

**CURS D'INTENSIFICACIÓ EN PROJECT MANAGEMENT
D'URBANISME. ESCOLA SERT.
Participació ciutadana en projectes urbanístics(27-5-2010)**

INDEX

- 1.- Representació política i participació ciutadana. El mandat de la participació ciutadana .
- 2.- Límits de la participació ciutadana derivats de la democràcia representativa. (Participació vinculant/no vinculant)
- 3.- Participació ciutadana reglada en els procediments de planejament i gestió urbanística. (Condicció de validesa dels actes administratius d'aprovació dels instruments de planejament i gestió urbanística). Informació pública, Acció pública
- 4.- Participació ciutadana no reglada.
 - Àmbit de les polítiques públiques i aplicació del mandat estatutari de bona governança i foment de la participació
 - Conceptualització: Dificultat per decidir què és i què no és participació. Enquesta és participació ¿ O la participació és el debat ?
 - Antecedents: Democracia.web / Consensus/ (previsió article 70 bis 3) de la Llei Bases Règim local foment noves tecnologies per fer participació ciutadana.
- 5.- Un assaig: El Concurs d'idees del Sector Eixample Nord de VNG. L'encaix d'un procés de participació en un procediment de contractació pública.
 - Origen i mandat
 - Les bases/itinerari de desenvolupament
 - Metodologia del procés
 - Informe de conclusions
 - Anàlisi crític i riscos
- 6.- Annexes

Links: www.democraciaweb.org
www.consensus.cat/terrassa/ (procés Terrassa. Plaça 11 setembre)
www.consensus.cat/sabadell (procés Sabadell. Plaça d'Espanya)
www.oecd.org/publications/e-book/4201134E5.pdf (informe "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas 2001")

Bibliografia:

Participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus. Fundació Jaume Bofill. Col·lecció Finestra Oberta nº 42. Octubre 2004

1.- Representació política i participació ciutadana. El mandat de la participació ciutadana .

1.1.- EAC 2006

Títol Preliminar.

Article 4.2.-

Els poders públics de Catalunya han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives; han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i han de reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat

Títol I. Drets, deures i principis rectors

Capítol II.-Drets en l'àmbit polític i de l'administració

Dret de participació. Article 29.-

Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixin aquest Estatut i les lleis.

Els ciutadans de Catalunya tenen dret a elegir llurs representants.....

Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure iniciatives legislatives.....

Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en el procés d'elaboració de les lleis del Parlament.

Totes les persones tenen dret a dirigir peticions i, a plantejar queixes, en la forma i amb els efectes que estableixin les lleis, a les institucions i l'Administració de la Generalitat, i també als ens locals de Catalunya, en matèries de les competències respectives. La llei ha d'establir les condicions d'exercici i els efectes d'aquest dret i les obligacions de les institucions receptores.

Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments.....

Dret a una bona administració. Article 30.-

Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

Títol I.

Capítol V.-Principis rectors

Article 39.-

Els poders públics de Catalunya han d'orientar les polítiques públiques d'acord amb els principis rectors que estableixen la Constitució i aquest Estatut. En l'exercici de llurs competències, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per a garantir-ne l'eficàcia.

Foment de la participació. Article 43.-

Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

1.2.- Caracterització d'aquestes previsions de participació en l'àmbit polític i de l'administració

1.2.1.- L'article 4.2 de l'Estatut es correspon en termes generals a la clàusula d'estat social de l'article 9.2 de la Constitució; que entén la participació ciutadana en aquest sentit com una certa "corresponsabilització" publico-privada en tots aquells àmbits de la vida civil en que això sigui possible, d'acord amb els principis rectors de la política social i econòmica de l'art. 39 i ss de la Constitució. (Ampas, col·legis professionals, sindicats, òrgans de representació d'interessos, comissions d'experts, etc...), ates que també promouen la igualtat.

Es un dels fonaments jurídics de la participació ciutadana en els termes que ens interessa, però no el títol mes específic per caracteritzar-la en termes operatius.

Els drets de participació en l'àmbit polític i de l'administració (segons diu el títol II) de l'article 29 de l'Estatut engloben la participació política en termes de democràcia representativa (el dret de sufragi), la participació política amb fórmules complementàries de democràcia directa i el dret de petició. Es pot observar com diferència el dret a participar en els afers públics del dret de sufragi que a la Constitució es el mateix.¹

Semblaria, seguint a García de Enterría, com si volgués estendre el dret de participació en els afers públics, que la constitució utilitza per referir-lo exclusivament al sufragi actiu i passiu, entenent que pot arribar a tenir amb una interpretació conjunta amb el 9.2 CE -en aquest cas amb el 4.2 de l'Estatut - que abasti fins a la participació ciutadana en l'esfera administrativa². Si no el concepte de drets en l'àmbit de l'administració -nom del capítol II- només es pot referir a la bona governança (art 30 Estatut) i a la protecció de dades (art 31 Estatut).

¹ Article 23 Constitució: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

² Lecciones de Derecho Administrativo. García de Enterría, pàg 76. Madrid 1990

En qualsevol cas es corresponen al sufragi actiu i passiu (23 Constitució); a la iniciativa legislativa popular (87 Constitució), al dret de petició (art 29 Constitució), que la pròpia Constitució estén al seu article 77 també a la possibilitat de fer peticions a les Corts Generals; exercici del dret que es troba desenvolupat mitjançant Llei Orgànica 4/2001 estatal i Decret.21/2003 a Catalunya)

Totes aquests drets tenen la consideració de drets fonamentals a la Constitució i per tant no poden sinó restar recollits per l'Estatut, amb alguna petita diferència de plantejament de més radicalitat democràtica com es propi de la cultura política catalana:

- Possibilitat de promoure consultes populars desenvolupada a la recent llei 4/2010 i no tan sols el dret de petició a les cambres espanyoles, - via que donaria l'article 77 de la constitució- La iniciativa per la convocatòria d'un referèndum en el marc estatal no es ciutadana, amb el matís de la iniciativa municipal demanant a l'alcalde una consulta ciutadana prevista a la Llei de Bases de Règim Local. Sí a Catalunya a la recent llei de consultes populars via referèndum(art. 21 i ss)
- Previsió de participació en el procés legislatiu més enllà de l'exercici de la iniciativa legislativa popular, mitjançant el procediment que estableixi el Parlament de Catalunya. Es refereix clarament al camí iniciat pel programa democràcia/web impulsat per la Fundació Jaume Bofill i el Parlament de Catalunya del que parlarem en un altre moment.

El dret a la bona administració “governança” es veu reforçat amb el foment de la participació, però tampoc es exactament això; es referiria al principis que haurien de regir una bona administració: la igualtat en el tracte, la confiança legítima, i l'interès públic com a finalitat última de tota actuació.

1.2.2.- Les limitacions estatutàries derivades de la regulació per llei orgànica estatal dels drets fonamentals, el respecte a les condicions bàsiques que l'Estat hagi posat via 149.1.1. CE, i el fet que l'estatut es bàsicament una norma dirigida als poders públics, condiona la consideració de la participació ciutadana en l'esfera administrativa com a dret constitucional i/o estatutari amb protecció jurídica genèrica, mes enllà dels que es reconeixin en el marc de procediments concrets.

Així les coses, el rellevant és la consideració de la participació ciutadana com a principi rector que orienta i vincula l'acció dels poders públics, que no confereix drets de manera immediata i que només es justiciable, com tots els principis rectors, en els termes que estableixin les lleis que els desenvolupen. El sentit del principi rector es el mateix que el recollit a l'article 53.3 de la Constitució³. L'obligació d'actuació es projecta sobre els poders públics i es això el que ha fet el Consorci amb el concurs d'idees que us explicarem tot seguit.

³ Article 53.3 Constitució: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informaran la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”

Òbviament el foment de la participació es un element autolimitador de la discrecionalitat administrativa i política, que no pot però arribar a condicionar el joc d'alternances polítiques i l'aprofundiment que se li vulgui donar en cada moment per cada formació, el que passaria si se li donés protecció jurídica directa. ⁴(Assenyala també Juli Ponce com la tècnica de l'autolimitació es admesa en dret administratiu)

CONCLUSIÓ: Es un principi rector de l'actuació administrativa que gradualment s'ha d'anar incorporant a lleis concretes com a dret subjectiu i als procediments administratius com a requisit de validesa, com passa per exemple amb la legislació urbanística, però també a d'altres procediments administratius, com per exemple els procediments d'elaboració de reglaments que també es subjecten a informació pública i a audiència als interessats (art. 24 llei 50/19987 del Gobierno)

⁴ Joan Ridao. Comentaris a l'Estatut d'Autonomia. Ed. Ariel (2006). Pàgines 126 i ss

1.2.- Límits de la participació ciutadana derivats de la democràcia representativa. Participació vinculant/no vinculant

1.2.1.- La informació es un pressupòsit de la participació.

Sense informació no hi ha participació, la informació però es autònoma de la participació.

A tall d'exemple, tota vegada que parlem d'urbanisme i per tant de legislació local, diu l'article 69.1 LBRL. " les corporacions locals facilitaran la més àmplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans a la vida local".

La informació però es autònoma; a vegades està vinculada a la validesa dels acords (per exemple: sessió d'un ple municipal. art 70 LBRL); a vegades es requisit d'eficàcia (per exemple: notificació d'actes administratius. art 70.2 LBRL).

1.2.2.- La participació en els termes establerts com a principi rector per l'article 43 EAC no es correspon a la participació del ciutadà en el funcionament de l'administració com a part d'un procediment "uti singulus"; com a legitimat per ser titular d'un interès legítim en els termes de la llei 30/1992. Es una participació vinculada a l'interès general no a l'interès particular, amb contingut polític no particular, "uti cives".

Tot i això com assenyala García de Enterría⁵, determinades afirmacions poden ser clares en el pla teòric però menys en l'abstracte: qui actua com a ciutadà ho fa sovint (la teoria marxista diria que sempre) amb l'atenció posada en el seu propi interès particular, i qui defensa el seu dret en un procediment administratiu indirectament està defensant l'ordre jurídic general que en lògica democràtica ens correspon defensar a tots.

D'altra banda, encara que s'actui sense títol jurídic específic i tan sols emparat de manera genèrica en la condició de ciutadà, sempre hi ha cercles concèntrics més específics encara que igualment genèrics (veí, usuari, professional, expert, comerciant....). Es un "status activae civitatis" en paraules de Jellinek.

Seria el mateix que deia el teòric italià de l'economia Carlo Maria Cipolla al seu famós llibre "allegro ma non troppo" en relació als comportaments humans en economia, quan diferenciava els incauts dels intel·ligents en el sentit que els incauts realitzaven accions que els perjudicaven però que beneficiaven a algú altre, mentre que en canvi en els comportaments intel·ligents es barrejaven les accions que comportaven beneficis propis però també comunitaris. Mai l'actuació "uti cives" es pura.

Malgrat la concentració en la tradició liberal del principi representatiu en el poder legislatiu i la llei, sempre han coexistit mecanismes de participació; des del Jurat com a mecanisme d'intervenció ciutadana en la potestat de jutjar, fins a les diferents formulacions de l'autonomia local ja sigui en termes de "self government", "pouvoir municipal" o el "home rule".

⁵ Lecciones de Derecho Administrativo. García de Enterría, pàg 76. Madrid 1990

Hi ha qui opina que la finalitat que persegueix es l'aprofundiment democràtic, no la major eficàcia de l'administració (tot que Armartya Sen opinaria el contrari per exemple), o que la justificació no radica tant en la inadequació de les estructures administratives, com en la insuficiència de la representació com a tècnica democràtica⁶.

En canvi hi ha qui afirma que la ideologia participativa es el contrapunt al desenvolupament creixent dels sistemes burocràtics. Apropa el poder a la societat, desaliena la burocràcia i inclús contribueix a fer més eficient a l'administració generant nous consensos sobre les decisions (en termes de A. Sen, es a dir, en termes d'assignació de recursos) Aquesta tesis es la que comparteixo en termes generals)

1.2.3.- La doctrina jurídica alemanya ha destacat com la participació ciutadana en les funcions administratives, no pretén assumir funcions sobiranes sinó servir de catalitzador de demandes socials i eventualment només eventualment assumir funcions d'autoadministració. Es a dir no es podria legitimar una decisió ciutadana com a prevalent enfront la llei general.

Totes les expressions de participació ciutadana en funcions administratives s'expressen en "subsistemes" dins la comunitat política (Schmitt-Glasser), inclús en casos d'administració corporativa amb subsistema jurídic propi, que en qualsevol cas s'integra en l'ordenament jurídic general. Reflexió que ens porta a quin és el límit de la participació que veurem més tard.

R.Walter afirma per tant, que el fonament de la participació no es en termes jurídics la recerca de decisions justes en termes de valors jurídics finals, el que es propi de la llei, sinó en els àmbits de discrecionalitat, precisant el que es oportú del que no ho és. L'oportunitat es mesura no per una simple perfecció tècnica en la preparació o concepció, sinó per l'adequació a les demandes socials i la seva acceptació pel cos social, prèviament investigada i promoguda amb les tècniques de participació.... això es el propi dels principals supòsits d'institucionalització de la participació ciutadana en la preparació de les grans decisions administratives.

1.2.4.- El mandat representatiu derivat dels diferents processos electorals actua com a clar límit a la participació ciutadana en les decisions administratives⁷:

Art 69.2 LBRL: Les formes, mitjans i procediments de participació que les corporacions locals estableixin, en exercici de llur potestat d'autoorganització, no podran en cap cas perjudicar les facultats de decisió que correspon als òrgans representatius regulats per llei".

⁶ Lliset. Manual de Dret Local. Pàg. 267

⁷ També a les formes de democràcia directa: la iniciativa legislativa popular no obliga a aprovar la llei per exemple.

Això val per totes les tècniques:

- Associacions de veïns a qui la LBRL reconeix drets d'informació, participació, possibilitat de ser declarades d'interès públic, rebre subvencions, etc (72 LBRL).
- Desconcentració amb Juntes de Districte que no poden trencar la unitat de govern (24 LBRL).
- Iniciativa popular veïnal per proposar acords polítics o inclús projectes d'ordenances, o impulsar una consulta municipal (art 70 bis LBRL); consultes populars local autoritzades pel CCMM ja sigui a iniciativa de regidors o veïnal (71 LBRL i DA Llei 2/1980 de referèndums, antic Decret Català 294/1996 regulador de les consultes municipals.....tampoc són vinculants, a l'igual que els referèndums per expressa previsió constitucional).
- Informacions públiques urbanístiques, que només obliguen a motivar la desestimació.

Potser l'excepció fora l'acció pública, que es una legitimació activa reconeguda per l'ordenament jurídic també "uti cives", sense que calgui acreditar cap altre interès legítim. Ara bé, no persegueix altra cosa que avaluar els elements reglats de l'exercici de les potestats discrecionals de l'administració i el principi de legalitat que vincula els actes i disposicions administratives en matèria d'urbanisme. (STS 28-4-1999 Ar. 3095)

3.- Participació ciutadana reglada en els procediments de planejament i gestió urbanística. (Condicó de validesa dels actes administratius d'aprovació dels instruments de planejament i gestió urbanística). Informació pública, Acció pública

Article 3.2.c) DL 2/2008

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística garantizará:

c) El 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.

Article 4.- DL 2/2008

Derechos del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen derecho a :

c) Acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos en si legislación reguladora.

e) 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.

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Aquests apunts són només per destacar com en l'àmbit urbanístic s'ha regulat sempre el dret a la informació amb la màxima amplitud per la seva transcendència en la seguretat del tràfec jurídic, i perquè l'eficax exercici de l'acció pública exigeix la informació suficient per fonamentar la pretensió.

D'una banda l'obligatorietat de plans i projectes només és possible amb la màxima publicitat, que va més enllà de la publicació obligatòria dels acords, incloent les normes urbanístiques. (art 98,100 i 101 DL 1/2005 i 70 LBRL) Hi ha autors que quasi ho consideren anàleg a la facilitat d'accés a la documentació registral per fer efectiu els fins socials i jurídics del registre de la propietat. (González Pérez. Comentarios a la Ley del Suelo. Ed.2008. pàg.186)

De l'altra, en la mateixa línia que G^a de Enterría, opina González Pérez que el mandat de participació en els assumptes públics de l'article 23 CE no s'esgota en la participació política sinó que abasta a la llum de l'article 9.2 CE funcions administratives i definició de polítiques públiques que puguin ser clau, com les urbanístiques.

L'aspecte clau d'aquesta participació es la informació pública en tots els procediments inclosos els d'avaluació ambiental.

L'acció pública ja la hem comentat

4.- Participació ciutadana no reglada.

- Àmbit de les polítiques públiques i aplicació del mandat estatutari de bona governança i foment de la participació.

-Conceptualització: Dificultat per decidir què és i què no és participació. Enquesta és participació ¿ O la participació és el debat ?

- Antecedents: Democracia.web / Consensus/ (previsió article 70 bis 3) de la Llei Bases Règim local foment noves tecnologies per fer participació ciutadana.

Es en l'àmbit de les polítiques públiques, mes enllà del que ens obliguin procediments concrets, on es desenvolupen experiències que potser un dia seran normatives.

Hi ha un límit-debat propi de la sociologia política. Què és informació i què és participació?

Només un apunt per contextualitzar-lo tota vegada que us el trobareu sempre que vulgueu plantejar-vos un procés de participació. La OCDE al seu informe "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación política de l'any 2001 estableix quatre nivells de participació: informació, comunicació, consulta, deliberació i decisió. Amb una prèvia: tenir clars els objectius abans de començar.

En el mateix sentit l'opuscle de la Fundació Jaume Bofill, nº 42 dins la col·lecció Finestra Oberta de l'any 2004

Encara a hores d'ara molts processos estan centrats en la informació i consulta més que en la deliberació. Per exemple: una enquesta per si sola es consulta, no deliberació.

La recomanació no pot ser altre que arribar com a mínim als estadis de consulta i deliberació i activar aquells espais participatius i funcionalitats que permetin arribar fins aquí.

En qualsevol cas hi ha literatura suficient sobre la matèria i formació especialitzada.

El darrer apunt:

Art 70 bis 3) Llei de Bases de Règim Local:" Asimismo, las entidades locales y,especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y comunicación para facilitar la participación y comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso de consultas ciudadanas."

Francesc Sutrias i Grau
Gerent del Consorci urbanístic
VNG Eixample Nord

Vilanova i la Geltrú, 24 de maig de 2010