí o no? ¿No es más importante, dicen, preocuparse más de cómo crear una red ferroviaria?

Respuesta con una máxima demolidora: sí, pero mientras hablamos de la red ferroviaria, nos atropella el TAV.

- Se plantea una cuestión dura: ETA. Para los movimientos de los que hablamos, dice un participante y lo pone sobre la mesa, es una amenaza. Cada vez que había un movimiento social, defendido por determinados grupos, e interviene ETA sin pedir permiso, polariza el debate socialmente. Por ejemplo: Lemoniz, Leizarán y atención a la amenaza de ETA de intervenir en el TAV, flaco favor al proceso participativo.

Además, esa intervención crea un caldo de cultivo, asegura, que los

dira politikariak gizarte-mugimenduei aurrera egiten ez uzteko. Ez dago horren inguruko beste adierazpenik.

- Administrazioak dio parte hartzeko prozesuek mugak dituztela eta halakoak zehaztu egin behar direla; muga horiek, batzuetan, teknikoak dira, beste batzuetan politikoak eta beste batzuetan, berriz, ekonomikoak. Administrazioan halako prozesu bat sustatzen denean, ez da zer muga dauden pentsatzen eta ez dira zehazten. Esaterako: Udalak mugikortasun-politika jakin bat baldin badu, ezin da beraiek sustaturiko ekimen horren aurka joan.

Politikoki ez-zuzena den zerbait ere planteatu da: herritarrek parte hartzeko prozesuen mugak, hartzen den erabakia iraunkorra dela bermea. Parte-hartzaile baten arabera, erabakiak hartzerakoan, zeri eman behar zaio balio handiagoa, talde ekologistei ala biztanleei oro har?

- Administrazioak ondorio bat atera behar du (behar bat ere badena): zeharkakotasuna, zerbitzu publikoa berreskuratzea; publikotasunaren kultura eta etika berreskuratzea; horrek herritarrak halakotzat hartzea ekarriko bailuke, eta ez bezerotzat.

poderes usan para no abrir paso a los movimientos sociales. No hay más intervenciones en este sentido.

- Desde el ámbito de la administración señalan que los procesos de participación tienen límites y hay que explicitarlos. A veces técnicos, a veces políticos y a veces económicos. Desde la administración, cuando se impulsa este proceso no se reflexiona sobre cuáles son los límites ni se explicitan. Por ejemplo, si el ayuntamiento tiene una política de movilidad determinada, no puede ir en contra de esa iniciativa promovida por ellos.

También se plantea algo políticamente incorrecto: las limitaciones en los procesos de P.C., la garantía de que la decisión que se tome es sostenible. ¿A quién hay que dar más valor en esa toma de decisiones, dice una participante, a los grupos ecologistas o a la población en general?

- Necesidad-conclusión desde la administración: transversalidad, recuperación del servicio público. Recuperación de la cultura y la ética de lo público, eso haría que se entendiera al ciudadano como tal y no como cliente.

Halaber, parte-hartzezko aurrekontuez hitz egin da, bai eta, besteak beste, Porto Alegre-ko kasu paradigmaticoaz ere. Aurrekontu horien erabilera aipatu da, eta heredatu egin direla, gobernu aldatu den arren; horri buruz adierazi dute, gobernu aldatzen bada, parte-hartzezko aurrekontuak ere aldatu egingo direla, tresna bera izan arren.

Eginkizunen artean dago alderdi politikoei ohartaraztea gizarteak beste logika bat erabiltzeko eskatzeko duela.

la eztabaidaren amaiera, Ararteko bulegoko María Luisa Aguirrechek esku hartu du, honako hauei buruz hitz egiteko:

- Ingurumen-arloak ikuspegi juridikotik duen berezitasuna. Zergatik? Nazioartean gai horri buruzko berariazko legeria adostu delako eta, horren barruan, mugimendu ekologistei pribilegioak ematen zaizkielako erabakiak hartzerakoan parte har dezaten. Mugimendu horiek legitimazio aktibo bat dutela jo dezakete auzitegietara, talde horiek benetako eragina izan behar baitute proiektuen bukaerako erabakian. Abiapuntua da, eta horren etorkizuna ikuskitzen dago.
- Tokiko politikariak alderdi horren jakitun egin beharra dago.

Se habló también de los presupuestos participativos y del caso paradigmático de Porto Alegre, entre otros. Del uso de esos presupuestos, de la herencia de los mismos pese al cambio de gobierno frente a los que mantenían que si cambia el gobierno cambian los presupuestos participativos, aunque la herramienta se mantenga.

Entre las cuestiones que deben hacerse se encuentra la de decir a los partidos políticos que la sociedad pide otra lógica: que se le consulte en lo que le afecta.

Ya casi al final del debate interviene por la oficina del Ararteko María Luisa Aguirreche para hablar de:

- La singularidad de lo medioambiental en el plano jurídico. ¿Por qué? Porque hay legislación específica acordada internacionalmente en este sentido, que privilegia a los movimientos ecologistas en la participación en la toma de decisiones. Estos movimientos podrían ir a los tribunales con una legitimación activa porque esos grupos son los que tienen que tener una capacidad de influencia real en la decisión final de los proyectos. Es un punto de partida y está por ver su futuro.
- Debe concienciarse a los políticos locales en este aspecto.

HAUSNARTZEKO
ETA HERRITARREK
PARTE HARTZEKO IV.
FOROA: HERRITARREN
PARTAIDETZA: FIKZIOA
ALA ERREALITATEA?
PARTE-HARTZAILEEN
ZERRENDA

LISTA DE
PARTICIPANTES DEL
IV FORO DE REFLEXIÓN
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: ¿FICCIÓN
O REALIDAD?



- Carlos Alonso, abokatua eta ekologiaren arloko ekintzailea / abogado y activista en el campo de la ecología.
- Pilar Barquín, “Ekologistak martxan” elkarteko ekintzailea / activista de la asociación “Ekologistak martxan”.
- Iñaki Bárcena, Euskal Herriko Unibertsitateko irakaslea Leioan. Herritarren parte-hartzearen arloan aditua, alderdi teorikoan zein alderdi praktikoan / profesor de la Universidad del País Vasco en Leioa. Experto tanto en el aspecto teórico como también práctico de la participación ciudadana.
- Helena Franco, Euskal Herriko Unibertsitateko Ekonomiako irakaslea, Lurralde Antolamenduan aditua; abiadura handiko trenari buruzko foro zenbaitetan parte hartu izan du / profesora de Economía de la Universidad del País Vasco, experta en Organización del Territorio, y que ha intervenido en algunos foros en relación al tren de alta velocidad.
- Manu González, profesionala eta ingurumenaren arloko ekintzaile ezaguna / profesional y activista reconocido en el campo del medio ambiente.
- Hans Harms, soziologoa, herritarren parte-hartzean aditua; Alemaniatik parte hartzeko guneen ideia ekarri zuen / sociólogo, experto en participación ciudadana y que trajo desde Alemania la idea de los NIP (Núcleos de Intervención Participativa).
- Florent Marcellesi, Berdeen mugimenduko kidea. Plataforma horretan, protesta egiteko ekintza edo ekimen ugaritan parte hartu du / miembro del Movimiento de los Verdes. Desde esa plataforma ha participado en numerosas acciones o iniciativas de protesta.

- Eva Salaberria, parte-hartzean aditua eta Donostiako Udaleko teknikaria /
experta en participación ciudadana y técnica del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- Julia San José, medikua eta Bidasoaldeko medikuen plataformako ki-
dea; plataforma hori hiri-hondakinak errausteko instala-
zioa jartzearen aurka agertu zen /
médico y participante en la Plataforma de Médicos y
Médicas de la comarca de Bidasoa, que se opuso a la
instalación de una planta de incineración de residuos
urbanos.

Ararteko erakundearen aldetik bertaratuak / Asistentes por parte de la institución del Ararteko

- María Luisa Aguirreche, Ararteko erakundeko hainbat arlotako aholku-
lari-koordinatzailea eta foro honetako koordi-
natzailea /
asesora coordinadora de varias áreas de la
institución del Ararteko y coordinadora de
este foro.
- Julia Hernández, Arartekoaren ondokoa /
adjunta del Ararteko.
- Irantzu Iriondo, komunikazio-zuzendaria /
directora de comunicación.
- Iñigo Lamarca, arartekoa /
ararteko.
- Faustino López de Foronda, erakundeko idazkari nagusia /
secretario general de la institución.
- Asier Vallejo, kabinete-zuzendaria /
director del gabinete.

