



# INSTRUMENTACION DEL PLANEAMIENTO

## La participación ciudadana en la información pública

por Juan Julio Fernández

### 1. Planteamiento

Dentro del concepto más amplio y genérico de *ordenación del territorio*, pueden distinguirse, con un afán de clasificar y precisar las ideas, los más específicos de *planificación* y *planeamiento*, según atiendan a los aspectos de la programación socio-económica o de colaboración espacial, respectivamente, de las actividades humanas.

En lo concerniente a *planeamiento* (tratamiento de las asignaciones espaciales de las actividades económicas) se puede considerar como *instrumento básico* la *legislación urbanística*, en España centrada en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, hasta ahora vigente, de 12 de mayo de 1956, donde se articulan los distintos Planes de Ordenación: Nacional, Provinciales, Comarcales, Parciales, Especiales y Normas Subsidiarias de Planeamiento.

Sentada esta premisa de la Ley del Suelo como instrumento básico del planeamiento, cabe atender, en el procedimiento legal de aprobación de los Planes que, en definitiva, es el cauce para que, una vez redactados, se transformen en documentos públicos y, por tanto, en instrumentos ejecutivos, inmediatos en el tiempo y concretos en el espacio, al aspecto de la *información pública* como vehículo que establece el legislador para conseguir la participación ciudadana de los administrados en el proceso de formación de algo que, necesariamente, tras su aprobación definitiva por el órgano competente, ha de jugar un papel tan decisivo en la ordenación de la vida de la comunidad.

En muchos sectores se ha venido entendiendo este período de *información pública* que establece la Ley como un mero *período de reclamación* en que los intereses afectados se manifiestan, con mayores o menores razones objetivas, en contra de Corporaciones, organismos o personas privadas que hayan formulado el Plan, cuando no contra el equipo que haya materializado su redacción.

Un análisis crítico del procedimiento adminis-

trativo revela que esta audiencia a los que, en definitiva, han de ser los destinatarios del Plan, busca un perfeccionamiento de toda la metodología del planeamiento en aras a la mayor eficacia y adecuación de sus previsiones.

Resulta, pues, del mayor interés, analizar las posibilidades de esta fase del proceso de los Planes que, sin duda, al poder recoger las opiniones, sugerencias, observaciones, recomendaciones y críticas de las personas, que, en definitiva, son los protagonistas de la ordenación, puede convertirse en un *instrumento* de la máxima importancia que haga viable y, por tanto, eficaz y efectivo el *planeamiento*.

Asimismo, en un planteamiento metodológico riguroso, el período de información puede constituir la base del proceso de «realimentación» —*feed back*— que permite reanudar el ciclo y, por tanto, contrastar las alternativas y formular objetivos y decisiones.

### 2. Aspectos legales

El artículo 32 de la Ley del Suelo establece la obligación de la Corporación u organismo que ha redactado el Plan de someterlo a *información pública* durante *un mes* y, transcurrido este plazo, si se tratara de Planes provinciales, municipales, comarcales o especiales no redactados por el Ayuntamiento respectivo, establecer otro período igual para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectan.

También el artículo 34 habla de un plazo más corto —*quince días*— para aquellos Planes que, por tocar aspectos más concretos y no comportar afecciones o modificaciones importantes, el legislador considera menos trascendentes.

### 3. La participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en esta fase del planeamiento se ha incrementado en los últimos años, como consecuencia natural de una mayor información y mejor conocimiento de es-

tos aspectos derivados de una legislación relativamente reciente.

Ahora bien, como en otro lugar se ha apuntado (1), cabe generalizar, sin temor a apartarnos de la realidad, que esta participación ha atendido más a aspectos particularísimos de intervención de intereses que a un análisis crítico del proceso y de los objetivos del planeamiento.

Esto puede achacarse, en gran medida, a defectos del propio proceso del planeamiento que carece de la suficiente, por no decir de la mínima, divulgación que lo haga asequible a una masa popular que, en España, precisamente, no se distingue por su alto nivel de participación en la vida comunitaria.

Los urbanistas y los políticos no acaban de encontrar las fórmulas adecuadas para conseguir que la participación ciudadana sea una *aportación esencial* a cualquier proyecto de este tipo. Antes bien, podría generalizarse que, hasta ahora, esta aportación ha venido siendo una importante fuente de confusión y conflicto.

En los países de mayor tradición democrática, es un principio básico de su organización la participación ciudadana. «El ciudadano debe compartir las decisiones que afecten su destino». A pesar de ello, incluso los más ardientes difusores del sistema admiten que los ciudadanos no pueden participar en todas las decisiones que generan funciones. Como ejemplo citan las cuestiones de seguridad nacional, aunque éste sea un caso límite.

Se puede incluir también aquellos casos en que la toma de decisiones requieren un conocimiento técnico. ¿En qué medida cabe, pues, la participación ciudadana de forma que su intervención se constituya en un instrumento eficaz del planeamiento?

En el actual sistema, sancionado por la vigente Ley del Suelo, los Planes pueden ser formulados por las Diputaciones y los Ayuntamientos, pudiendo delegar aquéllas en la Comisión Provincial de Urbanismo y los Ayuntamientos en ésta o en la Diputación (2). Se prevé también la competencia de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo (la de Urbanismo después de la reordenación ministerial), de la Comisión Provincial de Urbanismo y la Diputación Provincial para formular Planes provinciales y municipales, según los casos, que no se hubieren redactado en los plazos señalados en los artículos 29 y 30 de la misma Ley del Suelo. También se extiende a cualquier órgano competente, según esta Ley de Suelo, la facultad de formular Planes especiales. Igualmente, el artículo 40 recoge la posibilidad de que las personas privadas formen Planes municipales, comarcales, especiales y Proyectos de urbanización, si bien, cuando se trate de urbanizaciones particulares, se especifica la necesidad de ampliar los documentos del

Plan con otros que, señalados en el art. 41, tratan de garantizar, entre otras cosas, la información a los propietarios afectados directamente por el Plan o Proyecto, mediante *citación personal*.

Como resumen cabe, pues, generalizar que pueden ser los organismos o las personas privadas los vehículos para la formación de cualquier Plan o Proyecto. En el caso de estas últimas, la Ley garantiza una *información*, directa y personal, a cada uno de los afectados por la ordenación. En el primer caso los plazos reglamentarios quedan abiertos para que los ciudadanos o las Corporaciones locales afectadas sean oídos.

De cualquier modo, nos vamos a referir aquí, en este breve ensayo, a las actuaciones urbanísticas sobre comunidades existentes o a aquellos casos en que las formulaciones provienen de organismos públicos interviniendo, de una forma u otra, sobre territorio de algún modo ya desarrollado, donde los conflictos suelen ser más patentes. Nos referimos, concretamente y para no generalizar demasiado, a los Planes municipales, generales o parciales, actuando sobre todo o parte del territorio municipal.

#### 4. Los problemas de la participación

La fricción entre el objetivo, deseable, de «maximizar» la participación ciudadana y de exigir un mínimo de competencia técnica, es evidente. Los «técnicos» son los primeros en mostrar su indiferencia por las manifestaciones de los no profesionales en las cuestiones decisivas. Por lo tanto, no cabe duda que no puede generalizarse ningún procedimiento de intervención popular, ya que cada caso particular requerirá la adopción de una «estrategia» de participación.

Edmund M. Burke (3) indica que los ciudadanos pueden ser usados como instrumentos para la obtención de fines específicos, aunque reconoce que estos fines son algunas veces conflictivos. Más que hablar de una estrategia única, indiferenciada y precipitada, para conseguir su participación, conviene mencionar distintas estrategias en función de los objetivos definitivos. En este sentido señala y analiza cinco estrategias: *la terapia educativa, el cambio de comportamiento, extensión del equipo, la «cooptación» y «el poder del grupo»*.

Son éstas diferentes alternativas que tratan de recoger las posibilidades que la participación ciudadana puede generar y los efectos que pueden conseguirse.

En este sentido, y de modo analítico, el trabajo de Burke (4) señala como la primera estrategia *la terapia educativa*, con la que se trata de

(1) Informe previo al «Plan de Ordenación del Territorio de la Región Canaria» redactado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias, en cuanto Ponencia Técnica designada por la Comisión para el Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social de Canarias, edición restringida, Santa Cruz de Tenerife, 1971.

(2) La Ley del Suelo, artículo 24, apartados 1 y 2.

(3) Secretario General del Departamento de Organización Comunitaria y Planificación Social de la Escuela de Investigación Social del Colegio de Graduados de Boston (USA).

(4) «Citizen participation strategies», *Journal of the American Institute of Planners*, septiembre 1968. Volumen XXXIV, número 5.



## Instrumentación del planeamiento

conseguir que, con la participación, el ciudadano aprenda procedimientos democráticos de trabajo y valore la cooperación como método de resolver un problema determinado. Con la estrategia que denomina *el cambio de comportamiento*, se persigue influenciar el comportamiento del individuo a través del grupo en que se encuentra inmerso. Efectivamente, se ha comprobado que es más fácil cambiar el comportamiento de un individuo cuando es miembro de un grupo que cambiar a cada uno aisladamente. También ha podido constatarse que tanto los individuos como los grupos tratan de rechazar las decisiones que les vienen impuestas, por lo que su participación en el proceso de las decisiones puede crear la necesidad de cambiar los objetivos. La *extensión del equipo* resume la estrategia que se basa en captar la participación *voluntaria* de ciudadanos que, por diversas razones —habilidad, tiempo libre, y/o experiencia—, desean intervenir en las decisiones. La estrategia de «*cooptación*» se ha definido como «el proceso de absorber nuevos elementos dentro de la estructura que dirige o define una política como medio de alejar amenazas a su estabilidad o existencia». Por último la estrategia del *poder del grupo* se estudia como la habilidad para ejercer el poder a través del control de la riqueza o de las instituciones.

De todas ellas, *el cambio de comportamiento* y *la extensión del equipo* parecen ser las más adecuadas para su aprovechamiento en las actividades del planeamiento.

Con esta última estrategia, los equipos encargados del planeamiento pueden aprovechar la experiencia de determinados individuos, auténticos «*expertos*» en problemas de la comunidad o del territorio, que pueden reclutarse por sus conocimientos especiales, por su influencia entre los miembros de la comunidad o representatividad en la misma. Su participación puede ser muy importante y su actuación, como eficaces intermediarios, muy interesante.

El «*cambio de comportamiento*», para Burke, puede ser muy útil en lo que puede definirse como la «*política*» del planeamiento. Esta estrategia tiene la ventaja de subordinar las preferencias de valor al diálogo dentro del contexto del proceso del planeamiento. También se invita a participar a otras organizaciones en orden a que expongan sus reservas, planteen sus opiniones y cooperen. Ambas estrategias requieren «*conocimiento y experiencia en el manejo de las dinámicas del comportamiento individual y de grupo*» y, por supuesto, la habilidad del equipo encargado del trabajo para actuar con los grupos de ciudadanos. En resumen, el papel para el que se preparan los sociólogos, cuya intervención en los equipos interdisciplinarios que lleven adelante el planeamiento resulta, cada vez, más necesaria, por no decir imprescindible.

## 5. La oportunidad de la participación

Analizadas, siquiera someramente, la necesidad o conveniencia de la participación ciudadana

en el proceso de planeamiento y las estrategias que, entre las señaladas y otras posibles, pueden adoptarse para conseguir esta participación, cabe plantearse qué fase del procedimiento administrativo actual del planeamiento es oportuna para acentuar la adopción de las estrategias adecuadas. ¿Bastan, son suficientes, resultan positivos los períodos de información pública que, por imperativo legal, son preceptivos?

Nuestra experiencia en estas actuaciones permiten deducir que la audiencia a los ciudadanos tras la aprobación inicial del Plan o Proyecto por la Corporación u organismo competente, se produce en un momento en que, por estar materializados todos los documentos del Plan tras, por lo general, laboriosas cuando no dilatadas gestiones, existe una pereza general para introducir modificaciones que, comúnmente, suponen un nuevo y engorroso trabajo material, cuando no un retraso en la tramitación que puede alterar previsiones y planes políticos y económicos. Por otro lado, cuando las modificaciones no son sustanciales queda un aspecto, no definido en la Ley, de si el Plan modificado requiere otra aprobación inicial y nueva información al público, como parece deducirse de una vuelta, en cierto modo, a la situación originaria. Siguiendo literalmente la Ley (5) es obvio que, en vista del resultado de la información, la Corporación deberá aprobarlo provisionalmente y remitirlo al Consejo Nacional —Ministerio de la Vivienda— o a la Comisión de Urbanismo competentes, para que le otorguen la aprobación definitiva o, en su caso, señalen las deficiencias y modificaciones que la Corporación u organismos redactores deban corregir o introducir para, entonces, elevarlo de nuevo a aprobación. En este caso, tampoco se señala que la introducción de modificaciones importantes —si no lo fueran, el Consejo o Comisión puede relevar al organismo redactor de solicitar nueva aprobación— exija un nuevo período de información pública (6).

En la práctica, aparte de otros motivos, es indudable que, por la limitación de esta actuación informativa y, quizá más, por la ausencia de participación ciudadana activa, resulta que los Planes se ven sometidos, a las primeras de cambio, a modificaciones que, por un lado, pueden revelar la falta de dinamismo del Plan aprobado y su escasa flexibilidad para adaptarse a las circunstancias reales de la evolución urbana, y por otro, la falta de implicación de las instituciones, organismos y ciudadanos afectados en las decisiones, lo que les lleva, la mayoría de las veces sin fundamentos objetivos en orden a los intereses comunitarios, a plantear cambios, sin otra justificación que una filosofía derivada de la actual sociedad de consumo: obtención del máximo beneficio en el mínimo de tiempo.

La Ley del Suelo señala que los Planes generales deben contar entre sus documentos con un capítulo de «*Información Urbanística*» (7) y los

(5) La Ley del Suelo, artículo 32, 2.

(6) La Ley del Suelo, artículo 32, 3.

(7) La Ley del Suelo, artículo 9, 2.a

parciales (8) unos planos de información, sin profundizar, en ambos casos, en lo que, en un planteamiento riguroso, debe constituir una base más objetiva para estructurar y fundamentar las decisiones del planeamiento: estudios demográficos, sociológicos, económicos, etc. La recogida de datos, a menudo acompañada de la realización de censos y encuestas personales, no cabe duda que sería una etapa adecuada para que el equipo encargado del trabajo plantee alguna de las estrategias encaminadas a conseguir una mayor participación ciudadana, con los objetivos no solo de completar y perfeccionar la información y la obtención de datos para su ulterior procesamiento y análisis, sino también para provocar cambios de comportamiento y conseguir la intervención de voluntarios que, como una ampliación del equipo encargado del trabajo, colaboren libremente y lleguen a actuar como intermediarios calificados entre los administrados y el organismo gestor, facilitando el conocimiento de las decisiones a los administrados y recogiendo sus aspiraciones, sus exigencias, sus posibilidades de participación económica y material, en orden a conseguir los objetivos fundamentales de todo planeamiento, que no son otros que el máximo bienestar de los ciudadanos que integran la comunidad afincada en el área objeto de ordenación.

De esta forma, el período legal de información pública resultaría, sin duda, mucho más consecuente con el sentido que ha querido darle el legislador, ya que la aprobación inicial supondría un tácito consenso a las aspiraciones de la comunidad y, por tanto, las aprobaciones posteriores constituirían un procedimiento de garantía para la viabilidad del Plan o Proyecto.

## 6. El nivel de formación

Indudablemente, el nivel de participación de los ciudadanos en las actividades públicas no es, precisamente, característica destacada de nuestro país. La tradición democrática es unánime en considerar que la participación requiere un período previo de aprendizaje que entronca con los primeros escalones del sistema educativo. Por otro lado, la preocupación por problemas como el urbanismo, la conservación del medio ambiente, la defensa de la naturaleza y otros, que hoy han saltado a primer plano, van íntimamente ligados a la sociedad postindustrial, al desarrollo, la elevación de nivel de renta y a la filosofía de la sociedad de consumo, todo lo cual está ocurriendo en nuestro país sincrónica y contemporáneamente.

Utilizar la participación en la resolución de los problemas de la comunidad puede considerarse, en sí misma, como un programa educativo, ya que, trabajando en común, se aprende el sentido y la fuerza, las dificultades y las ventajas de la colaboración como método y medio para resolver los problemas y alcanzar los objetivos.

No obstante, aún considerando la importancia de los fines, no cabe duda que conseguir esta

participación efectiva es considerablemente difícil, máxime en un contexto socio-político-cultural como el español, donde los valores individuales y la independencia personal han sido elogiadamente ponderados.

En el campo estricto de la metodología urbanística, no obstante, la información urbanística establecida por la Ley, se convierte, en la mayoría de los casos, en un conjunto de reclamaciones de individuos e intereses conflictivos, muy poco fundamentados en razones objetivas directamente ligadas al proceso y a los objetivos del planeamiento. En este sentido, no cabe duda que, por razones obvias, se ha descuidado la divulgación de los principios elementales del Urbanismo, de sus puntos de partida, de los medios que maneja, de los objetivos que persigue. Esto, en cierto modo, llevado a nivel de información continuada a través de los medios de difusión, resulta evidente que puede aclarar muchos puntos de vista.

Los programas educativos deberían incluir, en alguna medida, como asignatura, si no básica complementaria, el estudio del urbanismo, con lo que la capacidad receptiva de los niños asimilaría, desde temprana edad, conceptos claros sobre temas que han de incumbirle de manera muy directa. Los colegios profesionales, aparte de fomentar las relaciones interdisciplinarias, deberían colaborar en esta labor de divulgación y difusión, a fin de mejorar la base de un posible nivel de participación y, por supuesto, las autoridades administrativas y los estamentos políticos deben asumir la responsabilidad de cuestiones que, cada vez más y, a nuestro juicio, de forma irreversible, se van asimilando a la problemática cotidiana de los administrados, es decir, del país.

## 7. Conclusiones

En definitiva, el conflicto entre los principios generales, de que los ciudadanos participen y compartan las decisiones que atañen a sus destinos y el que esta intervención no sea contradictoria con la aplicación sistemática de los resultados de la investigación y de la técnica —la fricción entre el ensanchamiento de la base y la especialización de la minoría ejecutiva—, es un dilema que no tiene fácil solución y, por supuesto, poco propicio a generalizaciones.

La Ley del Suelo, instrumento básico en las actividades del planeamiento, reconoce (9) la *acción pública* para exigir ante los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la Ley y de los Planes, lo cual pone al alcance de cualquier ciudadano un formidable recurso para intervenir, al menos *a posteriori*, en las actividades del planeamiento. El que, en caso, pueda acertarse con la estrategia adecuada para conseguir que la participación ciudadana se encauce en las fases previas, aportando, por otro lado, aspectos positivos al mismo, puede exigir una redefinición de la metodología y de los objetivos del planeamiento.

(8) La Ley del Suelo, artículo 10, 2,b

(9) La Ley del Suelo, artículo 223.