

## La ciudad como sujeto de participación ciudadana

La ciudad es un pasado idealizado que nos empuja hacia un futuro deseable. Hace diez años aún perduraba la moda de la ciudad como “infierno”, “crisis”, “problema” ... Hoy tiende a pensarse la ciudad como respuesta, como solución, como motor o escenario de progreso.

Los problemas subsisten, se agravan; a los viejos déficit, a las históricas injusticias, a los desequilibrios heredados se añaden los nuevos desafíos derivados de la globalización. Unos desafíos que las ciudades viven y a los que deben responder, aunque hoy por hoy en muchos casos no sepan o no puedan hacerlo. Multiculturalismo y exclusiones. Inseguridad y desocupación. Despilfarro de suelo y desarrollo poco sostenible. Atomización individual o comunitaria y gobernabilidad confusa e ineficiente por la fragmentación y la debilidad de los gobiernos locales. Homogeneización formal de la ciudad existente y urbanización sin atributos ciudadanos en las periferias. Y, sin embargo, de la ciudad se espera una respuesta. Porque la ciudad es el lugar de la acción colectiva, del cambio visible, del horizonte próximo. El refugio más inmediato de la política democrática, la simetría del conflicto social, la expresión de los valores contradictorios o cohesionadores, la accesibilidad y la materialidad de las formas, el espacio de

la innovación cultural, la manifestación de las diferencias, la confrontación y la cooperación con el “otro”.

Aunque el urbanismo expresa una confrontación entre dinámicas sociales contradictorias, voluntades políticas hegemónicas, inercias culturales y administrativas, lógicas estructurales. Pese a todo, el resultado siempre no es tan incierto, también hay márgenes para la innovación, para la oposición a tendencias dominantes, para la expresión de voluntades alternativas. El urbanismo solo no puede cambiar la sociedad, ni tampoco garantizar el *status quo*, pero puede contribuir a reforzar dinámicas fragmentadoras, dualizadoras o integradoras, a reducir la desigualdad social o a aumentarla, a facilitar la cohesión cultural o la anomia, a permitir que se expresen voluntades colectivas excluidas o, al contrario, a favorecer la marginación.

Es precisamente en este sentido en el que se reflexionará sobre los problemas jurídicos emergentes en las ciudades en materia de participación ciudadana y las respuestas –desafortunadamente pocas desde el punto de vista normativo– que proponen los modelos del desarrollo urbano ahora vigentes.

El presente trabajo solamente enunciará algunos de los principales desafíos ante los cuales se encuentra el sujeto como sub-

jetividad jurídica enfrentándose a los retos que le impone la ciudad en la actualidad.

#### LA CIUDAD Y LA PARTICIPACIÓN

En un contexto en que la vida en la ciudad se mide, cada vez más, por sus resultados económicos, la colaboración de lo público y lo privado se entiende como una cooperación de la administración (local sobre todo) y los particulares, que se articula, fundamentalmente, en torno a planes y programas urbanos.

A la forma de gobernar las aglomeraciones urbanas (si se tiene en cuenta que más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos) se viene imponiendo una nueva metodología que permita en un clima de consenso y de participación colectiva, la formulación de un pacto entre los agentes económicos y sociales que garantice la gobernabilidad de la ciudad.

El urbanismo entendido como política de ordenación de la ciudad dirigida a «determinar el cómo, cuándo, y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos»<sup>1</sup>, en la práctica es uno de los ámbitos jurídicos donde más incide la complejidad y la transformación social. El urbanismo, por lo tanto, no es sólo cuestión de normas y en un contexto de desregulación como el que vivimos se asiste a un sistema intermedio conocido como de planificación estratégica, en el cual no solamente se reflexiona en términos de desarrollo (como se hizo en sus orígenes en ciudades como San Francisco, Liverpool y Londres por los problemas económicos generalizados) sino que también entran en juego el entorno geopolítico, económico y tecnológico y el incremento de la transferencia de competencias entre ciudades y territorio.

De acuerdo con la creciente complejidad e interrelación entre los problemas urbanos,

la ordenación de la ciudad es un reto que debe involucrar el futuro deseable, tanto como la definición de los medios reales para alcanzarlo, mediante un proceso orientado a la acción de los ciudadanos en la toma de las decisiones que afectan su entorno vital.

Hablamos de una planificación integral que considera la ciudad como un todo, que opera determinando los objetivos estratégicos que permitan alcanzar una mejor calidad de vida, estimulando la convergencia entre las estrategias de los sujetos que conforman la ciudad y la capacidad y recursos indispensables para la construcción de la misma.

Sin embargo, pese a la importancia de la colaboración entre los distintos agentes sociales, económicos y públicos implicados en la formación de la ciudad, el modelo incorpora al habitante más en su calidad de cliente que de ciudadano desvirtuando la calidad misma de su derecho de participación.

Por ejemplo en el caso de la situación urbanística española, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística, los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.

A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido el régimen urbanístico (hacer el ejemplo de Bellido como esquema), se mantienen los mismos principios y el mismo estatuto de la propiedad de la Ley del Suelo del 56 con algunos retoques, tales como la discreta participación del municipio en la plusvalía urbanística, ya que la ley le otorga el 10 % del aprovechamiento medio del sector, o el rescate del urbanismo de obra pú-

blica a través del urbanismo concertado. Rescate tímido a decir verdad, pues aunque a través de los Programas de actuación urbanística las obras de urbanización pueden desarrollarse por concesión o por las propias entidades locales o urbanísticas especiales, cuando las asuman de forma directa, lo cierto es que «los propietarios del suelo urbano y urbanizable siguen protagonizando en la ejecución de los planes el proceso urbanizador a través del sistema de compensación» que ahora se declara preferente<sup>2</sup>.

En interpretación de los artículos 149.1.1 y 148.1.3 de la Constitución española, el Estado no puede dictar normas en materia urbanística, ya que todo lo relativo a la ordenación de la ciudad compete de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas y a los municipios. El Estado puede solamente «señalar los parámetros fundamentales, derivados del establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana» (Estatuto jurídico de la propiedad y del propietario).

Otro factor que apoya la posición del sujeto urbano como cliente, más que como ciudadano, es fruto de las medidas liberalizadoras de junio de 1996, que han permitido «el desarrollo urbano de cualquier porción del territorio no espresamente protegida otorgando a los propietarios del suelo urbanizable el derecho a promover su transformación, no la obligación de hacerlo, instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo»<sup>3</sup>.

La demoledora sentencia de 20 de marzo del 97 del Tribunal Constitucional establece que son las Comunidades Autónomas las encargadas de definir su respectivo modelo urbanístico cuyo denominador común viene dado por el estatuto jurídico de la propiedad del suelo establecido por el Estado central.

Sin embargo el repliegue de la presencia pública en la actividad urbanística ni ha sido homogéneo en los modelos autonómicos, ni se ha traducido en un protagonismo análogo de la iniciativa privada y de la participación ciudadana en la misma. Resulta llamativa la escasa preocupación del legislador y de la doctrina especializada hacia el reducido margen de colaboración ciudadana previsto por la normativa urbanística.

El vecino del núcleo urbano, principal interesado en el desarrollo de su entorno más próximo, tiene ocasión de intervenir en el diseño urbano en dos momentos distintos, exigiendo ambos una cualificación técnica considerable.

Por una parte, el ciudadano puede decidirse a cooperar en el complejo procedimiento administrativo de elaboración del planeamiento urbanístico en la fase de información pública. De esta primera forma participativa se advierten dos posiciones bien diferenciadas. La del Tribunal Supremo que en línea jurisprudencial ha mantenido un claro respaldo a dicha participación reconociendo que la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de legitimidad democrática a los planes e instrumentos urbanísticos. Y por otra parte la de algunas legislaciones autonómicas, como el es caso de la valenciana, que han reducido las garantías de la misma respecto al conjunto del Estado para priorizar los intereses de eficacia y eficiencia de la administración: ponderación de bienes jurídicos permitida por la ley, que es la llamada a reglamentar tal competencia (Ley 6.<sup>a</sup>/1994, LVRAU).

El artículo 38 de la LVRAU, que organiza y articula en un ordenamiento coherente el conjunto de normas autonómicas, establece que los tramites de consultas y acuerdos previos entre administraciones y entidades representativas de los colectivos ciudadanos aplicables a los Planes de acción terri-

torial, Planes generales, Planes especiales, Catálogos de bienes y espacios protegidos (si se tramitan como instrumentos de planeamiento independiente), así como a los planes y programas promovidos por la administración supramunicipal. Sin embargo, y aunque es preceptivo hacer constar en actas las reuniones, informes y sugerencias, ello sólo tendrá lugar cuando efectivamente se produzcan, ya que la omisión de tal tramitación «difícilmente podrá ser considerada vicio invalidante del procedimiento». Como mucho, «claro está, la Administración que los omite habrá de soportar los perjuicios y las dilaciones que se puedan derivar en la tramitación como consecuencia de la falta de un preacuerdo sobre cuestiones fundamentales con otras Administraciones afectadas»<sup>4</sup>.

A ello ha de añadirse que la misma LVRAU señala, constituyendo una novedad respecto a la normativa del Estado, «que no será preceptivo reiterar la información pública en un mismo procedimiento, ni aún cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones»<sup>5</sup>. Medida que lejos de acrecentar, restringe las posibilidades de los ciudadanos a la hora de participar desdiciendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo: «si el texto sometido inicialmente a información pública es objeto, después, de una modificación que altera profundamente su sentido real, esta nueva redacción no habrá sido ofrecida a las alegaciones de los ciudadanos, lo que implica la necesidad de abrirles un nuevo plazo cuando se hayan introducido “modificaciones sustanciales” en el texto original»<sup>6</sup>.

Queda aún otra posibilidad de participar en la acción pública de control del planeamiento una vez aprobado y publicado éste. Y es que, siendo los Planes normas jurídi-

cas de rango reglamentario<sup>7</sup> y habiendo garantizado la Constitución española la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3), el particular puede en sede jurisdiccional contencioso administrativa impugnar directa o indirectamente los instrumentos de planeamiento, en justa aplicación del artículo 106 de la Constitución, así como del 235 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 (hoy de nuevo vigente tras la sentencia TC de 20 de marzo de 1997). Este mecanismo resulta en ocasiones el único viable en caso de que la Administración, en uso del reconocido *ius variandi*, modifique los planes urbanísticos ya aprobados o añada a los mismos normas de desarrollo correspondientes a un plan inferior, puesto que, en definitiva, estamos hablando de la alteración de normas jurídicas por parte de quien las creó.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES

Ante las dificultades de gestión pública en un escenario de crecientes desigualdades y exclusión social, las ciudades se han convertido en importantes agentes de los nuevos procesos organizativos que determinan la formulación de políticas públicas incluyentes y democratizadoras de la riqueza y el poder.

Las ciudades son importantes instrumentos para detener el proceso de exclusión social, para desarrollar políticas de inclusión y dar respuesta a los problemas que obstruyen la ciudadanía. Constituyen un marco decisivo para promover y consolidar procesos de democracia participativa y de control público sobre el Estado, generadores de conciencia ciudadana solidaria.

La combinación entre las autoridades locales y los movimientos sociales fortalece la resistencia a la dominación casi absoluta de los mercados y de las potencias imperialistas, haciendo más concreta la

esperanza de la construcción de un mundo democrático, solidario y humano.

En un sistema urbanístico tan flexible como el actual –que privilegia todavía la posición del propietario, si bien se reconoce la función social de la propiedad privada– la mayor o menor conciencia ciudadana sobre la repercusión global que cada proyecto sobre el territorio pueda desplegar en el entorno vital debe estar articulada de forma directa con la participación.

Tal intervención servirá como mecanismo para evitar la prevalencia del compromiso político sobre las exigencias de eficacia y eficiencia económica individualizada y mercantilizada que parece ser la reformulación neoliberal a la cual estamos abocados en nuestro tiempo.

JHOANA ALEXANDRA DELGADO GAITÁN  
Abogada, Universidad Externado de Colombia.  
Candidata al Doctorado en Derecho Público,  
Universidad de Bolonia

Ponencia presentada en el VI Seminario Internacional del Instituto Iberoamericano de Estudios Constitucionales, “ Poder Constituyente y nuevos sujetos”, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante, abril 28 al 30 de 2004.

1. STC 61/1997 de 20 de marzo, fundamento jurídico 6 a).

2. RAMÓN PARADA. “Urbanismo de obra privada versus urbanismo de obra pública”, en ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (Dir.). *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas internacionales de Derecho Urbanístico*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 69.

3. JULIO CESAR TEJEDOR BIELSA. *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un modelo urbanístico*. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 359.

4. LUCIANO PAREJO ALFONSO y FRANCISCO BLANC CLAVERO. *Derecho urbanístico valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 311.

5. *Ibíd.*, p. 312.

6. JAVIER DELGADO BARRIO. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Civitas, 1993, p. 61.

7. STC de 1.º de junio de 1987, fundamento jurídico 3.º.

