

# Galicia

---

## Estudio comparativo de la participación ciudadana en el urbanismo de Galicia con dos autonomías: Madrid y País Vasco. Propuesta de una participación en el planeamiento urbanístico

**Jesús Cabanelas de Gracia**

*Abogado. Técnico Urbanista por el INAP*

**Resumen:** La participación ciudadana se erige como una principal arma de la transparencia para la elaboración de los planes generales de Urbanismo. Sin embargo es necesario disipar las siguientes dudas: primero, saber qué es la participación y; segunda duda a disipar es si existe una verdadera participación y para eso podemos utilizar el método de contraste con aquellas Comunidades que están adelantadas en este ámbito de la participación.

### I. Introducción

---

Esta publicación es un resumen de un trabajo mucho más amplio como es la tesina final del Curso Superior de técnico urbanista por el Instituto Nacional de la Administración Pública

La intención de este estudio es conocer e identificar en qué grado existe una aplicación efectiva de la participación ciudadana en el urbanismo y en concreto en la Comunidad Autónoma de Galicia, en comparación con otras Comunidades Autónomas, sobre todo en un momento urbanístico propicio como es la aprobación de la nueva Ley del Suelo 2/2016, de 10 de febrero, y su

Reglamento, aprobado por Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.

Las Comunidades Autónomas elegidas como son el País Vasco, y Madrid, con sus respectivos ejemplos como son el PGOU de Bilbao o, en el caso de Madrid con la participación ciudadana sobre la ordenación de la Plaza de España, que en contraste con Galicia nos puede aportar el grado de participación existente indicándonos si estamos ante una verdadera participación ciudadana o no.

Es importante el análisis de la participación ciudadana en general y en el urbanismo en particular pues es uno de los más relevantes exponentes de la democracia, aun siendo la gestión de las decisiones competencia de las Administraciones Públicas, como veremos.

La participación de la ciudadanía a la que se va a hacer mención, no se refiere a las alegaciones o aportaciones tanto en el avance como tras las informaciones públicas de los instrumentos urbanísticos, sino que este ejercicio de participación debe entenderse como un derecho para **«tomar parte»** en los procedimientos, debiendo estar esta participación pública en el urbanismo recogida y regulada en una Ley, aprobada por los representantes del pueblo en una democracia indirecta como es la de España.

Como señala Boira Maiques, J. V. (2000:2): «la planificación urbana influye en la vida cotidiana de los habitantes de una urbe, pero ¿qué ocurre si planteamos la pregunta al revés?, esto es ¿hasta qué punto los ciudadanos, sus pensamientos, sus acciones y opiniones, sus sentimientos e ideas influyen en —no digamos ya condiciona—, la planificación del espacio urbano?» Es evidente que esta influencia es, al menos, limitada. Asimismo, como señala Villasante (1995:183), parece ser que «planificación y participación se llevan mal».

## II. El alcance legal de la participación ciudadana

La Real Academia Española de la Lengua define el verbo **participar** de la siguiente manera: lat. *Participāre*, y en su primera acepción como, «Dicho de una persona: Tomar parte en algo».

La regulación de la participación ciudadana en la Constitución Española (en adelante CE) tiene su referencia en los siguientes artículos 1, 6, 9.2, 23, 66.1, 67.1, 68, 69, 70,71.4, 87.3, 92, 103.3, 110,111, 140, 141.2, 143, 149.1.32, 151, 152.1, 167.3, 168.3 CE.

Una vez aprobada la Constitución Española de 1978, resulta claro, que la voluntad del poder constituyente era la de erigir una democracia representativa, como lo constata el art. 23 de la CE. Con frecuencia se entiende que la soberanía popular se ejerce en nuestro país a través de la democracia representativa o indirecta pero existen otra forma de ejercer la soberanía popular como mecanismos de democracia directa como establece la Constitución, esto es, i) distintas modalidades de referéndum (arts. 92.1 CE; 151.2 CE; 167.3 CE; 168.3 CE); ii) la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), iii) la acción popular y la participación en la Administración de justicia mediante la institución del jurado (art. 125 CE); iv) la participación en la elaboración de disposiciones administrativas que afectan de forma directa al ciudadano o a través de las asociaciones en que se integran (art. 105 a) CE); v) mediante grupos o formaciones locales (arts. 9.2 y 22 CE).

**La participación ciudadana directa resulta coincidente con la participación representativa**

Se regula en el artículo 9.2 de la Carta Magna la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, cabe destacar el artículo 129.1 de la misma el cual indica que «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social».

«La Constitución Española ha articulado expresamente las siguientes formas de participación:

1. La participación a través de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas mediante

*sufragio universal. Art. 23 CE:*

- *Elecciones al Congreso de los Diputados, art. 68 CE.*
- *Elecciones al Senado, art. 69 CE.*

[...]

2. *La participación directa*

• ***Ejercicio del derecho de sufragio en referéndums, al menos en tres casos previstos en la CE:***

*\*Reforma constitucional, arts. 167 y 168 CE*

[...]

Esta argumentación que recoge el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja Profesor Chueca, R. (2003:123) deja muestra de qué formas de implementación tiene la Constitución Española en cuanto a la participación ciudadana en la vida pública en general.

Lejos de analizar el derecho de la participación en todos los artículos, sí parece oportuno detenerse en uno de los artículos, pues ofrece una visión general de una participación más acorde con este trabajo, con independencia que haya apoyos en otros artículos de la Carta Magna enumerados.

El artículo 23 de la Constitución Española prescribe en su **apartado 1 el derecho a la participación política** directamente o a través de representantes; en el **apartado 2 el derecho de acceso a cargos públicos** en condiciones de igualdad que se desdobra, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, **y el derecho de acceso a la función pública** conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE.

En cuanto al primer apartado del art. 23 CE, la participación política, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su artículo 6º, establece que la Ley es la expresión de la voluntad general y «todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por sus representantes, en su formación»

Este artículo conecta de forma estrecha con la proclamación realizada en el artículo 1.1 CE: «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho». La participación entendida como derecho ofrece la vertiente individual indispensable del Estado democrático. Y la anterior proclamación se refuerza con la mención en el artículo 1.2 de que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado. Aparece en juego también el artículo 9.2 que encomienda a los poderes públicos fomentar entre otras, la participación política. Porque se trata de un derecho de participación política, no de una participación de cualquier otra naturaleza en asuntos públicos. Así, con fecha de 1984 ya el Tribunal Constitucional sentenció una de las primeras Sentencias, esto es, la **STC 51/1984, de 25 de abril**, en donde se descarta la proyección del derecho de participación política a otras esferas de la vida social.

**El alcance de la participación ciudadana directa en los asuntos públicos resulta coincidente con la participación representativa**, imposibilitando que existan otros cauces participativos distintos de la elección de los miembros de las Cortes Generales y de la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución (**STC 51/1984**).

No obstante, esta posición jurisprudencial se refiere exclusivamente al ejercicio del derecho de participación y a la imposibilidad de ejercitarlo fuera de los cauces constitucionales previstos. **Pero no cierra la viabilidad jurídica de derechos participativos autonómicos atípicos imprevistos por el texto constitucional** e incluso a la configuración de figuras híbridas no previstas en los mismos términos que los regulados por la CE, como las consultas populares no referendarias.

Asimismo, sentencias continuadoras del contenido de esta Sentencia son las **STC 63/1987, de 20 de mayo**, F.J. 5º—; la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE —**STC 76/1994, de 14 de marzo**, FF.JJ 3º y 4º; y, por último, al régimen del Concejo Abierto —**STC 119/1995, de 17 de**

## Julio F.J. 3º y más actual, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre.**

Por lo tanto, conforme a la primera Sentencia del Tribunal Constitucional citada, fue seguida de otras muchas sentencias que definen con precisión y hermenéutica que la participación pública se refiere a la participación pública en la elección de los representantes políticos, esto es, centra una democracia indirecta. Como última Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015 de 25 de febrero, que se dictó con ocasión de la Ley de consultas Catalana, plasma que la Democracia de España es indirecta y que la participación ciudadana en los asuntos públicos se centra en un ámbito político en la elección de los representantes en las distintas cámaras territoriales: Estado, Autonomía y Municipio. Con independencia de otras formas de participación en la vida pública como son las iniciativas legislativas o los referéndums.

Dicho lo anterior, nuestra Constitución acoge algunos instrumentos característicos de la democracia directa, como el régimen del concejo abierto (art. 140 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y, bajo distintas modalidades, la institución del referéndum (art. 92.1 CE y demás supuestos que el propio Texto constitucional contempla, y a los que después se aludirá). Son, las citadas, modalidades de participación directa que entroncan con el art. 23.1 CE.

Otras Sentencias del Tribunal Constitucional como las 137/2015 y 31/2015, esta última ya citada, delimitan el alcance del art. 23 de la CE, esto es, plasmaron en sus sentencias que, parece razonable propugnar que las cuestiones más controvertidas y relevantes sobre el diseño urbano deban ser objeto de una consulta popular municipal (no referendaria). Como muestra de lo anterior, el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia 137/2015 declaró inconstitucional el Capítulo III del Reglamento canario que regula las consultas a la ciudadanía pues se refieren a preguntas directas a la ciudadanía que permitiría auténticos referéndums. Sin embargo, no goza de inconstitucionalidad el llamamiento a las «entidades ciudadanas» pues éstas consultas populares a estas «entidades» no revisten caracteres de referéndum y que, por lo tanto, pueden ser convocadas por las Comunidades Autónomas, «no son ya expresión del derecho fundamental de participación política enunciado en el artículo 23.1, sino manifestación, por el contrario, de una democracia participativa», mediante la cual, «ya no el cuerpo electoral, sino cualesquiera otros colectivos, pueden ser llamados a expresar su parecer sobre asuntos de relevancia pública [...]».

A estas previsiones del constituyente se suman todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario —estatal o autonómico— en el marco de sus competencias. Pero siempre, en el bien entendido sentido, de que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que obedecen a una *ratio* bien distinta. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un «*tertium genus*» que se ha denominado **democracia participativa (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)**.

### III. Dos hitos actuales de la participación ciudadana en España: PGOU de Bilbao y Plaza de España en Madrid

Para una mejor comprensión de este apartado del trabajo, primero se van a describir los procesos de participación pública que se han llevado a cabo tanto para la elaboración del PGOU de Bilbao como para la toma de decisiones de la configuración urbanística de la Plaza de España en Madrid. Posteriormente a esta descripción y con el patrón que en este trabajo se considera una participación pública se procederá al análisis crítico de los procesos o justificar los procesos si los mismos han resultado con una participación pública colaborativa.

#### 1. El caso de la elaboración del PGOU de Bilbao PGOU de Bilbao

En el caso en el que nos encontramos, esto es, la participación pública en un Planeamiento General, la Administración Pública de Bilbao entiende que los instrumentos de participación ciudadana y descentralización administrativa con representación de partidos políticos y asociaciones vecinales tiene como objetivo fundamental acercar los servicios públicos del Ayuntamiento a los Distritos y debatir sobre las necesidades de los barrios.

Este acercamiento, parte de los Consejos de Distritos de Bilbao que fueron creados en 1989 y desde entonces han experimentado un avance considerable. Se han consolidado como espacios estables de participación para las asociaciones vecinales y de otro tipo. Tienen capacidad para debatir sobre todas aquellas materias de interés para el Distrito, poseen una asignación presupuestaria anual estable y consolidada y son los canales principales por los que llegan tanto las peticiones ciudadanas como los proyectos del Ayuntamiento para cada Distrito.

A modo esquemático, el territorio del Municipio de Bilbao se encuentra dividido en 8 Distritos donde se articulan y desarrollan órganos representativos con el objeto de facilitar la participación vecinal en el gobierno de la Villa, ser exponentes de los intereses propios de la población en su ámbito territorial y prestar servicios municipales acercando la Administración a la ciudadanía.

En estos Distritos, existe un Consejo de Distrito que es el órgano colegiado de gobierno del Distrito. Su funcionamiento se regula mediante reglamento y funciona en base a dos tipos de órganos: el Pleno del Consejo y las Comisiones Técnicas y Socioculturales. Siendo uno de los principales proyectos en los que se trabaja en el seno de estos Consejos el *Auzokide Plana (plan de vecinos)*, durante el período 2012-2015, destinándose a tal fin un total de 48 millones de Euros para que las vecinas y vecinos, a través de los Consejos de Distritos, para que puedan decidir sobre inversiones en obras estratégicas plurianuales y en trabajos de mantenimiento en sus respectivos barrios.

Es decir, para la redacción del PGOU de Bilbao, se ha establecido como un proceso basado, para su óptimo funcionamiento, en 4 Elementos Generales: a) una visión integral del modelo de ciudad, b) la incorporación de la participación ciudadana en los sectores sobre en los que actúa y tiene alguna incidencia el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), c) la conjunción efectiva de las diferentes visiones de la Villa y d) la combinación armónica y equilibrada de las iniciativas a desarrollar por los diferentes actores a lo largo del proceso.

En este proceso se persigue la consecución de 4 grandes objetivos: i) Garantizar la legitimidad del proceso de revisión del PGOU, ii) reforzar y reafirmar la apuesta del Ayuntamiento de Bilbao por la transparencia y la participación ciudadana en los proyectos e iniciativas de interés, iii) enriquecer la visión del proceso de revisión del PGOU con una amplia participación ciudadana e iv) incorporar los valores emergentes que preocupan a la ciudadanía (Diseño y definición de entornos y espacios públicos de calidad, reducción del impacto medioambiental y consecución de la sostenibilidad económica, urbana y social).

**En el  
Planeamiento  
General de Bilbao  
la participación  
ciudadana es  
fundamental**

Es un modelo de participación abierto e integral que incorpora una amplia variedad de cauces de participación ciudadana adaptados a los diferentes perfiles de participantes que tratan de responder de manera efectiva a las necesidades y realidades sociales específicas de la villa de Bilbao. El modelo establece 3 espacios diferenciados y complementarios, ya citados, destinados a garantizar y facilitar la participación efectiva de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso como son:

**1.** Participación a través de los Consejos Municipales existentes:

**2.** Participación de la Ciudadanía no asociada

**3.** Participación en Mesas Mixtas,

Según el medio de comunicación digital «DEIA», pues datos oficiales no constan, con fecha de 9 de marzo de 2017 informaba que la participación ciudadana en los foros de deliberación a través de la *web*, tanto los correspondientes a los «*lantaldeak*» (de distrito) como a los abiertos a toda la ciudadanía, vecina o no de Bilbao, ha sumado 2.200 aportaciones y comentarios y un total de 6.200 valoraciones en las que se expresa el grado de acuerdo sobre cada propuesta. Y desde septiembre de 2016, más de 4.000 personas han estado participando en las diferentes iniciativas que el proceso de revisión del PGOU se está llevando a cabo. De ellas, más de 2.100 han sido atendidas en los puntos de información, de las que 1.350 corresponden al alumnado de centros educativos de Bilbao.



Subsumiendo la iniciativa de la Administración Pública local y autonómica del País Vasco en relación con la participación ciudadana en la elaboración de un instrumento de ordenación urbanística se pueden colegir los siguientes aspectos en cuanto al alcance de una verdadera participación.

**En primer lugar**, este despliegue de organización y recursos, que se han tenido en cuenta para informar y poner en conocimiento de la ciudadanía los aspectos urbanísticos que la corporación local tienen previsto incorporar en el Planeamiento general, es el óptimo para que pueda tener una opinión la ciudadanía del modelo urbanístico de la ciudad.

**En segundo lugar**, tanto la organización y recursos utilizados para dar traslado de la información y divulgación son los óptimos para poder participar adecuadamente, también es óptima la forma de obtención de la información de las personas, es decir, recoger en escritos las conclusiones de los Consejos Sectoriales y de Distritos, que podrán ser tenidos en cuenta o no con la debida motivación, a la hora de la formación de la decisión final en cuanto a la aprobación definitiva del PGOU.

**En último lugar**, sería mejorable la conformación de las opciones de los ciudadanos, pues las mismas se establecen en 40 integrantes por Distrito, de las cuales 10 serán personas individuales. Se tiene en cuenta que en el caso de que el deseo de participar a título individual supera el cupo asignado por distrito, se procede a un sorteo que atenderá a criterios de edad y género para asegurar la muestra social representativa. Tal conformación de la organización de la ciudadanía no responde a una verdadera participación sino que responde a una representación indirecta de la ciudadanía, y tal representación ya existe en la corporación local.

Por ello, lo idóneo sería un número de jornadas necesarias, las cuales toda la ciudadanía pudiera manifestar de manera personal las opciones que se tiene a dos niveles tanto participar como a nivel municipal y que ello se recoja en unos documentos los cuales serán defendidos por los representantes que de entre ellos se elijan, asesorados por los profesionales tanto técnicos como jurídicos que se determinen para poder llegar a la representación política y explicar el modelo urbanístico que se ha adoptado y a partir de ello se tomen las decisiones que se crean oportunas.

Ni que decir tiene, que se cerraría el círculo de la participación si una vez aprobada definitivamente el planeamiento general, el mismo se presentara ante la ciudadanía explicando los motivos por los cuales se ha elegido ese modelo urbanístico esto es, el «*feedback*» con la ciudadanía.

## 2. El proceso participativo de la ordenación de Plaza España en Madrid

En cuanto al proceso participativo sobre la ordenación urbanística de la Plaza de España en el municipio de Madrid, es necesario hacer una breve descripción de la organización en cuanto a cómo se ha producido la elección de un modelo urbanístico de la Plaza de España.

Esta participación pública en relación con la ordenación urbanística de la Plaza de España en el municipio de Madrid nace de una iniciativa política siendo necesario un amparo regulatorio del urbanismo en relación con estos procesos, puesto que ya existe desde el año 2004, un Reglamento sobre la participación ciudadana en Madrid.

Dicho lo anterior, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, hoy vigente, en su V Exposición de Motivos establece lo siguiente: «En el Título Preliminar se establece el objeto de la Ley, sus principios rectores y los fines de la ordenación urbanística que comprende las actividades de garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo, del planeamiento urbanístico, de ejecución del planeamiento urbanístico y de intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario. La Ley concibe la actividad urbanística como una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las Administraciones públicas. Igualmente, se establece el deber y la obligación de fomento **de la participación ciudadana**».

Con lo que la participación ciudadana se plasma como un principio rector como responsabilidad de la Administración Pública, poniendo tal participación ciudadana como un deber y obligación.

En el proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la

## Se ha dotado de participación pública a la fase de las actuaciones de transformación urbanística

Comunidad de Madrid, en relación con la participación ciudadana se ha dedicado en su TÍTULO I, a la «Información urbanística y participación ciudadana», en donde se establecen las reglas relativas a la información urbanística y al derecho a la participación ciudadana en la actividad urbanística de la Comunidad de Madrid.

En este proyecto se aprecia la diferencia de tratamiento de la participación ciudadana pues en la vigente se establece como un principio rector y en el proyecto ya se regula en un Título propio, y no sólo como un principio rector. Además del acompañamiento actual del art. 5 de la Ley Estatal del Suelo

TRLSyRU.

Bien es cierto, como ya se citó, existe un Reglamento Orgánico de Participación ciudadana de Madrid, de 31 de mayo de 2004, desarrollado por el Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Territoriales de los Distritos de 30 marzo 2005, circunstancia a tener en cuenta para regular finalmente en el urbanismo la participación ciudadana, puesto que con carácter general esta regulado tal participación como lo demuestra el citado reglamento desde el 2004.

De este modo, subsumiendo el aspecto práctico de la participación pública en el urbanismo en el ejemplo de la Plaza de España y la regulación que existe en el momento actual, teniendo en cuanto a las participaciones públicas que en diferentes municipios como es el de Bilbao, anteriormente citado, entendiendo el mismo como un óptimo proceso de participación, se coligen las siguientes consideraciones.

**En primer lugar**, la participación pública de la ciudadanía en el proceso de elección de un modelo de ordenación de la Plaza de España podría mejorarse en cuanto a la propia organización de la ciudadanía pudiendo aprovechar los distritos y las zonas de división del Madrid para informar y divulgar qué es lo que se pretende y recoger las propuestas de la ciudadanía por diferentes medios como registros de papel con independencia de la tecnología siendo la aprobación de la ley 39/2015 la que asienta en la Administración Pública la obligación para ciertos profesionales de tratar con ella de forma electrónica sin embargo no todos tienen tal obligación, ayudando de esta manera a la consecución del citado objetivo de participación.

**En segundo lugar**, el modo de elección de las dos opciones, esto es, el jurado debería no organizarse de un modo en el que no se restringiera la participación de la ciudadanía.

**Y por último**, no se debería haber tomado en consideración ningún modelo de ordenación urbanística de la plaza de España sin un mínimo «*quorum*» de participación. Pues la participación de un 1 por ciento del empadronamiento censado en Madrid no es muestra la elección de Madrid sino la de una minoría. Por lo tanto, se debería tener en cuenta que la no participación es ya una participación, siendo la misma el desinterés de la tal ordenación no es interesante para la ciudadanía y por lo tanto los representantes políticos locales deberían ejercer la responsabilidad de las decisiones que se tomen en este aspecto.

Ciertamente este porcentaje no es representativo de la oposición de la ciudadanía. Sin embargo lo que sí que sería necesario es que exista una mayor concienciación de la sociedad y de este manera haya una mayor participación en los asuntos públicos como el que nos concierne en este trabajo.

## IV. La participación ciudadana en el planeamiento general de Ordenación Urbana de Galicia

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana Estatal, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 (en adelante, TRLSRU) contempla la participación ciudadana conforme lo hacia la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

De este modo, el art. 4.2.c) TRLSRU establece como principio que debe inspirar la legislación sobre ordenación territorial y urbanismo la garantía del «derecho a la información de los

ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas». Del mismo modo, el art. 5.e) TRLSRU presenta el derecho de los ciudadanos a «participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate».

Bien es cierto, que el art. 9 del mismo texto legal determina también la participación pública pero es el caso es de las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias, circunstancia que en este epígrafe se está tratando la participación pública pero desde el punto de vista del planeamiento. De todos modos, es necesario ponerlo de manifiesto pues desde el Estado también se ha querido dotar de participación pública a la fase de las actuaciones de transformación urbanística y no sólo de participación pública en sentido amplio en cuanto a la ordenación territorial.

Desde el espíritu de esta norma estatal se entiende que este derecho de participación pública es un derecho a una participación real, y no meramente formal, y se concreta, en **términos de mínimos**, siendo éstos la obligación de someter a información pública el instrumento de planeamiento, en los términos fijados por la legislación autonómica, conforme al artículo 25.3 del TRLSRU. Este trámite de información pública en el que al menos deberá incluirse para su conocimiento público un resumen ejecutivo comprensivo de: (Chinchilla Peinado, J.A. (2017 a: 250).

**a)** la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y el alcance de dicha alteración y;

**b)** los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

En este contexto del trámite de información pública es necesario hacer hincapié en que la Jurisprudencia del Alto Tribunal rechaza que la ausencia del trámite de información pública en el caso de los trabajos previos de una Plan general sea una causa de anulabilidad, sino que, por el contrario, entiende que se trata de una causa de nulidad de pleno derecho. En esta fase no se trata propiamente de la defensa de intereses particulares afectados sino de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana, como ejemplo la STS de 15 de enero de 2000 (Rec. 2172/1994), que establece lo siguiente:

— **«La cuestión no es, pues, si los recurrentes en la instancia han sufrido o no indefensión, puesto que formularon alegaciones en la fase formal de información pública, sino si la infracción cometida ha impedido alcanzar el fin propuesto con el trámite omitido, que es el de la elaboración de las Normas con la más amplia participación ciudadana»** (SSTS 2430/1987 de 6 de abril; 7 de febrero y 16 de diciembre de 1985; 20 de mayo de 1986; 20 de marzo de 1987; 15 de julio de 1995).

Dicho lo anterior, el Alto Tribunal deslinda perfectamente el derecho de los particulares a formular alegaciones toda vez que se ha aprobado inicialmente el concreto instrumento de planeamiento, de la exigencia constitucional (arts. 9.2, y 105.a) de la CE), de que todos los ciudadanos participen en la elaboración de disposiciones generales incluso, desde antes de adoptarse acuerdo municipal alguno al respecto.

En el caso de la participación en la elaboración de las disposiciones generales, las posibilidades de actuación de los ciudadanos, aportando sugerencias a los trabajos preparatorios, adquiere especial relevancia en cuanto que la Administración aún no se ha pronunciado sobre la preferencia de ninguna de las opciones posibles o alternativas de modelo de ciudad, materializándose en la práctica el **debate social** que debe presidir la confección de los planes urbanísticos desde su formulación inicial. Por ello, el apotegma de estos párrafos es la existencia o no de **un debate social** con ocasión de la información pública en la elaboración de un planeamiento urbanístico, en caso contrario el trámite devendría nulo de pleno derecho.

Toda tramitación de un Planeamiento urbanístico goza de la existencia compleja de diferentes



legislaciones transversales a las que es obligatorio atender, entre otras, la legislación medioambiental. Así, con forme a los artículos 21, 22 y 30 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, requieren que el instrumento de planeamiento en su versión inicial, junto con el estudio ambiental estratégico, sea sometida a información pública y a consulta de las personas interesadas en el seno del procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, y sólo a consulta en el seno del procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica.

La participación en la fase de planeamiento, del que es objeto este trabajo se efectúa por la legislación autonómica en un doble momento.

**En primer lugar**, configurando una fase de participación previa a la de formulación del instrumento de planeamiento, denominada bien consulta, bien información pública sobre el avance o anteproyecto del instrumento de planeamiento. Esa participación se efectúa a través de ideas, y sugerencias todo ello con carácter previo a la formulación por el Ayuntamiento, o; bien con carácter posterior a la elaboración del avance o anteproyecto por el Ayuntamiento. Pero en ambos supuestos, **la decisión de abrir tal proceso corresponde a la Administración Local, como se prescribe en la ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.**

### La Administración Local abre el proceso de participación previa en Galicia

«Dos aspectos deben ser aquí resaltados. De una parte, la legislación autonómica limita la exigencia de formular un avance o anteproyecto con carácter obligatorio a unos concretos instrumentos de planeamiento. Aquí existen dos modelos, fundamentalmente: (i) aquellas leyes que exigen la formulación obligatoria respecto del Plan General y el Plan de Sectorización, permitiéndola con carácter facultativo en el resto de instrumentos, y (ii) aquellas leyes que exigen su formulación obligatoria respecto de todos los instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica». Chinchilla Peinado, J.A. (2017 a: 253).

Bien, esta reflexión efectuada por el profesor Chinchilla, es un claro síntoma del caos de regulación en una norma básica de igualdad como es la participación ciudadana en la ordenación y la gestión urbanística, ex art. 4.2.c) TRLSYRU. Por ello, lo ajustado a Derecho sería que todas y cada una de las leyes urbanísticas regulasen en todos los instrumentos de planeamiento y gestión, no como una comunicación pública sino una partición pública, un **debate social** sobre el urbanismo para **hacer ciudad**. Quizás no tanto en la gestión, pues ello se derivaría de una aprobación de una planeamiento anterior, pero dado que la ejecución del urbanismo no es inmediato y los avatares económicos son dinámicos sí que habría que reflexionar sobre de qué manera se podría realizar un debate social sobre la gestión urbanística sobre una planeamiento aprobado desde hace equis años, pues tal aplicación podría haber devenido inútil e ineficaz para la ciudad.

En relación con la partición pública con carácter anterior a la iniciativa administrativa del realizar el trámite del Planeamiento, el Tribunal Supremo se ha pronunciado de manera mayoritaria que estos trámites previos preparatorios no implican la anulación del plan impugnado, quedando a salvo la garantía de intervención de los particulares por la existencia de los trámites de información y exposición al público en el procedimiento formal de elaboración de los instrumentos urbanísticos, aunque bien es cierto que una Sentencia del Tribunal Supremo, ya citada en este trabajo, ha dictado una Sentencia manifestando la nulidad del Plan General por entender que el debate social se habían cercenado en el Avance sin contar con la participación pública necesaria. STS de 15 de enero de 2000 (Rec. 2172/1994) y se dirá mentará en este epígrafe.

Ahora bien, es necesario traer a colación una doctrina minoritaria por su enjundia jurídica, esto es, y con carácter preliminar, la STS de 8 de abril de 1989 proclama la necesidad de la exposición pública de los trabajos previos en los supuestos de Planes Generales, Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento y de ciertas clases de Planes Especiales de Reforma Interior. En esta Sentencia el Alto Tribunal funda la naturaleza obligatoria de dicha exposición pública, en el caso de los instrumentos de planeamiento general, mediante el

argumento de que «la intensificación de la participación ciudadana tiene su razón de ser en que se trata de elegir un modelo territorial general como marco de convivencia» (**¿debate social?**); mientras que, en el supuesto de los Planes Especiales, la publicación de tales trabajos resulta necesaria si «afectan a barrios consolidados incidiendo sobre su población», pues se trataría de llevar a cabo «intervenciones quirúrgicas que afectan a un cuerpo vivo, a una población que puede verse desplazada por la remodelación proyectada»

Todo lo anterior, tiene su marco, como se ha citado y a ello se tiende, de convivencia de la sociedad como las propuestas de ordenación de ámbito territorial limitado, poseen la suficiente importancia para el desarrollo de la comunidad como para que la exposición pública de los trabajos técnicos preliminares sea obligatoria a fin de que los ciudadanos puedan formular las sugerencias que estimen pertinentes.

Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2000, contiene una doctrina garantista de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación urbana. En concreto, la Sentencia de referencia resuelve en sentido negativo el recurso de casación promovido por la Comunidad Foral de Navarra contra una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos entidades mercantiles contra la Orden Foral que aprobaba definitivamente la modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de Pamplona.

En esta Sentencias el Tribunal Supremo, establece que en el caso de referencia no estaríamos en presencia de la fase de información pública, previa a cualquier acuerdo de elaboración del plan, «que tiene carácter facultativo y la finalidad de recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación» sino, por el contrario, ante la obligación de exponer al público los trabajos de confección del plan, exigida por el art. 125.1 RPU, así reza la Sentencia, con el fin de que cualquier persona pueda formular sugerencias o alternativas a las reflejadas en los trabajos ya realizados. De modo que, la exposición al público de los trabajos preliminares se configura como un deber de la Administración urbanística competente y no como una mera facultad disponible por la misma. Este carácter obligatorio tiene una consecuencia de primera magnitud, negando el propio Tribunal que la posibilidad de formular alegaciones tras la información pública del plan pueda subsanar la omisión de la exposición de los trabajos preliminares, porque en esta fase, «no se trata propiamente de la defensa de intereses particulares afectados sino de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana reconocido en el art. 4.2 TRLS. [...] **La cuestión no es, pues, si los recurrentes en la instancia han sufrido o no indefensión, puesto que formularon alegaciones en la fase formal de información pública, sino si la infracción cometida ha impedido alcanzar el fin propuesto con el trámite omitido, que es el de la elaboración de las Normas con la más amplia participación ciudadana**».

Esta doctrina de subsanar con alegaciones tras la información pública del Planeamiento lo que no se ha hecho durante la elaboración del mismo es a lo que actualmente se está tendiendo, y de ello puede haber derivado o ayudado a derivar una cierta crisis política e institucional que hoy en día se está viviendo.

Por ello, y si se quiere tender a una democracia colaborativa, la legislación que atiene a la transparencia, información, y participación con el tiempo debería ser una parte más de la elaboración del cualquier Plan que haga ciudad y que dependiendo del tiempo que transcurra hasta la ejecución, los instrumentos de gestión se deberían someter a consulta para ver si es el momento oportuno para la ejecución de ese planeamiento. Y de este modo comprobar si la realidad social es diferente a la que se ha establecido en el momento de la elaboración y aprobación del planeamiento general.

**En segundo lugar**, la legislación autonómica prevé un momento posterior de la participación, a la fase previa del planeamiento, esto es, una vez elaborado y aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento.

Este trámite se articula mediante la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en uno o dos diarios de amplia difusión y en la sede electrónica de la Administración que tramita el procedimiento, permitiendo a los ciudadanos presentar alegaciones. Los plazos que varían en

función de la exigencia o no de evaluación ambiental.

De este modo, se exige que tal información pública se efectúe en la forma y en las condiciones que propicien una mayor participación efectiva de los titulares de derechos afectados y de los ciudadanos en general. Para ello debe ponerse a disposición del público toda la documentación exigida para la aprobación del instrumento de planeamiento, incluida la evaluación ambiental estratégica.

Además debe hacerse constar en el acuerdo de aprobación inicial la adecuación o no de la documentación del plan al avance previamente aprobado, indicando, en su caso y con precisión, las variaciones introducidas como establece en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, art. 57 a). La legislación autonómica prevé también la notificación individualizada a los particulares incluidos en el ámbito de los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

Aquí cabe apreciar dos modelos; a) aquellas normas que exigen tal notificación con independencia de que la iniciativa de la formulación y aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo sea pública o privada como en la Ley 2/2016, de 10 de febrero del suelo de Galicia, y b) aquellas normas que solo exigen la notificación cuando la iniciativa de la formulación sea privada, Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid. En todos estos supuestos se procede a la apertura de un trámite de audiencia de los propietarios afectados, optando por identificar como tales a los que así aparecen en el catastro. Chinchilla Peinado, JA (2017 a: 254).

Cuando como consecuencia de la información pública se introduce en el documento aprobado inicialmente cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento debe volver a ser sometido al trámite de información pública. A este respecto, algunas leyes autonómicas positivizan el concepto de modificación sustancial circunscribiéndolo a aquellos que implican la adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación y calificación del suelo, o en relación con la estructura general y orgánica del territorio, como la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

**La participación ciudadana debe tener carácter sustancial para un segundo debate social**

En este segundo momento de participación ciudadana en el planeamiento, la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal que ya se ha expuesto anteriormente, pero en relación a los que se entiende por tener un carácter sustancial para tener la obligación de volver a someterlo al **debate social** de la información pública el Tribunal Supremo, establece que sólo aquellas modificaciones que supongan un nuevo esquema de planeamiento, alterando de modo esencial las líneas básicas o criterios del plan inicialmente aprobado y afectando al modelo territorial dibujado, son susceptibles de ser calificadas como sustanciales a los efectos de requerirse la apertura de un nuevo período de información pública con la finalidad de que los particulares puedan formular las alegaciones que estimen

pertinentes, como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 27 de febrero de 2014 (Rec. 5116/2011), que anula el PGOU de Toledo, por no haber sometido al trámite de información pública el citado planeamiento con siguiente razonamiento que lo extrae de su Sentencia de 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010): «La información pública en ese tipo de planeamiento no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, **sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos, máxime cuando se produce, como aquí sucede, la aprobación de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana**».

Del mismo modo, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2015**, se reconoce que tanto el período de información pública previa a la elaboración de los instrumentos de Ordenación Urbanística a que se refiere el artículo 78.2, del Texto Refundido en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo —TROTUA— como en el de la tramitación del Plan objeto de impugnación, no sólo no se expusieron los informes de riesgo antes citados, sino que tampoco pudieron ser consultados por la recurrente, con infracción de lo dispuesto, en los artículos 22.1.c) de la TROTUA y 39.1 d) del Reglamento que la desarrolla.

La Sala de instancia considera, en definitiva, que se ha producido indefensión a la recurrente con vulneración de los principios de publicidad y participación ciudadana en la elaboración del Plan impugnado, contemplados en los artículos citados, determinante de la necesidad de retroacción del expediente administrativo al momento anterior a la información pública que se prevé en el artículo 78.2 del TROTUA por parte del Ayuntamiento de Gijón, para que, antes de adoptar en su caso nuevamente esa decisión, «subsane la falta de exposición al público de los informes a los que nos venimos refiriendo, todo ello, con la consiguiente declaración de nulidad, ex art. 62.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de los acuerdos de aprobación provisional y definitiva, siendo (así) que, respecto de esta última, de cuanto se ha razonado en éste motivo, se colige que la Administración demandada no debió de adoptar la decisión de aprobación definitiva».

La misma tesis que la plasmada se establece en las siguientes sentencias como la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2013 (Recurso de Casación núm. 4572/2010); Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012 (Recurso de Casación núm. 4286/2010); o 20 de septiembre de 2012 (Recurso de Casación núm. 4622/2010).

Dicho lo anterior, las modificaciones sustanciales que requerirían una nueva información pública como **debate social** serían:

**a)** las alteraciones en el régimen del suelo, que incorporan modificaciones notables de las superficies de los ámbitos territoriales que corresponden a cada tipo de suelo y determinándose, por ello, evidentes e importantes cambios en la clasificación del suelo, lo que implica variaciones trascendentales en la calificación del mismo. Este sería el caso, por ejemplo, de la ampliación o reducción de superficie prevista para la edificación o de las nuevas clasificaciones de suelo; (p.e. SSTs de 20 de noviembre de 1996 y 31 de enero de 2000).

**b)** por lo que respecta a los elementos que determinan la estructura general y orgánica del territorio como pueden ser los aumentos o disminuciones en la red viaria básica y en el sistema de espacios libres que posean una incidencia singular, encontrarían acomodo cuestiones tales como el desvío de una carretera del trazado inicialmente aprobado o la ubicación de un parque público en cuanto actividad discrecional, que no reglada, de la Administración (p.e. STS de 12 de noviembre de 1998 y STS de 27 de enero de 2001,) y;

**c)** en materia de zonificación se consideran como tales «modificaciones sustanciales» las alteraciones de las determinaciones que traigan consigo importantes disminuciones en los coeficientes o edificabilidades de las zonas que se definen.

Desde hace ya tiempo que el Tribunal Supremo ha estado definiendo qué debía entenderse por *modificaciones sustanciales* al efecto de exigir un nuevo período de información pública para que los ciudadanos pudiesen formular las alegaciones o sugerencias que estimasen oportunas.

Se colige de lo anterior que, tanto las Leyes Estatales, anteriores a la etapa del 2007 y sus Reglamentos como las leyes urbanísticas o por lo menos la mayor parte de las legislaciones urbanísticas, no han sabido transmitir cuál es su significado del derecho a la información en el trámite de elaboración y aprobaciones de los Planes Urbanísticos como un proceso participado de toma de decisiones colectivas. Ello es así, puesto que la realidad de los litigios se centran en que no se ha respetado la correspondiente información pública en aras de una participación ciudadana.

Sin embargo, y a pesar que el documento de Bases para una nueva Ley del Suelo de Galicia publicado en el año 2012 en donde hacía referencia explícita a la necesidad de fomentar y mejorar la Participación Pública en la elaboración del Planeamiento, no parece que en el articulado de la Ley 2/2016 finalmente se haya establecido dicha exigencia y una apuesta contundente por ella. De este modo, finalmente parece que la participación pública continúa confiándose al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica para sus fases iniciales y al trámite de exposición pública y alegaciones para una segunda fase en la cual ya existe un documento con un cierto nivel de decisiones y propuestas.

En cierto sentido, lo establecido en la Ley 2/2016 supone una continuidad con las prácticas hasta ahora comunes de Participación Pública en la elaboración del Planeamiento Territorial y Urbano, incluso a pesar de que el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana Estatal realiza de forma más o menos explícita una apuesta por un modelo más amplio y algunas legislaciones urbanísticas autonómicas (por ejemplo la canaria) inciden en que ha de ser temprana



y abierta sobre documentos que no muestren partido por decisiones preestablecidas.

Así de esta forma, seguimos dando continuidad al mismo modelo de participación dejando en manos de las legislaciones autonómicas el cambio de un modelo que desde el Estado ha considerado que es necesario tal cambio en donde haya más y mejor participación de la ciudadanía para «tomar parte» en los asuntos públicos.

No obstante, la remisión implícita en cierta medida realizada por la Ley 2/2016 de la Participación Pública a la cada vez más integrada Evaluación Ambiental Estratégica podría ayudar a incluir esta tarea desde los momentos iniciales de los planes desde un punto de vista reglado. En este sentido, los requisitos exigidos por la Ley 21/2013, de evaluación ambiental estratégica de planes y proyectos, que incide sobre que ésta se ha de realizar a partir de propuestas esquemáticas y abiertas podría facilitar la inclusión de una Participación Pública en el proceso de Planeamiento gallego en fases tempranas e iniciales.

Esta forma de coordinación de la ciudadanía para la elaboración de un planeamiento urbanístico dista mucho de lo que se decía en otra etapa anterior urbanística en cuanto a que la información pública se entendía como, participación ciudadana. Del mismo modo, es necesario poner de relieve que la última decisión se extiende a la representación política como ya se ha visto a lo largo de este trabajo.

Hay que dejar constancia que el legislador autonómico gallego ha querido plasmar el avance sobre el aspecto de la transparencia y la información y para ello aprueba la Ley 1/2016 de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.

## La transparencia e información se ha plasmado en forma de Ley en Galicia

Los aspectos tratados en la Ley, como se decía, tratan tanto de la transparencia en el actuar como de la información, de hecho un capítulo se titula «publicidad activa», bien es cierto que existe un régimen sancionador que está por ver, cómo se aplica.

De cualquier manera, en este trabajo no se hace referencia a una publicidad activa o información sino a un debate social un «*formar parte de*» la creación de estos modelos urbanísticos de la ciudad.

Es de interés poner de manifiesto que con ocasión de la aprobación de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en concreto en su art. 133, prescribe que con carácter previo a la elaboración de cualquier ley o reglamento (y el plan es un reglamento) se sustanciará una consulta previa, a través del portal *web* de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. Ante este precepto el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana emitió su Dictamen 752/2017, que establece:

*«Es de señalar que el plazo de la consulta pública previa no está establecido en la Ley 39/2015, por lo que podrá establecerse en cada caso, pudiendo resultar indicativo el plazo de información pública general previsto en la regulación del procedimiento administrativo común, en el artículo 83 de la Ley 39/2015, que es de 20 días hábiles.*

*Por otro lado, la consulta pública previa solo tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción de los proyectos normativos. No generando obligación de contestar a ninguna de las opiniones que se formulen por los destinatarios de la consulta. No obstante, deberá incorporarse al expediente el resultado de la consulta, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y un resumen de las principales opiniones manifestadas»*

Por lo tanto y en cumplimiento del Derecho positivo y por ahora con la interpretación de un órgano de la Administración Pública puede entenderse lo que con anterioridad a la elaboración del borrador del planeamiento general, la Administración pública debería efectuar a través del portal



web una consulta pública previa sobre el documento con aquellos criterios que se estimen oportunos para dar soluciones a los problemas urbanísticos de la ciudad

Teniendo en cuenta que la consulta pública previa solo tendría efectos administrativos internos para la redacción del Plan, aunque sí debería formar todo el proceso citado del expediente de tramitación administrativa para que con la aprobación definitiva se motivara el modelo de ciudad elegido.

## V. Una propuesta de participación ciudadana en un Plan General de Ordenación urbana de Galicia

---

Todo lo anteriormente descrito en este documento, traza las líneas del estado actual de la participación ciudadana en España y en sus distintos ámbitos territoriales. Identificando qué se entiende por participación ciudadana desde dos perspectivas: i) la política; ii) la administrativa.

Estas diferenciaciones de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico, lo ha plasmado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de septiembre de 2008, cuando dice:

*«[...] **El referéndum** es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental **reconocido en el art. 23.1 CE**. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación "que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de **democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente»**[...]*

Como se lleva exponiendo, la participación pública desde la **perspectiva política**, en donde se tomen decisiones, tal participación tiene unos cauces muy concretos y estrictos los cuales han quedado plenamente definidos tanto por el Ordenamiento Jurídico como por la jurisprudencia tanto del Alto Tribunal como del Tribunal Constitucional en su aplicación de los preceptos concernientes.

Ahora bien, la participación pública en el **ámbito administrativo puede ser aplicable en el sector urbanístico** de muy diversas maneras que ya se están contemplando en la actualidad pero aún queda un largo camino para la ciudadanía entienda la participación pública como una responsabilidad colectiva, es decir, que exista una concienciación social. Por ello, para que tenga su trascendencia práctica y para que su regulación no sea un mero placebo sino que sea eficaz sin depender de estudios desde la Unión Europea ni sanciones, pues siendo las sanciones necesarias no son fundamentales si existe hay responsabilidad colectiva, pero para ello hace falta información, divulgación, educación, concienciación y responsabilidad en el deber de participar en los asuntos públicos

Por ello, con este trabajo se pretende explorar la posibilidad de realizar una participación pública en un Plan General que más adelante se detallará, pero que no quisiera dejar de plasmar porque acompaña a la idea que tengo de participación ciudadana. En este ámbito, el estudio que han realizado Andrés Caballero Quintana y Andrés Sanz, en su trabajo de «Democracia, participación y herramientas de Gestión», es muy elocuente en relación a lo que se quiere plasmar en este trabajo. Estos autores hacen una diferenciación de tipologías de participación ciudadana que será escalable en la medida de lo posible a un Plan General de Ordenación urbana y diferencian tres grandes modelos: participación ciudadana nominal, participación ciudadana relacional y participación ciudadana real.

Por **participación ciudadana nominal** se entenderían todas aquellas herramientas, procesos u otros encaminados a recabar las demandas del ciudadano sin que ello implique que éstos formen parte en el proceso de toma de decisiones de la política pública para la que se le haya recabado su atención. De este modo, la participación en el proceso inicial o, en cualquier otra fase del ciclo no

vincula al dirigente político que, unido a los técnicos, serían los que tuviesen en todo momento el poder decisorio final y la gerencia del programa público correspondiente.

Ejemplo de este tipo de mecanismos son las consultas que se realizan a las redes sociales de un municipio, distrito o barrio para el diseño de planteamientos estratégicos.

La **participación ciudadana relacional** entroncaría con las tendencias actuales de la «*new public management*». La participación ciudadana se enfocaría como incentivo eficaz para la optimización de recursos públicos. Por ello, se diseñaría herramientas destinadas a tal efecto.

De ahí, los mecanismos de co-participación o *partnership* entre las Instituciones y las asociaciones ciudadanas. Esta manera de entender la participación respondería, básicamente, a una perspectiva integral y economicista donde la toma de decisiones y el diseño inicial de la política pública residiría en los técnicos y políticos. Para, posteriormente, delegar o compartir la gestión del programa o competencia. Pudiendo a partir de esta fase existir un mayor *feedback* formal e informal entre los actores reportando, de esta manera, una mayor autonomía e influencia en la toma de decisiones desde la asociación hacia la Institución.

Como se deriva de la observación del cuadro, una pequeña proporción de la ciudadanía tiene una amplia influencia en el ciclo político. Tanto en la interacción con los técnicos y representantes, como con el mismo presupuesto público. Al constituirse en productores de servicios públicos que repercuten, a su vez, en la ciudadanía.

**Una pequeña proporción de la ciudadanía tiene una amplia influencia en el ciclo político**

La **participación ciudadana real** comprenderá todos los mecanismos en los que los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de las políticas públicas, en cualquier fase del mismo, sino que, son ellos quienes tienen el poder de decisión. Siendo, los dirigentes políticos y los técnicos representantes-ejecutores de su voluntad, dando entrada a la ciudadanía en el núcleo de decisiones presupuestarias y escuchando sus preferencias en aquellas operaciones cuya decisión final se la reservan los representantes, como por ejemplo la planificación estratégica.

La propuesta se centra en que la participación de la ciudadanía sea colaborativa aunque no decisiva pues como se ha analizado en este trabajo, tal competencia es de los órganos

representativos territoriales del Estado español.

Pero lo anterior no es óbice ni obstáculo alguno legal para que en el sector del urbanismo y desde la Comunidad Autónoma, en el caso que se propone, la gallega, sea a través de la autonomía local la pueda realizar una colaboración con la ciudadanía de una manera responsable y que esta colaboración pivote desde el punto de vista de un procedimiento administrativo de tramitación de calidad, eliminando cierto riesgo, como desde hace tiempo está sucediendo con los PGOU anulados por el Tribunal Supremo por los motivos estudiados en este trabajo, entre otros.

Se propone no sólo una democracia participativa para la elaboración del planeamiento «*ex ante*» sino también de un análisis «*ex post*» de esta participación.

A la hora de tomar la decisión por parte de la representación política de un municipio de la realización de un Plan General de Ordenación Urbana, debería adoptarse las decisiones presupuestarias necesarias para: a) creación de espacios de debate y divulgación; b) creación de bolsa de profesionales técnicos y jurídicos que asesoren a la ciudadanía en este proceso; c) creación presupuestaria para hacer frente a tal participación ciudadana.

Esta nueva organización tendrá que darse a conocer o ser divulgada convenientemente en aras de la transparencia de este nuevo mecanismo de participación en el plan general de ordenación urbana.

Dicho lo anterior, y centrándose en la propuesta de una participación pública pero en la redacción de un Planeamiento General, la misma ha de partir desde la Administración Local, la cual debe conforme a lo establecido en el art. 9.2, 140 y 22 de la CE y art. 42 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación que reza:

*«1. A fin de asegurar la colaboración entre las Administraciones públicas y las asociaciones, como cauce de participación ciudadana en asuntos públicos se podrán constituir Consejos Sectoriales de Asociaciones, como órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación. 2. Los Consejos Sectoriales de Asociaciones estarán integrados por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones, y por otros miembros que se designen por sus especiales condiciones de experiencia o conocimiento, atendiendo a la distribución competencial concreta que en cada materia exista»*

**Dicho lo anterior, la propuesta que se formula en este trabajo para mejorar la participación pública en un Plan General de Ordenación Urbana**, se centra en la realización de divisiones territoriales de municipio a diferentes escalas: 1.— Escala de barrio [identificándose alfanuméricamente]; 2.— Escala de zona; 3.— Escala de Distrito y 4.— Escala de debate con la corporación política el equipo redactor y una representación de la ciudadanía

La definición de estas escalas y su procedimiento sería:

1.— **Escala de barrio:** se identificará a cada ciudadano del barrio a través del catastro, el cual o bien a través del medio de nuevas tecnologías o presencial en oficinas dispuestas en cada barrio en donde se dispondrán de documentación de examen y habrá profesionales técnicos y jurídicos en donde se explicaran las documentación que se quiere.

En cada oficina tendrán documentos de memoria, justificación o motivos y planos del modelo o modelos de ciudad que se pretende por parte de la representación política. Se nombrará un representante voluntario de la Escala de barrio.

A cada domicilio le llegará una documentación en la que contendrá: cómo y qué modelo está previsto para su barrio y también para su ciudad

En estas oficinas dispuestas para el citado fin se identificarán todos los ciudadanos propios del barrio y se dispondrán de unos concretos días, tras el estudio de la documentación y explicaciones pertinentes dadas por los profesionales de la oficina unos días fijados con tiempo suficiente para que por parte de los profesionales se les explique el porqué de este nuevo procedimiento y la importancia del mismo. Dicho lo cual, se procederá a dar las explicaciones oportunas tanto técnicas como legales sobre los modelos de ciudad y su justificación por la que apuesta la representación política del ciudadano.

Tras estas explicaciones se resolverán las dudas y con cierto tiempo más adelante las propuestas razonadas de otras alternativas y justificaciones de modelos.

En un cierto tiempo prudencial y explicado en la sesión informativa se establecerá un día de exposición de los diferentes modelos y justificaciones de modelo que se prevén así como su votación que se recogerá en acta para elevarla al «Estadio Superior» como es Escala de Zona.

2.— **Escala de Zona:** en este estadio se harán reuniones entre los diferentes profesionales de los barrios (técnico-jurídico y arquitecto) conjuntamente con sus representantes identificando los problemas de escala o sugerencias o modificaciones de modelo con sus justificaciones. En el caso de que haya variaciones de tales modelos aprobados en el barrio se deberá volver a tener reuniones que lleven a la redacción de las actas necesarias para poder aceptar el modelo. En caso contrario no se podría aprobar el modelo de zona [según las mayorías de aprobación acordadas dependiendo de las modificaciones, sustanciales o no del modelo elegido en los barrios].

Una vez aprobada el acta de la Escala de Zona, se eleva a las reuniones de Escala de Distrito.

3.— **Escala de Distrito:** el procedimiento que se sigue es el mismo que en la anterior escala pero en una escala superior, en el que si se suceden cambios sustanciales se deberán someter a la aprobación de la Escala anterior o directamente a las de los barrios para pasar a las escalas de Zona y Distrito. Una vez aprobadas las actas de Distrito, los representantes de estos Distritos y sus profesionales se reunirán en la última escala que es la Escala de debate en corporación.

4.— **Escala de Debate de Corporación** en esta escala se procederá al debate explicación, motivación de las alternativas de los modelos de propuesta por parte de los representantes o también en el caso de no haber modificaciones sustanciales de las alternativas de los modelos

explicar los cambios no sustanciales que se proponen o simplemente ajustarse al modelo propuesto.

## La potestad de la decisión política no se puede sustraer

Como se ha explicado a lo largo del trabajo en el que la potestad de la decisión política no se puede sustraer, sí que es posible estudiar la forma en la que los representantes políticos motivan sus decisiones pues éstas deberían ser cualificadas para apartarse del modelo que opta la ciudadanía y que difiere del propuesto. Pues no hay que olvidar que la alternativa ciudadana está apoyada en la legalidad, si el proceso de participación se ha llevado de manera correcta con su posible ejecución.

A esto también hay que añadir que en el caso de aceptar el modelo propuesto por parte de la alternativa ciudadana en el proceso participativo debe asumirse las responsabilidades sociales propias de tales decisiones de elección de un modelo de urbanismo en el municipio, esto es, la posible anulación y las consecuencias que del mismo traen, siendo la elección del citado modelo de ciudad decidido por parte de la ciudadanía.

La regulación de estas escalas son reuniones de ciudadanos (otro debate es el matiz de quién puede participar, vecindad civil, residencia, etc.) que tienen su amparo en los arts. 9.2 de la Constitución Española que establece que: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La anterior propuesta de modelo de participación pública en la elaboración de un Planeamiento General tiene su amparo tanto en la Legislación Europea de la Autonomía local como en la Constitución Española, como en la Legislación Estatal de Régimen local, concluyendo este recorrido legal por la derecho de asociación y posibilidad de ejecución legal a través de Ordenanzas en el ámbito local.

Así, en la en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1.985, ratificada por España con fecha 20 de enero de 1.988, define la autonomía local en su art. 3º, según el cual: «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos».

Del mismo modo, Constitución Española en su relación con el art. 137 y 140 de la Carta Magna, este último prescribe que: «La Constitución **garantiza la autonomía de los municipios**. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». En estos preceptos constitucionales se establece la garantía de la autonomía local, así como la posibilidad de una regulación legal de las condiciones del régimen del concejo abierto.

La Constitución Española en su art. 22 establece que lo siguiente: «1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

Conforme establece el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 67/1985 y 173/1998 de 23 de julio aunque la consideró vigente en aquello en lo que no padeciera inconstitucionalidad material sobrevenida, ya advirtió que no era desarrollo cabal del artículo 22 de la Constitución por cuanto respondía a principios opuestos al pluralismo actual.

Asimismo, la Sentencia 5/1996 de 16 de enero, el derecho de asociación reconocido en la Constitución no carece de referencia material alguna. Pero la doctrina, la propia jurisprudencia y

ahora el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 1/2002 excluyen del ámbito asociativo la actividad de las sociedades con ánimo de lucro que en puridad también se encuadrarían en la actividad humana organizada por la libre voluntad de las personas y enderezada a un fin determinado.

Quedan, sin embargo, excluidas y fuera de la cobertura del artículo 22 CE y de su desarrollo legal para encajar más bien en la esfera de la libertad de empresa (artículo 38 CE). Completando la acotación, el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 1/2002 excluye de su ámbito de aplicación, tanto a las comunidades de propietarios, como a las que se rijan por el contrato de sociedad como a las mutualidades, así como a las uniones temporales de empresas y a las agrupaciones de interés económico.

Del mismo modo, la Constitución Española en su art. 105 establece que: «La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.»

No obstante, aunque la realidad no sea tan generosa en sus afirmaciones en relación a las legislaciones sectoriales pues constriñen mucho tal autonomía. Sin embargo lo cierto y verdad es que existe una garantía de la autonomía local, en los términos en los que se reconoce en el art. 2.1 LBRL según el cual:

*«1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»*

Desde el punto de vista de la ciudadanía y su iniciativa en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación en el art. 42 «Consejos Sectoriales» que en nuestro modelo de aportación serían **«Los Consejos Locales de Participación Urbanística»**.

Y conforme establece el art. 10 de este texto legal se deberán inscribir a los sólo efectos de publicad conjuntamente son sus Estatutos

Como se ha destacado el derecho de asociarse es un Derecho encuadrado en la Constitución Española en la Sección 1ª y por lo tanto sometido a reserva de Ley Orgánica, que regulan los aspectos básicos y fundamentarles del desarrollo del derecho. Esta delimitación ha sido plasmada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio, que pone en relación el art. 81.1 de la Constitución con el art. 149.1.1ª sobre la competencia exclusiva del Estado en ciertas materia y éste con el art. 149.1.6ª en materias exclusivas en materia procesal.

Esta delimitación del derecho de asociación realizado por el Tribunal Constitucional, esto es, deja que ciertos elementos de este derecho sean regulados mediante ley ordinaria dictada por el Estado o las Comunidades Autónomas, siempre que éstas hayan plasmado en sus respectivos Estatutos de Autonomía la reserva de dicha competencia. En resumen, hay dos contenidos del derecho de asociación un primer contenido básico protegido como derecho fundamental en la Constitución y otro contenido en donde tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, si las mismas se han reservado la citada competencia en sus Estatutos de Autonomía, pueden desarrollar.

Dicho lo anterior, es necesario decir que hasta la modificación de la LBRL introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el proyecto de elaboración de una norma local nacía siempre en el seno de la correspondiente entidad local. No



obstante, con el nuevo artículo 70 bis.2 LBRL existe la posibilidad de que, en los Ayuntamientos, «los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales ejerzan la iniciativa popular presentando «proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal». Esta medida, cuyo régimen desarrolla el precepto citado, obedece a la preocupación de la Ley 57/2003 por reforzar las instancias de participación ciudadana en el ámbito local.

El procedimiento de elaboración de la norma también contempla en esta fase previa la posibilidad de que el proyecto sea sometido a informe previo a su aprobación. La finalidad de estos informes es garantizar, desde este primer momento del procedimiento, la legalidad y la oportunidad de la futura norma, de modo que se adopte la opción más conforme a los intereses de la comunidad local.

**La finalidad de los informes es garantizar la legalidad y la oportunidad de la futura norma**

En este sentido, es necesario, en todo caso, informe previo de las correspondientes Comisiones informativas y de control, o Comisiones del Pleno en el caso de los Municipios de Gran Población, órgano éste al que, como es sabido, le corresponde «el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno» [arts. 20.1.c), 32.2, y 122.4.a) LBRL], entre los que se encuentran la aprobación de una norma local.

También se requerirá informe previo del Secretario general de la Corporación, pero, en este caso, sólo cuando se trate de normas que exijan una mayoría especial para su aprobación. Aunque esta exigencia se establece por el TRRL [art. 54.1.b)

TRRL, y, también, art. 173.1.b) del ROF], se hace en un precepto de carácter básico (Disposición Final Séptima TRRL), que ha de ser respetado por la legislación autonómica de desarrollo.

Para buscar la máxima eficiencia y eficacia de la participación ciudadana en un modelo de ciudad propuesto, que sin lugar a dudas tendrá un período de vigencia superior a la década, se debe reflexionar sobre los **costes económicos** que supone la inversión y fundamentalmente el mantenimiento de una comunicación fluida con quienes realmente son los moradores y beneficiarios de las decisiones que se tome.

Todo proyecto (en el caso que aquí nos ocupa: participación ciudadana) debe estar sustentado **por una necesidad** (el ciudadano demanda información), **por una voluntad** (el Ayuntamiento quiere saber la opinión de los ciudadanos), **un consenso** (de los representantes democráticos de los ciudadanos) **y una capacidad de la Administración actuante**, poniendo los medios necesarios para que exista una buena comunicación que se retroalimente.

A mi entender, el establecimiento de un departamento de participación ciudadana por parte de la Administración actuante, es una garantía de éxito de cualquier planificación territorial y su coste no debe mermar este derecho. La cuantificación económica de este servicio debe estar recogida presupuestariamente en los gastos ordinarios de funcionamiento de la Corporación Local,

En lo relativo a la cuantificación del coste económico del modelo de participación en el urbanismo que se propone en el trabajo, considero que, con independencia de su estimación particular como un coste más de la gestión de los instrumentos de planeamiento, éste debería integrarse en el del propio coste general de funcionamiento de las Administraciones públicas llamadas a aplicarlo, en este caso, Ayuntamientos y Xunta de Galicia.

En este sentido, la articulación y plasmación del modelo participativo en un Plan o programa de participación ciudadana en la elaboración de los distintos instrumentos de planeamiento, debería permitir incluir en el mismo, no solamente su descripción y funcionamiento, tal y como se expone en la propuesta del trabajo, sino también una estimación de los recursos humanos y materiales precisos para su ejecución, con su correspondiente valoración económica, que permitiese de este modo, justificar la dotación de las correspondientes disponibilidades presupuestarias (partidas de gasto del Presupuesto Municipal). De esta forma, quedaría además, garantizada la seriedad y viabilidad del proceso participativo, al no quedar en una mera descripción pero sin una asignación efectiva de recursos presupuestarios.

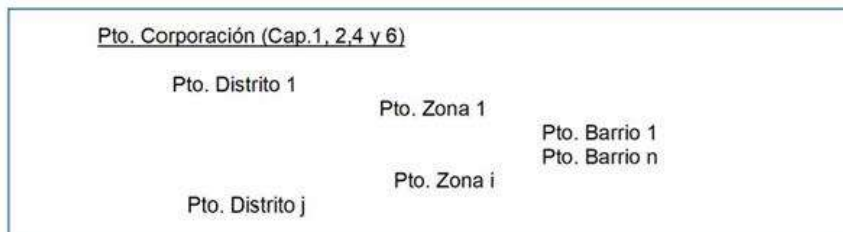
En el Programa o plan de participación para el instrumento de planeamiento de que se trate,

debería de incluir un presupuesto del tipo, por ejemplo:

Presupuesto de Gastos (PLAN o PROGRAMA de participación en el Urbanismo):

- Capítulo I: Gastos de personal (técnicos municipales y demás personal funcionario local) estimando un volumen de horas de dedicación y su coste.
- Capítulo II: Gastos en bienes y servicios corrientes (contratación externa de consultores en participación ciudadana) estimando número de horas y coste.
- Capítulo IV: Gastos de transferencias corrientes (subvenciones a las distintas asociaciones o entidades vecinales que participen en el proceso participativo).
- Capítulo VI: Gastos de Inversión (infraestructuras o soportes informáticos y telemáticos permanentes para la ejecución del proceso participativo).

Teniendo en cuenta la organización del proceso participativo de la propuesta de cuatro escalas: barrio, zonas, distritos y corporación, cabría el desglose del anterior presupuesto, por distritos, zonas y barrios, respectivamente:



De esta forma, las dotaciones totales que apareciesen recogidas en los Presupuestos Generales del Ayuntamiento, aparecerían desglosadas por cada nivel o escala, permitiendo visualizar el gasto que el proceso de participación ocasiona en cada uno de ellos.

Por otra parte, me gustaría incidir en la conexión que tiene la financiación o asignación de recursos presupuestarios para los Planes de participación en el Urbanismo con los procesos de elaboración de Presupuestos participativos. En este sentido, los Planes de participación suben de nivel —al de la planificación estratégica del Ayuntamiento— para incluir la participación a todos los niveles de la gestión municipal (económico-presupuestaria, urbanismo, servicios, cultura, etc...).

Finalmente, también cabe destacar la importancia de la cuantificación y el presupuesto de los recursos dedicados a financiar los distintos procesos de participación ciudadana, en este caso en el Urbanismo —pero también en otros ámbitos— para facilitar la evaluación del coste-eficacia de las propias políticas de participación ciudadana que se lleven a cabo en los distintos niveles de Administración pública, y de esta forma poder justificar su utilidad en la mejora continua de la calidad democrática de nuestro sistema jurídico-político.

**Es importante la cuantificación y el presupuesto para los procesos de participación**

En este trabajo sobre la participación pública se ha intentado disipar, en la medida de lo posible, qué es en aquello en lo que la ciudadanía sí puede intervenir pero no hacerlo hasta el punto de tomar decisiones, pues según el sistema democrático en el que nos encontramos, una democracia indirecta, las decisiones las toman nuestros representantes políticos en diferentes niveles territoriales de competencia: tanto en el Estado, en la Autonomía y por último en el ámbito municipal.

La tesis anterior, es el resultado de múltiples conflictos judiciales que han llegado tanto al Tribunal Supremo como al Tribunal Constitucional que se han mostrado en el presente trabajo, pues se entendía que el art. 23 también hace referencia a decisiones políticas, pues el apartado primero tal artículo establece que «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

De esta manera, la jurisprudencia ha definido de una manera pacífica que, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la

Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades Locales en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución. Por ello, no se trata como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia como puede ser una consulta popular a través de referéndum.

Desde luego es necesario tener en cuenta que un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no solo como resultado. Todas estas manifestaciones del principio democrático tienen su reflejo en el texto constitucional, cuyo ejercicio no cabe fuera del mismo.

Dicho lo anterior, en el que las participaciones públicas del art. 23 de la Constitución Española se refiere a las elecciones de nuestros representantes políticos que son ellos los que toman esas decisiones políticas en nuestra representación, solo queda que la verdadera participación pueda ser llevada a cabo desde una democracia administrativa y no política, esto es, como se decía en el anterior párrafo desde los procedimientos administrativos pues un elemento básico de principio democrático es la del proceso de construcción de las decisiones no las decisiones mismas, que conforme el art. 23 ya se sabe en donde se enmarcan.

Del mismo modo, tiene encaje en este artículo conforme a una consolidada hermenéutica del Tribunal Constitucional sobre este artículo sobre la celebración del instituto de la consulta popular, puesto que en estos casos nos encontraríamos en presencia de una participación política y no ante una intervención participativa en un procedimiento administrativo.

Por ello, el art. 105 de la Constitución Española, tiene una gran importancia a la hora de construir las decisiones con la participación pública de la ciudadanía a la hora de la elaboración del proceso del Plan General de Ordenación Urbana. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han puesto de relieve que el fundamento constitucional de la participación se apoya en los arts. 9.2 y 105 a).

Teniendo la certeza que legalmente la participación ciudadana es posible como un modo de construcción de en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecte, como pueden ser las normas de Ordenación del Territorio y del Urbanismo.

En este trabajo se ha intentado explicar qué se entiende por la palabra **«participar»** y entendiendo su significado podremos saber qué es necesario hacer para poder llamar a los procedimientos en los que intervenga el ciudadano como una verdadera participación en la elaboración de las normas como es el Planeamiento General de Ordenación Urbana.

De este modo, se entiende participar como la forma que se tiene de colaborar en la creación de algo. Por ello, es necesario buscar comportamientos del ciudadano para que sea amparado el mismo como una verdadera colaboración.

Dicho lo anterior, la participación pública en un procedimiento de elaboración de un Plan General puede regularse en los siguientes hitos: i) desde los preparativos del planeamiento y; ii) una vez aprobado inicialmente el planeamiento que conforme la jurisprudencia no tiene virtualidad práctica sólo con efectos internos y además el Avance no tiene efectos de vinculación. Sin embargo es el momento idóneo para fomentar la participación verdadera en la elaboración de la ciudad; ii) como consulta popular como se ha citado en este trabajo.

Se puede colegir tras la elaboración de este trabajo, la existencia de una etapa más, en cuanto a la participación ciudadana que sería el **«feedback» (retroalimentar o hacer autocrítica)** del Planeamiento una vez aprobado definitivamente, que con independencia de una motivación cualificada en el caso de apartarse de las decisiones o modelo territorial de la ciudadanía se tenga que realizar, se explique a la ciudadanía el modelo de la ciudad adoptado por los representantes políticos, cómo se hizo con el proceso de participación pública en el momento de elaboración de la norma y todo ello para cerrar el círculo de la participación.

Asentados los hitos de participación en la elaboración de la elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana, y habiendo entendido qué significa participar es el momento de poner en práctica tal entendimiento a la hora de realizar los procesos de participación para la elaboración

para la aprobación de una Plan General de Ordenación Urbana, en este caso de Galicia.

Para ello en este trabajo se realiza una propuesta colaborativa de la ciudadanía por medio de escalas de menor a mayor escala territorial con diferentes reuniones divulgativas y aprobaciones en actas hasta llegar a una reunión con los representantes políticos que adoptarán la decisión que ellos crean oportuna para los intereses generales, con una debida motivación cuando se resuelva. Desde luego, sería oportuno realizar una explicación a la ciudadanía del modelo definitivamente aprobado, cerrando la participación con esta etapa.

**La participación ciudadana en la ordenación urbanística es un pilar más de las decisiones**

Otro punto a tener en cuenta a la hora de la participación de la ciudadanía en la ordenación urbanística, serían las ordenaciones provisionales las cuales pueden devenir en definitivas, como ejemplo podría ponerse el siguiente: en la ciudad de Vigo, con fecha de 1992, el Concello aprueba un proyecto de compensación en donde la parcela A se le adjudica al Concello. Éste, la cede al Instituto Galego de Vivienda e Solo (IGVS) para la construcción de un edificio de viviendas sociales. El IGVS redacta el proyecto y solicita licencia. Ante ello, los vecinos presentan escritos de firmas por la existencia de una Carballo en el solar por el que se solicita la licencia para las viviendas sociales. Según las investigaciones del Concello, en ese solar es donde se reúnen el barrio y donde se

hace una vida social.

Visto el interés de los vecinos por el tratamiento de ese solar para que el mismo fuera una plaza o lugar de reunión del barrio, el IGVS renuncia al proyecto y redacta otro transformando el solar en la plaza pública con el Carballo, existente en la actualidad, y devuelve la parcela al Concello que la recibe y la integra en el PMS, entendiéndose que no hay un decremento o merma patrimonial.

Esto es un claro ejemplo de participación pública en la ordenación urbanística de la ciudad que de una manera provisional estuvo tratándose un Caballo pues estaba destinado a viviendas sociales por el IGVS y que por la participación ciudadana y su iniciativa se tornó el solar en un uso definitivo como es una plaza.

En resumen, la participación ciudadana en el momento de la ordenación urbanística, esto es, en la elaboración del planeamiento general tiene que identificarse como un pilar más a la hora de tener en cuenta las decisiones pues, aunque sea desde un punto de vista político hace una labor de investigación y de necesidades reales en los barrios que desde la distancia de la representación política no se consigue.

## VI. Conclusiones

En este trabajo se ha intentado explicar qué se entiende por la palabra «participar» y entendiéndose su significado podremos saber qué es necesario hacer para poder llamar a los procedimientos en los que intervenga el ciudadano como un elemento más de la creación de una norma como es el planeamiento general.

De esta manera, he creído oportuno poner de manifiesto si existe la efectividad de la participación en la Comunidad de Galicia a través del enfoque por contraste, esto es, exponer cómo es la participación en otras comunidades y si se ajusta a lo que se entiende por participación para finalmente poder colegir si se aplica de manera correcta. En este caso, a mi parece, se está en el camino de las aprobaciones normativas pero falta la educación de la población para hacer efectiva la verdadera participación, pues creo que primero, aunque falten los medios para llevar a la práctica, la población no correspondería como responsable de tal derecho «hacer ciudad» con la creación de talleres p.e., pues ello es una labor educativa y divulgación que llevaría años, además de otros matices, tanto de personal como presupuestario, pero el camino se hace al andar.

## VII. Bibliografía

---

- Boira Maiques, J. V. (2000): «Innovación, desarrollo y medio local. Dimensiones sociales y espaciales de la innovación». Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N.º 69 (77), 1 de agosto de 2000. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-77.htm>
- Caballero Quintana, A. y Sanz A. (2000): «Democracia, participación y herramientas de Gestión». Documento de Trabajo de las Escuela de Relaciones Laborales, de la Universidad Complutense de Madrid.
- Campos Acuña, C. (2016). «Transparencia. Algo no estamos haciendo bien». La red social de la Administración Pública. Recuperado de <http://www.novagob.org/blog/view/180667/transparencia-algo-no-estamos-haciendo-bien>.
- Chueca Rodríguez, R. (2003) «La participación de los ciudadanos en la vida pública española. I jornadas de participación ciudadana en la ciudad de Logroño». I JORNADAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CIUDAD DE LOGROÑO REDUR n.º 1 / Año 2003
- Chinchilla Peinado, J.A. (2017 a): «La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?» Revista Derecho de la Ciudad y del Territorio. Homenaje a Manuel Ballbé Prunés.
- Chinchilla Peinado, J.A. (2017 b): «Las consultas a la ciudadanía como instrumento de legitimación social de concretas ordenaciones urbanísticas» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente ISSN 1139-4978, núm. 311, Madrid, enero-febrero, págs. 17
- Corchero, M y Sánchez Pérez, L (2015). «La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio». El Consultor de los Ayuntamientos, N.º 18 (pag. 2161), Ed. Wolters Kluwer.
- Escudero Alday, R. (2012): «Democracia, *«ma non troppo»*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española». Revista. Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. N.º 116 2011/12, pp. 43-53
- García de Enterría, E. (2007). «Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de Paradigma? Navarra. Civitas.»
- García de Enterría, E. (1998). «Revolución Francesa y Administración contemporánea». Navarra. Aranzadi.
- Orduña Prada, E. (2004):» La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia»-Revista de Estudios de la Administración Local.—
- Pindado Sánchez, F.: «La participación de la Ciudadana en el ámbito Local», abril-2004
- Porro Gutiérrez, J. (2012): «Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana» Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, núms. 39-40, Zaragoza, pp. 387-399
- Ramírez González, J.L. (1992). «La participación ciudadana en los países nórdicos Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro». Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4-7 de noviembre de 1992. Madrid: Comunidad de Madrid, 1992
- Rodríguez de Santiago, J.M. (2016): «Metodología del Derecho Administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de las decisión administrativa». Ed. Marcial Pons. Pag, 133-142.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán S. (2013): «El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo» Revista de Estudios Jurídicos n.º 13/2013 (Segunda Época). Universidad de Jaén (España) ISSN 1576-124X (impresa). ISSN 2340-5066 (digital): [rej.ujaen.es](http://rej.ujaen.es)
- Sánchez Sánchez, Z. (2004): «Estudio practico de las Asociaciones. Democracia Directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina. Jurisprudencia y formularios 2004
- Velasco Caballero, F. (2015): «¿Son aún posibles las consultas municipales? Artículo en la



Bloq del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid <http://www.idluam.org/blog/?p=>