



TÍTULO

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA

AUTORA

Carmen Molero Cabrera

Tutor
Curso
ISBN

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012

José Antonio Rosas Ruiz

Curso de Experto Universitario en Urbanismo

978-84-7993-953-3

© Carmen Molero Cabrera

© Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TRAMITACIÓN
DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN
URBANA

Curso de experto en urbanismo

Alumna: Carmen Molero Cabrera

Coordinador del trabajo: José Antonio Rosas Ruiz

2010/2011

ÍNDICE GENERAL

Introducción	5
---------------------------	----------

Capítulo I. Concepto de transparencia y participación pública: De los principios de transparencia y participación pública en las normas urbanísticas.

1. 1. Introducción	8
1.2. Concepto de transparencia y participación pública	8

Capítulo II. Contenido y evolución del principio de participación pública en las distintas leyes del suelo.

2.1. Introducción.....	16
2.2. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.....	17
2.3. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.....	18
2.4. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo y ordenación urbana	19
2.5. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.	21
2.6. Del principio de participación pública en el Texto Refundido de la Ley del Suelo 8/2007 y su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.....	22
2.7. De la participación pública en la legislación andaluza en la ordenación del territorio y el urbanismo.	
2.7.1. Antecedentes.....	26
2.7.2. La Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía	27
2.7.3. Del principio de participación pública en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y en el proyecto de modificación.....	30

2.8. Otras normas sectoriales en las que se recogen los principios de participación pública y de información.....	33
2.8.1. Especial referencia a la ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en el medio ambiente.....	37

Capítulo III. De la aplicación efectiva de los principios de transparencia y participación pública en las distintas fases de la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana.

3.1. Introducción.....	41
3.2. De la participación pública en la fase de Avance	
3.2.1 Marco legal de los avances.....	42
3.2.2 ¿Quién, cómo, cuándo puede participar en esta fase?.....	44
3.2.3 Sobre la participación pública en la documentación del avance. Un ejemplo real.	48
3.2.4 Un ejemplo real que incorpora la "participación pública" en la fase de avance.	51
3.3 De la participación pública en la fase de aprobación inicial	
3.3.1 El marco legal de la aprobación inicial.....	54
3.3.2 La participación pública en esta fase	56
3.3.3 Almuñécar un ejemplo real de participación pública en esta fase.....	58
3.3.4 El papel de redactores y técnicos en esta fase	60
3.3.5 De la información ambiental en esta fase.	61
3.4. De la participación pública en la fase de aprobación provisional	
3.4.1 El marco legal de la aprobación provisional.....	61
3.4.2 Informe de Alegaciones.....	63
3.4.3 ¿Cuándo es necesaria la exposición pública en la aprobación provisional? Ejemplo: Plan General de Vigo	65
3.5. La participación pública en la fase de aprobación definitiva.....	67

Conclusiones 70

Bibliografía y legislación básica consultada 72

Anexos	74
---------------------	-----------

Introducción

Urbanismo y participación ciudadana son
términos
generalmente muy mal avenidos, aunque
“son elementos de una relación inevitable”.
Joan Subirats (2002)

Introducción

Mi curiosidad y mi interés por el urbanismo nace con la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Cuevas de San Marcos. En la fase de exposición pública del Avance, allá por 2005, me acerqué a ver los planos y mapas que contenían el futuro urbanístico de Cuevas. En este avance se incluían 5 convenios urbanísticos y el crecimiento previsto era de al menos un 800 por cien con respecto a la población de ese momento, algo a todas luces ficticio e imposible. En ese momento, el municipio tenía unos 4.000 habitantes aproximadamente (los mismos que tiene hoy) y si las viviendas previstas en esos Convenios se hubieran vendido y ocupado, la población resultante hubiera sido de unos 40.000 habitantes. Entienden que opine que eso era sencillamente inviable, además del daño medioambiental que comportaban las actuaciones previstas.

Pero lo que más me acercó a querer entender de urbanismo, fue lo siguiente: en el avance del Plan se calificaba como zona verde y de equipamientos el suelo colindante a un arroyo, en el que ya había construidas viviendas (aunque es cierto que éstas se habían construido de forma irregular). Acompañé a unos vecinos a hablar con el Concejal de Urbanismo, para que nos explicara como afectaría esta calificación a lo ya construido y el por qué se había calificado así ese suelo. La respuesta fue que por ley ese suelo al estar junto a un arroyo debía de calificarse de esa manera, pero que esa calificación no iba a afectar a las viviendas construidas, y que él por supuesto no podía hacer nada pues la ley lo establecía así. A partir de ese día empecé a querer “entender” de urbanismo, empecé la lectura de leyes, reglamentos, órdenes...., y como esta materia es tan compleja busqué la ayuda de técnicos y especialistas. En principio sólo quería entender que significaban términos como: suelo urbano consolidado, no consolidado, urbanizable, no urbanizable, densidad, edificabilidad.... lo suficiente para saber qué se quería hacer en mi pueblo con ese PGOU y cómo se iban a regularizar las más de 400 viviendas construidas a lo largo de casi 30 años en terrenos no urbanos.

Cuando empecé a entender un poquito comprendí que el concejal, sabiendo de nuestra ignorancia nos había tomado el pelo, y que lo que el Plan pretendía era utilizar ese suelo para hacer todas las canalizaciones de agua, electricidad, saneamiento... de las viviendas

que se iban a construir más arriba en uno de los suelos urbanizables previstos en uno de los convenios. Por supuesto cuando hablamos otra vez con el concejal y le expusimos el uso que sabíamos iba a tener ese suelo nos remitió al redactor del Plan que no pudo decirnos en que norma se obligaba a esa calificación, sino más bien nos dio a entender que había seguido las instrucciones de los políticos.

Redactores, técnicos, políticos... parece que el futuro de un pueblo se quería decidir entre unos cuantos. Pero en este caso concreto llegaron los ciudadanos, y al menos en esta reivindicación concreta fueron escuchados y se logró cambiar la calificación de ese suelo. Lo que no se logró es hacer entrar en razón a los gobernantes de ese momento y hacerles ver que las pretensiones de crecimiento recogidas en los convenios suscritos eran, como poco, de muy difícil realización. La fuerza de los ciudadanos en este momento de avance del plan, en el que tampoco había muchas concreciones, fue relativa, pero fue el principio del camino para mí, en la participación como ciudadana en estas lides.

Ahí empezó mi interés y continuó con la aprobación de la fase de inicio del PGOU en 2008. Plan que no gustó a una gran mayoría de ciudadanos de Cuevas, (de los casi 4.000 habitantes del pueblo firmaron en contra 1.500); se formó una Plataforma ciudadana Pro PGOU de Cueva de San Marcos que fue la encargada de informar a los vecinos sobre el Plan aprobado, recoger la firmas, presentarlas en los distintos órganos competentes de la Junta de Andalucía y hacer las alegaciones gratuitamente (645 aproximadamente) a tod@s los que quisieron ejercer ese derecho.

He aprendido mucho en todos estos años con la lectura de normas, artículos, foros, etc. y con la ayuda inestimable de técnicos y expertos en la materia, que con mucha paciencia me aclaraban conceptos urbanísticos que para una "ciudadana de a pie" eran bastante complejos.

Por todo lo expuesto y estando aún pendiente la tramitación del PGOU citado, como miembro activo de la Plataforma y en representación de ésta, miembro del Consejo Sectorial Urbanístico de Cuevas de San Marcos, decidí que el trabajo que se me requería en este curso de expertos no podía ser otro que el de la "Participación Ciudadana en la tramitación de los instrumentos urbanísticos", pues es desde esta perspectiva, con la que pretendo analizar cómo se llevan a

cabo estos procedimientos y se permite al ciudadano participar en ellos.

Cuándo me planteé hacer este trabajo no imaginaba que hubiera tantas publicaciones en los que se analizara este tema, pero he comprobado con satisfacción que existe interés por parte de ciudadanía, administración, expertos en urbanismo, expertos en sociología, expertos en el análisis de políticas públicas... que sienten que "hacer ciudad" es tarea de todos.

Capítulo I

Concepto de transparencia y participación pública:

De los principios de transparencia y participación pública

en las normas urbanísticas

La Constitución española dice en el artículo 23.1
"los ciudadanos tienen el derecho a participar
en los asuntos públicos, directamente o
a través de representantes libremente elegidos
en sufragio universal".

Y en el artículo 47 "Todos los españoles
tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna
y adecuada. Los poderes públicos promoverán
las condiciones necesarias y establecerán
las normas pertinentes para hacer efectivo
este derecho, regulando la utilización del suelo
de acuerdo con el interés general para impedir la especulación."

1.1. Introducción

Este trabajo gira en torno a la participación pública en el urbanismo. Con él pretendo analizar ¿Qué, cómo, quién, cuándo... puede participar en la transformación del territorio? Teniendo en cuenta que esas decisiones van a cambiar nuestro entorno vital y el de nuestros hijos, pues el desarrollo de un Plan General se extiende tanto en el tiempo, que va a condicionar no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras, las decisiones sobre el mismo no deberían estar limitadas a la voluntad de "unos pocos", por ello y dada la importancia y la trascendencia del urbanismo para los ciudadanos, este trabajo se centra en la siguiente cuestión: ¿Cómo se puede fomentar la participación ciudadana en el urbanismo?.

Tras este breve análisis de la participación ciudadana en un sentido amplio, pasaré a analizar esa participación en un tema concreto "el urbanismo", cuya competencia corresponde a los municipios, siendo por tanto en el ámbito local dónde se desarrolla esta participación.

También hago un análisis de cómo se recogen en las distintas normas urbanísticas la participación de los ciudadanos. Este análisis incide en la evolución que ha tenido esta participación ciudadana en las sucesivas leyes del suelo y en otras normas que regulan esta materia de forma directa o indirecta. En el Capítulo II se analiza cómo participa la ciudadanía en las distintas fases de tramitación de los Planes Generales. En este capítulo además comentaré experiencias propias y actuaciones concretas de participación que se han seguido en algunas tramitaciones de planes, que considero pueden ser un ejemplo a seguir en el futuro.

1.2. Concepto de transparencia y participación pública.

Comenzaré exponiendo los distintos conceptos íntimamente relacionados con la participación pública, y que a menudo se confunden con ella.

La participación pública se entiende como el procedimiento que permite a una sociedad implicarse en la toma de decisiones sobre políticas, planes o actuaciones que le conciernen. Esta definición conceptualizada por Fernández Muñoz en 2008, es utilizada habitualmente por profesores e investigadores.

La participación social puede entenderse como las relaciones que realiza la ciudadanía con la administración para poder interactuar en la toma de decisiones que les afectan.

La participación ciudadana según la Wikipedia hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Se basa en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública ni de un partido político.

Los sociólogos y politólogos analizan la participación de la ciudadanía y muestran dos escenarios contrapuestos: el de la democracia representativa, en la que los ciudadanos nos pronunciamos con nuestro voto cada 4 años y el de la democracia participativa ó deliberativa en la que los ciudadanos pueden participar en el día a día de las políticas municipales. En el primero los ciudadanos confían en que los gobernantes elegidos van a defender los intereses generales y sólo podrán expresarse de nuevo transcurrido un nuevo cuatrienio. Cuando la ciudadanía intenta participar en las decisiones políticas que les conciernen ¿pueden entender los mandatarios que se les deslegitima si mediante esta participación éstos gobernantes se ven obligados a cambiar o modificar su decisión? ¿Consideran por tanto, que no deben tenerse en cuenta las demandas de los ciudadanos?

En estos meses en los que la ciudadanía, abanderada sobre todo por los jóvenes, reivindica más que nunca una democracia participativa, la reflexión sería ¿Tenemos los ciudadanos que acatar todas las decisiones que nuestros gobernantes adopten, aunque puedan no ser las más adecuadas para el interés general?

Nuestra norma magna la Constitución Española de 1978, en el artículo 23.1 establece:

"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos en sufragio universal"

De este precepto se desprende que la participación de los ciudadanos puede ejercerse directamente y por lo tanto lo que se ha venido en denominar "democracia participativa ó deliberativa" es una alternativa que goza de toda legitimidad.

Es en los Ayuntamientos que son las instituciones más cercanas a los ciudadanos dónde mejor puede desarrollarse la democracia participativa. Las asociaciones pueden ser claves en el desarrollo eficaz de este modelo, pero siempre y cuándo puedan participar activamente en el día a día de las políticas municipales y su participación no quede restringida solo a colaborar en la organización y prestación de servicios o como simples interlocutores que son consultados. Podríamos decir que se produce una verdadera participación, si estas asociaciones pasaran de ser interlocutores a ser actores en los procesos de toma de decisiones. Es aquí donde, en mi opinión, surge el conflicto entre "democracia representativa" y "democracia participativa ó deliberativa". Los políticos defienden que las urnas (democracia representativa) les legitiman para ser los únicos actores competentes para la toma de decisiones y los ciudadanos quieren no sólo ser "escuchados" sino también que sus propuestas, una vez debatidas y aceptadas, sean incluidas en las normas que éstos aprueben. Como se aseguraba en un informe reciente *"es antidemocrático planificar, gobernar, organizar e imponer planes sin comunicación con las personas que te han designado; es además desastrosamente impráctico"* (Grabow, et al 2001:37).

En este contexto son igualmente interesantes las siguientes afirmaciones que sobre participación ciudadana hace J. Borja: *"la participación se basa en una ciudadanía activa"* (Borja, 1987: 142), y esta otra: *"Hay que ir a buscar a la gente donde esté"* (1990:665). Como se puede observar estas afirmaciones tan innovadoras en este campo de la participación van a contracorriente con lo que realmente ocurre en la actualidad, y con otros postulados en los que se aborda esta cuestión desde la perspectiva de que la iniciativa de la participación debe hacerse desde la ciudadanía, no obstante, comparto la visión de Borja y comparto la opinión que al hilo de estas afirmaciones hace Josep Vicent Boira, que apuesta: *"por canales de participación "top-down", es decir, de oficio, desde arriba, puesto que las presiones "bottom-up", desde la base, requieren una movilización de los individuos que no siempre se produce,*

con lo cual, si se deja a éstos la iniciativa, puede suceder que nunca se produzca, que sea espasmódica --ligada a una intervención urbana especialmente desafortunada o polémica-- o que se estructure en torno a grupos de presión legítimos pero parciales”.

Sin duda la participación es un instrumento clave para mejorar la calidad de los sistemas democráticos y por ello desde las mismas instituciones deberían fomentarse procedimientos en los que se pretenda el acercamiento de los ciudadanos a éstas, con el objeto de que éstos alcancen una mayor implicación en la gestión que se hace sobre todo en el ámbito local, como ya se ha expuesto “ir a buscar a la gente, dónde esté” porque es “desastrosamente impráctico” planificar, gobernar, organizar e imponer planes sin comunicación con las personas que te han designado.

Y entrando ya en el tema concreto de la participación pública en la planificación urbanística y del territorio, considero de vital importancia la participación e implicación de los ciudadanos en estos procedimientos en los que “se planifican los espacios” en los que viviremos nosotros y las generaciones venideras ya que incide muy directamente en nuestra vida cotidiana y por ello a los ciudadanos les importa. Les importa si hay espacios reservados a colegios, guarderías, parques, jardines..., en las zonas de expansión de nuestras ciudades, les importa si las comunicaciones con el resto de la ciudad serán adecuadas, les importa saber el diseño o uso que se le quiere dar a la plaza dónde pasearán, les importa si las aceras serán amplias y si serán accesibles, sin barreras arquitectónicas que impidan el paseo a mayores y a bebés, si por ejemplo se incorporan carriles bici, etc. etc. etc.

El urbanismo es una función pública que debe perseguir el “interés general”, por tanto en la tramitación de estos instrumentos debería ser vital la opinión de los ciudadanos, la participación de los ciudadanos debería ser algo más que un simple trámite legal en el que se escuchan alegaciones que deben ser contestadas ya que es a esa ciudadanía a la que se dirige la planificación proyectada que debe contemplar medidas que propicien una calidad de vida urbana, un desarrollo sostenible, medidas de equidad, de integración social y de equilibrio espacial, no sólo deben regir estrictamente “criterios económicos”. A más que, la participación pública, es una garantía de acierto para la propia administración pública.

Pero, ¿en qué momento debe empezar la ciudadanía a participar en decisiones de ordenación y planificación de su municipio?

¿Cuándo ya esté todo decidido y plasmado en un documento? Según se establece en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, al documento de AVANCE pueden presentarse alegaciones, pero de este avance ¿puede deducir un vecino cómo quedará su barrio? ¿Qué construcciones se van a permitir? ¿qué altura tendrán? ¿cuántos parques habrá? De las nuevas construcciones ¿cuántas serán viviendas protegidas? En definitiva, para poder responder a estas preguntas el ciudadano debe tener información suficiente que le permita expresar su conformidad o disconformidad con el documento que se pretende aprobar.

La reflexión anterior me lleva a abordar las siguientes cuestiones relacionadas con el principio de transparencia:

- 1.- ¿Cuándo, dónde, cómo, a través de que medios reciben la información los ciudadanos de ese documento?
- 2.- ¿Qué lenguaje se usa para que los ciudadanos puedan entender el contenido de ese documento?

La legislación en aras al cumplimiento del principio de transparencia obliga a la publicación del avance en los diarios oficiales, a su exposición pública en los tablones del Ayuntamiento y a informar de su aprobación en alguno de los medios escritos provinciales de mayor difusión. La obligatoriedad de estas publicaciones no garantiza el que los ciudadanos puedan conocer qué se quiere hacer en el municipio, pues solo se informa de que se ha aprobado un instrumento urbanístico y la información efectiva los ciudadanos no la van a recibir con el diario oficial llámese BOE, BOJA ó BOP, pues no se desayunan los vecinos con estas publicaciones, tampoco van a acudir diariamente a consultar el tablón de anuncios del Ayuntamiento, la única vía por la que quizás reciban la información, sea a través de los medios de comunicación en general.

Con esta reflexión intento poner de relieve que “formalmente” se cumple el precepto legal que ampara el principio de transparencia, pero si las administraciones se limitan sólo a cumplir estrictamente lo establecido en la legislación, la información no llegará a la ciudadanía, y por tanto, la transparencia pretendida no llegará a ser efectiva, porque la información es el pilar básico de este principio.

Independientemente de cómo se haya transmitido la información sobre la aprobación del instrumento urbanístico, el documento ya estará aprobado y las decisiones sobre como ordenar en el futuro el municipio, ya estarán plasmadas en un sinfín de complejos documentos técnicos que conformarán el documento de AVANCE.

Partiendo de la hipótesis de que el municipio quisiera contar con la participación de los ciudadanos y estableciera unos buenos canales para transmitir la información antes de que definitivamente se elabore el AVANCE, nos encontraríamos con la segunda de las cuestiones básicas: ¿en qué formato se presenta la información, para que ésta pueda ser comprensible por la ciudadanía en general?, desde luego tal y como se presenta actualmente la documentación, su comprensión sólo está al alcance de los técnicos.

En un gran municipio, ayudaría a su comprensión la elaboración de maquetas por barrios, en las que se pueda comparar cómo es actualmente el barrio y como quedará cuándo se desarrolle lo propuesto en el nuevo planeamiento. También pueden hacerse jornadas explicativas, generales o por barrios, en las que los técnicos hagan un esfuerzo por explicar en términos sencillos a la ciudadanía el nuevo planeamiento. Otro formato para transmitir la información de forma sencilla puede ser la elaboración de un "Power Point", si está bien diseñado puede ser muy útil, pues puede difundirse a través de la página web municipal y llegar a un gran número de ciudadanos.

Otra fórmula que está contribuyendo de forma efectiva a la participación ciudadana es el fomento desde las propias instituciones de la creación de Consejos ó Comisiones de Participación Ciudadana donde se integran representantes del gobierno municipal (al menos el alcalde y el concejal de urbanismo), vecinos (éstos pueden proceder de los Consejos Vecinales existentes), políticos, técnicos municipales en urbanismo, redactores, juristas... en definitiva todos aquéllos agentes sociales que puedan contribuir a que en el crecimiento de las ciudades y en su rehabilitación se creen espacios más equilibrados y sostenibles. Como dice el profesor Santiago Fernández Muñoz en su artículo "Participación Pública, Gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid": *"Se trata de conseguir que los planes respondan a una determinada visión compartida del futuro, resultado de un proceso previo de concertación de voluntades"*.

La decisión de cuando se cuenta con la participación ciudadana en la tramitación de los instrumentos urbanísticos puede materializarse en tres momentos:

- 1.- Durante la elaboración del avance.
- 2.- Durante el período de información pública del avance
- 3.- En el momento de dar respuesta a las alegaciones.

Lo más conveniente sería contar con la participación en un primer momento, cuando se está elaborando el documento de avance, porque ¿Qué coste supondría para las arcas municipales una modificación de este documento, si recibiera numerosas alegaciones

en las que la ciudadanía mostrara su disconformidad con la ordenación proyectada?, Pero aún en el período de información pública podría detectarse ese descontento y tratar de reconducir el proceso. Un ejemplo real de lo expuesto, es decir, una vez expuesto a la ciudadanía el documento de avance, lo constituye lo realizado por los responsables municipales del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache: observan que se ha suscitado un gran interés en el municipio con la publicación del avance y que como consecuencia de éste interés empiezan a recibirse, numerosas quejas, sugerencias, alegaciones, recomendaciones... y es en este momento cuando deciden reconducir el procedimiento e incorporar la participación ciudadana. El plazo de información pública que en un primer momento era de dos meses, se amplía a siete meses para facilitar la participación de los vecinos y así reconducir el procedimiento.

Lo expuesto anteriormente se refleja en el documento aprobado por el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache denominado "Avance PGOU. Informe de Sugerencias y Alternativas", concretamente en su página 2 se dice:

"El Ayuntamiento, decide abrir un debate amplio, integrando al máximo número de representantes vecinales para iniciar un proceso participativo de revisión de los criterios que conllevaron la redacción del documento de Avance.

Previamente se inicia un proceso de exposición del Avance, visitando asociaciones e invitándolas a asistir a exposiciones públicas del documento. Todo ello con afán de partir del documento expuesto al público como punto de inicio del debate, desde el diagnóstico realizado, los objetivos expuestos y la materialización de los mismos en propuestas concretas".

Como conclusión y cierre de este proceso, el nuevo equipo de gobierno municipal, con objeto de continuar los trabajos de redacción del Plan General, con el máximo posible de acuerdo y de participación en el proceso de redacción, por parte de los vecinos de San Juan, decide constituir una Comisión de Participación Ciudadana, a la que se invita a participar, a las distintas asociaciones vecinales y plataformas cívicas del municipio, para debatir conjuntamente con los representantes del equipo de gobierno y el equipo redactor del Plan, el diagnóstico de los distintos problemas urbanísticos, los objetivos generales del Plan, así como las estrategias y propuestas generales de ordenación.

Este ejemplo respondería a un modelo en el que el diseño se haría de "abajo a arriba", pero todos sabemos que actualmente en la

mayoría de los municipios las decisiones son tomadas “desde arriba hacia abajo”, y que ejemplos como el de este Ayuntamiento aún son la excepción.

El tercer supuesto escuchar a los ciudadanos en la fase de alegaciones sería el método menos recomendable, pues la participación ciudadana se limitaría a la presentación de sugerencias, quejas, alegaciones... con lo cual se cumple la legalidad vigente y “formalmente” se deja participar a los ciudadanos, pero escuchar las recomendaciones, quejas, alegaciones... de los ciudadanos no deja de ser una mera formalidad de garantía jurídica en el procedimiento, que no garantiza tan siquiera que estas sean tenidas en cuenta, pues la contestación a las mismas suele incluirse en el siguiente documento de aprobación, a veces incluso no de forma individualizada, sino colectiva. En resumen una garantía jurídica puramente formal es confundida a menudo con un concepto mucho más amplio y trascendente como la participación ciudadana, porque entiendo que “alegar” no es sinónimo de “participar”.

En el capítulo siguiente se analiza cómo han sido recogidas en las distintas normas urbanísticas españolas y andaluzas “la participación ciudadana”, qué es lo formalmente correcto desde el punto de vista legal.

Capítulo II

Contenido y evolución del principio de participación pública en las distintas leyes del suelo.

Gobernar y planificar "ya no requiere unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados; requiere múltiples actores negociando, diseñando experiencias piloto, innovando, aprendiendo y llegando a formular políticas de nueva generación (Font, Goma, Subirats, 2004, 23)

*"Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial Y urbanística en vigor, así como el anuncio de su sometimiento a información pública.
Art. 11.3 de la L.S. 8/2007*

2.1.- Introducción

En este capítulo analizaré como se ha contemplado la participación pública en las sucesivas leyes urbanísticas. El análisis lo haré de forma cronológica que permita ver como han evolucionado tanto el concepto de participación como el de transparencia, concretamente ese análisis lo centraré en las siguientes normas:

1. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
2. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
3. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo y ordenación urbana.
4. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
5. Del principio de participación pública de la Ley 8/2007 del Suelo y su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.
6. Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
7. Del principio de participación pública en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
8. Otras normas sectoriales en las que se recogen los principios de participación pública e información.

Cerraré el capítulo con el análisis de otras normas que no siendo específicamente urbanísticas están intrínsecamente relacionadas con ellas y en las que se aborda la participación ciudadana.

2.2.- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Esta es la primera ley que aborda la regulación del régimen del suelo y la ordenación urbanística. En el contexto político en el que se aprobó esta ley es muy difícil que la misma contemplara participación alguna por parte de la ciudadanía en los proyectos de ordenación y urbanización de las zonas urbanas, no obstante si contempla como participación de la ciudadanía la información pública en la aprobación de planes y sus modificaciones.

En la Sección Cuarta que regula el procedimiento de elaboración de los planes, el art. 32.1 dice literalmente: *“Aprobado inicialmente el plan o proyecto por la Corporación u organismo que lo hubiere redactado, ese lo someterá a información pública durante un mes.....”*

Otro precepto que cuenta con la ciudadanía es el art. 43.2:

“Todo administrado tendrá derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo de un mes a contar de la solicitud, del régimen urbanístico de una finca o sector”.

Curioso me ha parecido el título de su Sección Sexta: *Iniciativa y colaboración particular*. En él se otorgan facultades urbanísticas a particulares. Ello se desprende de lo regulado en el Art. 40: *“Las personas privadas podrán formar Planes Municipales, Comarcales, Especiales y Proyectos de Urbanización.”* Claro que esas personas privadas debieran contar con una previa autorización municipal para poder ejercer esas facultades. De lo establecido en este precepto más que hablar de participación pública en el urbanismo se entrevén los orígenes de esa figura tan controvertida que recogen las actuales normas urbanísticas denominada “Agente Urbanizador”.

Por último decir que esta ley prevé la modificación de los planes *en casos concretos y excepcionales* instaurando para esos casos un nuevo período de información pública de un mes en su artículo 46.

Con respecto a la participación en los períodos de información pública, en los que se pueden presentar escritos de alegaciones o recursos, los profesores García Enterría y Parejo Alfonso (4) manifiestan lo siguiente:

“La verdad es que ésta fórmula de participación ciudadana no es demasiado eficaz. La información pública se anuncia solo en los Boletines Oficiales, que no suelen ser de lectura corriente, de modo que no es infrecuente que pase del todo desapercibida, al menos para una mayoría de la población, lo que incluso es deliberadamente buscado a

veces por los administradores, que a ese efecto demoran la publicación de los edictos hasta la fecha de las vacaciones”.

Por tanto aunque formalmente se hayan recogido en un principio esas fórmulas de participación, comparto la opinión de éstos maestros del derecho administrativo, pues la piedra angular de la participación es sin duda la información.

2.3.- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El desarrollo económico de los años sesenta desató una serie de expectativas sobre el crecimiento de las ciudades y la urbanización de nuevas zonas, que sugerían actuaciones mucho más ambiciosas y eficientes que lo llevado hasta la fecha. Estas estimaciones influyeron en los redactores de la Ley de 2 de mayo de 1975, cuyo texto refundido vamos a analizar, pues en el párrafo I de su exposición de motivos se argumenta sobre la *“necesidad de preparar en forma anticipada y racional un asentamiento, social y económicamente adecuado, para las grandes masas de población que en los próximos años van a incrementar los núcleos urbanos –del orden de veintidós millones de habitantes en España sólo de aquí a fin de siglo...”*

En el texto refundido de esta ley, se recoge al igual que en la ley de 1956 la información pública durante la tramitación de los planes, se mantiene el mismo texto en el artículo que recoge la iniciativa e igualmente se prevé una nueva información pública en el caso en que de forma concreta o excepcional se produzca la modificación de los planes. Pero este texto introduce una novedad, concretamente el artículo cuarto recoge en su punto dos textualmente: “...En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico; los Órganos competentes deberán *asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares*”.

De lo anterior puede deducirse que por primera vez el legislador habla de participación *en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento*, aunque la circunscriba a los *“interesados”*, ¿pueden considerarse interesados todos aquéllos que viven en el municipio afectado por ese plan? ¿Era esa la intención del legislador? ¿ó sólo una tímida declaración de intenciones? Sea como fuere quizás es en este artículo dónde se sienta el precedente de la participación que recogería el reglamento de planeamiento en desarrollo de la misma.

2.4.- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

Este Reglamento es el que recoge por primera vez, la posibilidad de la formulación de avances en los planes. Concretamente su art. 115.1 establece:

“Las entidades y organismos interesados podrán formular avances de Plan y anteproyectos parciales que sirvan de orientación de los Planes sobre bases aceptadas en principio”.

En relación con el anterior artículo el 116.1 de este reglamento prevé la posibilidad de la apertura por parte de la Administración urbanística (antes de acordar la elaboración de cualquiera de los instrumentos de planeamiento municipales) de un período de información pública, con la finalidad de recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación futura.

Como plantean los profesores Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso:

“... esta determinación reglamentaria está evidentemente dirigida a reforzar los mecanismos participativos en el urbanismo precisamente en la fase previa de recogida o recopilación de la información urbanística de partida. De hecho, en la práctica urbanística el objetivo de este nuevo trámite ahora formalizado ha venido supliéndose con la fórmula de encuestas entre la población afectada por el planeamiento a elaborar por el equipo técnico encargado de la redacción del pertinente proyecto. Los términos de su formalización reglamentaria (que reproduce todos los defectos ya conocidos de los trámites de información pública: publicidad deficiente, plazo normalmente insuficiente, comunicación Administrado-Administración excesivamente rigidificada, etc....) no son ciertamente los mejores...”

Este Reglamento, aún en vigor, es en cuanto a la regulación que hace sobre la participación ciudadana en materia urbanística muy avanzada en mi opinión. Hay que situar su aprobación en el contexto histórico que se vivía, fue el año que se promulgó la Constitución, y la ciudadanía anhelaba participar y colaborar para que se instaurara la democracia real y efectiva en nuestro país, deseaba ser partícipe de ese nuevo sistema político. En estos años nacen organizaciones relacionadas con el pensamiento ecológico, con la defensa de los bienes patrimoniales, con la defensa de bienes culturales, etc. todas ellas muy vinculadas a los procesos urbanísticos y que han sido quizás las primeras en reivindicar formas sostenibles y ordenadas de crecimiento de las ciudades y municipios. De esas organizaciones han partido numerosos procesos judiciales que han puesto de manifiesto las

“barbaridades urbanísticas” que se han llevado a cabo sobre todo en el litoral español, en muchísimas ciudades y en otros espacios protegidos.

Desde una óptica puramente legislativa, la participación ciudadana se sitúa en el momento mismo en el que se están tomando las decisiones de planeamiento, pues ofrece la posibilidad o bien de formular un avance del planeamiento (art. 115.1) que pueda servir de orientación sobre lo que se pretende aprobar ó bien permite al organismo competente abrir un período de información pública (art. 116.1) para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad o conveniencia de la formulación de un instrumento urbanístico. Pero otra vez estos avances legislativos se quedan en puro formalismo, pues las administraciones, a la vista de lo ocurrido en todos estos años, no han estado interesadas en que los ciudadanos pudieran participar de forma efectiva en las decisiones urbanísticas, de ordenación del territorio y del medio ambiente inherentes en la elaboración de los planeamientos, aunque hayan respetado la aplicación de las normas.

2.5 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

En el Real Decreto 1/1992 se intenta agrupar la legislación surgida desde la aprobación de la última ley del suelo preconstitucional y adaptarla a la nueva situación que nace con la aprobación de la Constitución, en la que se crean las Autonomías y se les atribuyen competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Concretamente y según lo establecido en el art. 148.3 y 148.9 respectivamente, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" y "la gestión en materia de protección del medio ambiente".

Por lo tanto esta ley de ámbito estatal, según se argumenta en su exposición de motivos "*...pretende, en el ámbito de las competencias constitucionales del Estado, modificar, en los términos que más adelante se indicarán, el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo..., limitándose a la fijación de las Condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que se delimita, con el mismo carácter básico la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1.a, en relación con el artículo 33.2, de la Constitución...*"

A pesar de que su contenido pretendió fijar condiciones básicas en el derecho de la propiedad, respetando las competencias autonómicas, fue recurrida y anulada parcialmente por Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (*Boletín Oficial del Estado* de 25 de abril).

Esta anulación tuvo consecuencias importantes en las Comunidades Autónomas que carecían de regulación propia ya que era de aplicación en la mayoría de ellas. El recurso de inconstitucionalidad que se resuelve con la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, vino a aclarar la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía era de aplicación esta ley por lo que tras dicha sentencia, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que básicamente recupera como texto legislativo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía la parte anulada del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Posteriormente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y sobre la que el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, que ha estimado parcialmente los recursos interpuestos en su día contra ésta y, además de declarar inconstitucionales algunos preceptos de la citada norma, ha expresado el sentido en el que se han de interpretar determinados artículos para que éstos no incurran en inconstitucionalidad.

En la ley 6/1998 sobre el régimen del suelo y valoraciones que aprueba la administración estatal tras la Sentencia y respetando la distribución competencial que en esta materia dicta la misma, renuncia a incidir en aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta.

La conclusión es que en esta década la única preocupación del legislador se centra en el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y no en innovar o modificar el contenido propio de la ley, por tanto en el tema que nos ocupa de la participación ciudadana estas leyes son irrelevantes, no aportan nada nuevo.

2.6.- Del principio de participación pública en la Ley 8/2007 del Suelo y su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Es en esta ley dónde se van a reconocer los derechos que los ciudadanos deben tener en la configuración de las nuevas ciudades y municipios y por ende en la elaboración de los instrumentos urbanísticos que incidirán en esos nuevos modelos urbanos. Es por ello por lo que voy a analizar con mucho más detenimiento el articulado de la misma, porque por una parte es la vigente y por otra en ella por primera vez se aborda de una manera mucho más profunda la participación ciudadana con verdadero interés en que ésta sea "real" y no solo formal.

Ya en la exposición de motivos de este texto refundido se aborda este tema y reconoce que el texto de las leyes urbanísticas promulgadas hasta este momento ha ido destinado a redactores y técnicos, nunca se han planteado los distintos legisladores que pudieran tan siquiera interesar a la ciudadanía, por ello considero que es un paso adelante y un gran revulsivo con respecto a textos anteriores la presente ley, aunque este reconocimiento formal deben traducirlo a "derecho real y efectivo" las distintas administraciones. No obstante es

reconfortante que por primera vez el legislador se plantee la necesidad de que esta materia pueda ser entendida por la ciudadanía, o al menos eso se deduce del tenor literal de la exposición de motivos cuándo dice: "...se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común"

No menos interesante es lo que se recoge en el párrafo siguiente:

"En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no son preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos".

Es el Título I de la ley el que se ocupa del estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados que a su vez deben incidir directa o indirectamente en el resto del articulado. Con este objeto, se definen tres estatutos subjetivos básicos, siendo el primero el que más nos interesa por ser este el que aborda directamente la materia que en este

trabajo se está analizando, y cuyos objetivos se enumeran en la exposición de motivos:

“Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.”

En el Título II se regulan los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas, éstos tienen una trascendencia capital en la “creación de ciudad” incidiendo en su economía, en su medio ambiente y en definitiva en la calidad de vida de los ciudadanos, es por ello que *“...la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente”*.

Del análisis de su articulado es necesario destacar por su importancia y trascendencia los siguientes preceptos:

Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. La legislación sobre la 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.

Artículo 4. Derechos del ciudadano

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que

constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) *Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.*

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 por su legislación reguladora.*

d) *Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su 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*

Este artículo es fundamental en cuanto al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos a recibir información, piedra angular de una posterior participación, y a que ésta no se quede archivada en el expediente, pues la administración deberá dar respuesta motivada a las demandas que presenten los ciudadanos ya sea a través de "alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones o quejas", quizás le ha faltado al legislador una aclaración con respecto a cómo deban cursarse esas respuestas, pues se están dando por válidas en la tramitación de los planes, las respuestas colectivas en las memorias del mismo (cuándo ni tan siquiera los planes se someten a una nueva información pública y el contenido de las memorias no es accesible ni fácil de conseguir por los ciudadanos que presentaron alegación en el mismo).

No creo que fuera esa la intención que perseguía el legislador. Por el contrario las respuestas deberían hacerse de forma individualizada y

con la información sobre los recursos o demás actuaciones que procedan.

Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística

1.- Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.

2. Los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el «Boletín Oficial» correspondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable.

3. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

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

4. Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

De este precepto considero muy importante la regulación sobre el derecho a una información urbanística de fácil comprensión, porque obliga a la inclusión en la documentación que se expone al público de “un resumen ejecutivo.....” dada la voluminosidad de la documentación de cualquier instrumento urbanístico.

Otro aspecto a tener en cuenta es el acceso que puedan tener a esta información los ciudadanos, pues el órgano competente se limita a publicar en un anuncio la aprobación del plan en los diarios correspondientes, quedando esta innovación legislativa quedando por tanto en una mera formalidad.

Una herramienta muy válida para dar a conocer estos resúmenes es la publicación telemática de éstos en las páginas web de los organismos competentes. Estamos en la sociedad de la información, en este contexto es muy fácil para una gran mayoría de ciudadanos consultar directamente y desde su propio domicilio la página web donde se “cuelgue” la información urbanística. Las administraciones debieran apostar por el desarrollo de estas nuevas tecnologías, algo más fácil de implantar (y que de hecho muchos de ellos ya lo han hecho) en los grandes municipios, pero posible también para los pequeños municipios con el apoyo de otras instituciones (Comunidad Autónoma, Diputación, etc.). La web municipal puede ser una vía de comunicación eficaz entre administraciones y ciudadanos, asequible, directa y muy rápida.

Quizás el legislador debió ser más explícito y más contundente y en lugar del término “impulsar” hubiera recogido el de “obligar” a la publicación en la web de toda la información urbanística dando a los pequeños municipios un plazo prudencial para poner en marcha una página web con capacidad para colgar esta información.

Como conclusión del análisis de esta ley destacar que los derechos que los ciudadanos pueden ejercer pasan de ser “informados y formalmente consultados” a “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación” y además para fomentar esta participación se insta a que la información sea más asequible y comprensiva para los ciudadanos, más asequible al poder ser consultada en una web y más comprensiva por los resúmenes que tienen obligación de realizar las administraciones competentes. Asimismo esta ley tarde o temprano repercutirá en las leyes de urbanismo de las comunidades autónomas, pues además éstas tienen obligación de trasponer a sus legislaciones en el plazo de un año, todos los preceptos básicos de la misma, muchas de esas CCAA ya lo han hecho, otras como la andaluza aún tiene pendiente la adaptación de su legislación urbanística a este texto refundido.

2.7.- De la participación pública en la legislación andaluza en la ordenación del territorio y el urbanismo.

2.7.1. Antecedentes

La Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (de ahora en adelante LOUA), es la primera ley que puede considerarse “propia” en esta materia urbanística, pues según se dice

en su exposición de motivos, a pesar de tener atribuidas competencias: *"...no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendía que el marco legislativo estatal era un marco suficiente para el ejercicio de sus competencias en esta materia..."*.

En la década de los noventa tal y como expuse en el apartado dedicado al análisis del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio y de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la Comunidad Autónoma Andaluza carecía de una legislación propia y se regía por la legislación estatal en esta materia.

2.7.2. La Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Comunidad Autónoma Andaluza, como hemos visto anteriormente, no se dotó de una ley del suelo propia hasta muy tarde, pero ha sido una de las primeras Comunidades que ha querido establecer un marco adecuado para la Ordenación del Territorio en Andalucía. Es la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) aprobada el 11 de enero la que pretende organizar, planificar y dinamizar el territorio para regular sus usos. En su exposición de motivos justifica la necesidad de su promulgación en que la ordenación constituye: *"una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad"*.

De importancia para la materia que estoy tratando es la alusión que en su exposición de motivos hace a lo recogido en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio que define a ésta como *"expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida"*.

Esta ley cuenta entre sus objetivos específicos : *"la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes"*.

Para la consecución de dichos objetivos establece los siguientes instrumentos de planificación territorial:

- a) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- b) Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- c) Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio

La LOTA en su art. 6 define al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA) como la norma que debe “establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”.

Los planes de ámbito subregional tienen una finalidad distinta, tratan de resolver problemas concretos de ordenación, plantean estrategias de actuación territorial pero también son reguladores; es decir, establecen determinaciones para el uso del suelo definiendo lo que está prohibido/permitido.

En la tramitación de ambos Planes se garantizará la información pública por un plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

En desarrollo de la LOTA, fue aprobado El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 29 de diciembre de 2006. La tramitación del POTA gozó de una amplia participación pública e institucional, representa el consenso democrático que la sociedad andaluza ha logrado sobre el orden territorial deseado colectivamente para Andalucía en el futuro. Como se expone en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía:

Los principios de participación, cooperación y coordinación han guiado en cualquier momento los trabajos de elaboración y tramitación del Plan, destacando el Cauce de Participación Municipal como mecanismo específico abierto para incorporar la perspectiva local. Por otra parte, en todas las fases de la elaboración y tramitación del Plan los órganos colegiados han desarrollado una labor importante, especialmente la Comisión de Redacción del Plan y la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía. Asimismo, en la fase final de la tramitación del plan las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía supusieron la incorporación de importantes elementos nuevos en el texto del Plan.

Se opta por que la elaboración del Plan la realice una Comisión de Redacción (en adelante CR) y una Comisión Técnica en la que participan las distintas administraciones y cuyo objeto es seguir y orientar

los trabajos de redacción. Desde estas comisiones se elabora un documento denominado Bases y Estrategias con el alcance previsto en el art. 9 de la LOTA, su tramitación siguió las siguientes etapas:

1. Informe favorable de la CR 30/09/1998 del documento para información pública Grupos de Trabajo.
2. Informe sobre la información pública de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) y de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (CPDAE)
3. Resolución Consejería de Obras Públicas y Transporte de 1/10/1998 sobre información pública del documento de Bases y Estrategias
4. Información Pública de 10/10/1998 a 19/02/1999
5. Audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones
6. Informe Comisión de Redacción sobre las alegaciones de 9/04/1999
7. Informe COTUA 12/4/1999 y la CPDAE
8. Aprobación Bases y Estrategias por Consejo de Gobierno el 4/05/1999

El documento de Bases y Estrategias fue sometido al trámite de información pública y audiencia a la Administración General del Estado y a las Diputaciones Provinciales por Resolución de 1 de octubre de 1998 (BOJA num. 123, de 29 de octubre) y acordadas por la Comisión de Redacción en su sesión de 9 de abril de 1999 las modificaciones derivadas de las sugerencias recibidas, con informe de la Comisión de Ordenación del territorio y Urbanismo de Andalucía, tras su examen por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, y previa deliberación del Consejo del Gobierno en su sesión de 4 de mayo de 1999 fue aprobado por Decreto 103/1999.

Una vez aprobado el citado documento, cuya finalidad era establecer el diagnóstico de las oportunidades y problemas regionales, así como sus objetivos y estrategias de desarrollo, se continuó con la elaboración del POTA, con la participación, evacuación de informes, consulta a las Comisiones... concretamente el recorrido hasta su aprobación fue el siguiente:

1. Cauce de Participación Municipal 2000-2003
2. Informe favorable CR 15/07/2005 del documento para información pública
3. Informe sobre la información pública COTUA 26/09/2005 y CPDAE 4/10/2005
4. Resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transporte, de 5 de octubre de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA nº 201 de 14/10/2005)
5. Información Pública y Audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones
6. Informe Comisión de Redacción sobre las alegaciones
7. Informe COTUA y CPDAE
8. Aprobación por el Consejo de Gobierno
9. Remisión al Parlamento de Andalucía para su tramitación de acuerdo con el artículo 143 del Reglamento del Parlamento de Andalucía
10. Adaptación del Plan por el Consejo de Gobierno
11. Publicación y entrada en vigor

Del detalle de la tramitación del POTA se desprende que dada la importancia de la Ordenación del Territorio andaluz se haya contado con la participación de administraciones, agentes sociales, técnicos e instituciones relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo. En la redacción del documento se ha contado con la colaboración de distintas administraciones, ¿pero es esto realmente participación?. Se dice que hay participación porque hay momentos en el procedimiento en el que se pueden presentar alegaciones, pero esa participación es posterior a la decisión y puede corregir a ésta de forma muy limitada, si la participación no se da en los procesos de toma de decisiones, no podemos hablar de participación, se plantea más bien como un medio de obtención de información, de saber a través de las alegaciones de la opinión de los alegantes, pudiendo corregir o no lo planteado por éstos. Por tanto el término participación, en mi opinión, no es muy adecuado y llama a engaño sobre su verdadero papel en el procedimiento. No obstante, el proceso de participación opera como legitimador de la decisión.

Desde mi punto de vista es muy positivo que en la elaboración del POTa se buscara la colaboración y el consenso de administraciones y técnicos en su redacción y que también en una primera fase de diagnóstico contara con una amplia participación. Pero ésta participación no se extendió al proceso de decisión, por lo que una vez más a ciudadanía se le pide que se pronuncie sobre el documento aprobado, y el legislador confunde “información con derecho a alegar”, con participación real y efectiva en la toma de decisiones, me remito al párrafo anterior.

Con respecto a los Planes subregionales se han aprobado más de una veintena, estando otros actualmente en tramitación. Destacar en este trabajo la tramitación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol-Axarquía, en la que se produce un amplio proceso de participativo en la elaboración del diagnóstico, pero que no continúa en la fase de decisión.

2.7.3. Del principio de participación pública en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y en el proyecto de modificación.

Es con la aprobación de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, con la que se dota a la Comunidad Autónoma Andaluza de la primera ley propia en regular la ordenación urbanística y siendo la ley vigente, se expondrá como se contempla en ella la participación pública.

La LOUA entre sus objetivos enumera la participación ciudadana, y así en su tenor literal la exposición de motivos establece que es *“una Ley que apuesta por los principios de participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia”* y *“para ello, desde la Ley se respetan los principios de publicidad y participación pública en los actos administrativos que vayan a contener las principales decisiones de planificación y ejecución urbanística, en el entendimiento de que con ello se garantiza la transparencia de los mismos y se permite la concurrencia de los afectados y/o de los interesados. Ello se traduce tanto en la reglamentación de los actos sujetos a información pública como en el establecimiento por Ley de registros de acceso público para la consulta ciudadana”*.

Y para reforzar la consecución de éstos objetivos la ley establece que los convenios urbanísticos *“no podrán, en ningún caso, condicionar la función pública de la actividad urbanística, debiendo quedar salvaguardada la integridad de la potestad de planeamiento, y quedando sujetos a los principios de transparencia y publicidad”*.

Estos principios se concretan en los siguientes artículos:

Artículo 6. La participación ciudadana.

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, en las formas que se habiliten al efecto, y en todo caso, mediante la formulación de propuestas y alegaciones durante el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos. También tienen el derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante las acciones que correspondan.

2. En la gestión y desarrollo de la actividad de ejecución urbanística, la Administración actuante debe fomentar y asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

Este artículo que recoge tan claramente el derecho de los ciudadanos a participar en la elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, en las formas que se habiliten al efecto, al no estar la ley aún desarrollada no sabemos que tipo de participación quería el legislador que tuviera la ciudadanía pues no se han establecido formas habilitadoras concretas para llevarla a cabo. Si tenemos en cuenta que además concluye ese primer apartado del artículo 6 reemplazando a los ciudadanos a los mismos cauces de participación que leyes anteriores: propuestas y alegaciones durante los preceptivos períodos de información pública, esta innovación ha quedado hasta ahora en nada, pues ya han pasado 9 años y aún no existen reglamentos que la desarrollen y en el tema concreto de la participación ciudadana la Comunidad Autónoma de Andalucía no se ha pronunciado, ni en desarrollo de la LOUA, ni en lo establecido en la ley del suelo estatal a la que debe adaptarse.

En el segundo apartado de este artículo, que a pesar de todo considero muy importante, tampoco hay concreciones: “... la Administración actuante debe fomentar y asegurar la participación de los ciudadanos...” pero no recoge ningún instrumento para fomentar esa participación, por tanto pienso que el legislador quiso que esta ley fuera novedosa en esta materia pero le faltó valentía para ser más explícita al regularla, por lo tanto quiero pensar que se ha dejado para un posterior desarrollo la habilitación de verdaderos instrumentos que puedan fomentar una “real y efectiva” participación ciudadana.

Artículo 26. Formulación de los instrumentos de planeamiento.

2. En el acuerdo de formulación del correspondiente instrumento de planeamiento o, en su caso, en el trámite de admisión del presentado ante la Administración competente para su tramitación, se determinarán cuantas medidas y actuaciones estén previstas para fomentar la coordinación administrativa y la participación ciudadana en el proceso de su elaboración, tramitación y aprobación.

Las medidas previstas en este artículo han sido desarrolladas de formas diversas por los distintos ayuntamientos. En la investigación telemática realizada he encontrado algunas de estas herramientas. Debo destacar la creación de Consejos específicos de Participación Ciudadana para el estudio Urbanístico de los PGOU. En estos Consejos suele haber representación de asociaciones vecinales, asociaciones de pequeños propietarios, propietarios, empresarios del sector, partidos políticos.... en general de asociaciones y personas físicas y jurídicas relevantes en el municipio e interesadas en la construcción de una ciudad más ordenada y sostenible. Otros instrumentos en los que se articulan procedimientos de participación lo constituyen la difusión de los mismos a través de seminarios, jornadas, conferencias, presentaciones en barrios... en conclusión a falta del desarrollo legislativo de este precepto, los ayuntamientos interesados en fomentar la participación ciudadana han sabido encontrar canales de participación e información adecuadas.

Artículo 29. Avances de los instrumentos de planeamiento.

2. *El procedimiento para su aprobación y su contenido se establecerá reglamentariamente, debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública.*

Esta participación en la mayoría de los casos se reduce a un período de información en el que se pueden presentar alegaciones pero como ya hemos comentado “alegar no es participar”. La alegación sólo es una garantía jurídica necesaria y obligada en todo procedimiento administrativo. De todos modos en el Capítulo II se analiza con mucha mayor profundidad este apartado.

Artículo 32. Tramitación de los instrumentos de planeamiento.

1. *El procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se ajustará a las siguientes reglas:*

2- *La aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle, así como, en su caso, a audiencia de los municipios afectados, y el requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados.*

La ley se limita al igual que hace en el artículo citado anteriormente a establecer períodos de información pública durante la tramitación de los instrumentos urbanísticos, concretamente en la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística la exposición pública del

plan sólo es obligatoria cuando se aprueban inicialmente. En la fase de aprobación provisional sólo *"será preceptiva nueva información pública y solicitud de nuevos informes de órganos y entidades administrativas cuando las modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes"*.

¿Quién determina si se han producido modificaciones sustanciales? Nos encontramos con uno de esos conceptos jurídicos indeterminados en los que un mismo hecho puede justificarse en ambos sentidos, según la pericia del técnico que emita el informe, porque la realidad es que las administraciones son muy reacias a exponer de nuevo los planes y dejan a la fase final y a un procedimiento contencioso- administrativo, que seguramente será largo y costoso, la defensa de los legítimos intereses de los ciudadanos afectados por el mismo.

Para adaptar la LOUA a la legislación estatal se está tramitando una modificación de la misma. En este proyecto, según se desprende de los comentarios sobre la misma publicados en prensa, el Gobierno andaluz quiere reforzar los principios de participación pública, transparencia y publicidad en todos los trámites relativos al planeamiento urbano. Para ello se exigirá a los ayuntamientos la elaboración de un resumen ejecutivo de síntesis para hacer más comprensibles los objetivos y directrices de los PGOU en su fase obligatoria de exposición pública. La novedad es la incorporación de los resúmenes ejecutivos de síntesis que contempla la ley del suelo estatal, se trata por tanto de trasladar este precepto estatal a la ley autonómica. Al no estar aprobado no puedo pronunciarme sobre el verdadero alcance que tendrá esta modificación en este aspecto concreto, pero a tenor de lo aparecido en prensa la participación seguirá siendo puramente formal.

2.8.- Otras normas sectoriales en las que se recogen los principios de participación pública y de información.

Si definimos al Derecho Urbanístico como un conjunto de preceptos que regulan la ordenación y transformación del uso del suelo y del subsuelo, su urbanización y edificación tiene inevitablemente importantes consecuencias medio ambientales. En la mayoría de las leyes del suelo de las distintas autonomías se atribuye a los planes de ordenación urbanística municipal la clasificación del suelo del territorio en suelo urbano, no urbanizable y urbanizable. Ese régimen urbanístico

determinará su destino medioambiental. Por tanto, la relación medioambiente-urbanismo viene marcada desde la primera decisión que toman las autoridades urbanísticas. Dada la relación intrínseca del binomio medioambiente-urbanismo considero importante el análisis de la participación pública en esta materia.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, allá por 1791, decía en su artículo 14 que *“todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentir libremente, de hacer el seguimiento de su empleo, de determinar la cuota, la base imponible, la cobertura y la duración”* y en el siguiente *“la sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración”*. Aunque sea de forma genérica podríamos decir que en estos artículos se recoge el principio de intervención cívica en la cosa pública.

La Constitución Española de 1978, por supuesto asumía lo dicho anteriormente, pero avanza poco en relación con la participación. El artículo 23.1 establece; *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos en sufragio universal”* y el 105 *“la ley regulará (...), b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”* En este último se garantiza el acceso a la información, algo que como ya hemos visto anteriormente está intrínsecamente unido a la participación.

En las últimas décadas ha sido especialmente importante la preocupación de los ciudadanos por el medio ambiente, y ha sido esta inquietud la que ha llevado a que se hayan desarrollado verdaderos procedimientos de participación y de toma de decisiones en este ámbito.

Se puede considerar que la famosa Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 organizada por las Naciones Unidas y el Convenio de Aarhus de 1998, han sido momentos claves en el reconocimiento efectivo al acceso a la información y las consultas a la población para la mejora del medio ambiente. Concretamente en la Cumbre de Río se llegó a tres grandes acuerdos:

- 1.- El programa 21, que es un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible.
- 2.- La Declaración de Río que consiste en un conjunto de principios en los que se definen los derechos civiles y obligaciones de los Estados.

- 3.- Una declaración de principios relativos a los bosques, directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

El programa 21 en España denominado "Agenda 21" recomienda fortalecer el papel de los grupos sociales minoritarios (mujeres, niños, jóvenes...) y han sido precisamente las Corporaciones Locales las que han tomado la iniciativa en la aplicación de estos principios acercando a la población propuestas concretas sociales y económicas para la evolución, la producción, el consumo, la conservación y ordenación de nuestros recursos naturales, la prevención de la deforestación y el fomento de una agricultura sostenible entre otros.

Así en la reunión mundial de juristas y asociaciones de Derecho Ambiental se reconoció en la Declaración de Limoges II (2001) que:

"la participación del público en materia de medio ambiente, incluyendo el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso de la justicia, sirve para proteger el derecho del hombre a un medio ambiente satisfactorio, contribuye a reforzar la calidad y la legitimidad de las decisiones públicas y la eficacia de las políticas de sustentabilidad y constituye un elemento importante de la democracia".

Diez años después de la Cumbre de Río, en la Cumbre ambiental de Johannesburgo (2002) se constató que en un contexto abierto de desarrollo sostenible, el acceso a la información y la participación eran ya exigencias sociales para la consecución de un medio ambiente mejor, por lo que se debe:

"garantizar el acceso, a nivel nacional, a la información ambiental y las actuaciones judiciales y administrativas en asuntos del medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones...".

Por ello parece innegable que el acceso del público a la información con frecuencia se ha consagrado gracias a las preocupaciones ambientales.

En el ámbito europeo también ha preocupado a las autoridades la protección del medio ambiente, por lo que han establecido ésta protección como uno de sus objetivos, con el fin de solucionar muchos problemas de la utilización racional del territorio y de preservar los recursos naturales, paisajísticos, históricos y arqueológicos de generaciones presentes y futuras. Hay una opinión generalizada que coincide en que uno de los grandes problemas que tiene nuestro mundo globalizado es la protección del medio ambiente. En España, el último informe de la Comisión Europea afirma que es el país más incumplidor tanto por el número de directivas no transpuestas como por

el número de condenas mediante la vía del recurso por incumplimiento, gran culpa de estos incumplimientos tienen su origen en el desarrollo de planes urbanísticos.

Por eso la Unión Europea considera que la mejor manera de proteger el medioambiente, con vistas a una mayor integración de los Estados miembros es a través de las técnicas urbanísticas de cada país, dejando además la responsabilidad en la aplicación y el respeto de la normativa europea, en virtud del principio de subsidiaridad, a las autoridades competentes de cada Estado. De toda esta preocupación nace la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente (la denominada evaluación ambiental estratégica, esta Directiva a nivel estatal se transpuso al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente (BOE nº 102, de 29 de Abril).

La directiva se transpuso tarde y en ella se declara su aplicación a los planes que se hayan aprobado inicialmente con posterioridad al 30 de Abril de 2006, fecha de entrada en vigor de la ley, lo que provoca enviar al limbo ambiental los planes urbanísticos cuya elaboración se inició con la fecha tope de transposición de la directiva, en julio de 2004.

La evaluación ambiental es un instrumento de prevención porque se entiende que permite a la autoridad responsable de la aprobación de los planes y programas anticipar los posibles efectos ambientales que podrían producir para que, ante su examen, acuerde bien no aprobarlos en los términos presentados o bien aprobarlos con ciertas condiciones. En definitiva, la evaluación pretende anticipar los posibles efectos para evitarlos.

En la normativa andaluza es la ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) la que incorpora la Directiva y en su artículo 5 de "Información ambiental" define a ésta como *"toda información en cualquier soporte que se encuentre disponible y que verse sobre las cuestiones relacionadas en el artículo 2.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente"*.

Para que esa información sea asequible el art. 6 de la ley citada en el párrafo anterior establece una serie de *"Garantías en materia de información ambiental"*:

1. Las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizarán una información ambiental de calidad a la ciudadanía mediante las siguientes actuaciones:

a) Informar de manera adecuada sobre los derechos de acceso a la información ambiental y de las vías para ejercitar tales derechos de acuerdo con la legislación vigente.

b) Poner a disposición de los titulares del derecho de acceso a la información ambiental la que soliciten, en los términos establecidos en la normativa vigente, garantizando el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes, así como que su personal les asista cuando traten de acceder a la misma.

c) Estructurar y mantener actualizada la información ambiental que sirva de base a las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus funciones de planificación y gestión, para su utilización por la ciudadanía.

d) Facilitar y difundir la información ambiental, por todos los sistemas a su alcance, particularmente mediante el empleo de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, prestando asesoramiento en la medida que resulte posible.

e) Elaborar listas, accesibles a la ciudadanía, de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, de acuerdo con los conceptos así definidos en el artículo 2.4 y 5 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

f) Realizar campañas de información específicas cuando existan hechos excepcionales relacionados con el medio ambiente que por su relevancia deban ser conocidos por la ciudadanía y supongan la adopción de medidas concretas por la Administración.

En los planes urbanísticos con carácter vinculante debe realizarse "Informe de valoración ambiental" que según se define en la ley es el "Pronunciamiento de la Consejería competente en materia de medio ambiente sobre la integración de los aspectos ambientales en los instrumentos de planeamiento urbanístico sometidos a evaluación ambiental". Están sometidos a esta evaluación los siguientes instrumentos urbanísticos:

- Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como las innovaciones que afecten al suelo no urbanizable.
- Planes de Ordenación Intermunicipal así como sus innovaciones.
- Planes Especiales que puedan afectar al suelo no urbanizable.

- Planes de sectorización.
- Planes de desarrollo del planeamiento general urbanístico cuando éste último no haya sido objeto de evaluación de impacto ambiental
- Proyectos de urbanización que deriven de planes de desarrollo no sometidos a evaluación de impacto ambiental.

2.8.1 Especial referencia a la ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.

Por la importancia que tiene esta ley en el derecho a la información ambiental es por lo que le voy a dedicar un epígrafe en este trabajo. Esta ley es la que incorpora al ordenamiento jurídico español, las Directivas 2003/4/CE y 2003/5/CE sobre acceso del público a la información medioambiental y sobre las medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, que desarrollan el citado Convenio de Aarhus de 1998 (que fue ratificado por España en 2004 y por la Unión Europea en 2005).

La exposición de motivos de esta ley comienza recordando el mandato constitucional recogido en el artículo 45 de la Constitución que configura *“al medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto”* y para desarrollar esa obligación reconoce el derecho: *“a que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva”* por ello, *“resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados”*.

En la materia que nos ocupa es muy importante lo recogido en el Título I que *“se ocupa de las disposiciones generales, identificando como objeto de la norma el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia”*. Importante es la distinción legal entre los conceptos de público en general, referido al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones, y el de persona interesada” que junto con otras definiciones se recoge en el artículo 2:

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

1. Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

2. Personas interesadas:

- a. *Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- b. *Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta Ley.*

De lo anterior se deduce que "cualquier persona física o jurídica" puede solicitar información ambiental y ser atendido por la administración, sin necesidad de acreditar un "interés legítimo" para ello, ya que el medio ambiente es del interés de todos los ciudadanos. Esta ley obliga también a la difusión de toda la información que pueda ser relevante y obliga a las autoridades públicas competentes a hacerlo con celeridad. Al mismo tiempo crea el marco garantista general de la participación de los ciudadanos, contemplando los plazos suficientes para el estudio de las propuestas y estableciendo la obligación de las administraciones a tenerlas en cuenta y de explicar en qué medida se han tomado en consideración, todo ello otorgando un reconocimiento expreso a las organizaciones no gubernamentales para participar como titulares de los intereses colectivos.

En definitiva esta ley abre y trata de que se consoliden los derechos de acceso a la información y de consulta, así como de participación ciudadana, aunque esta se ciña al campo medioambiental, no obstante y como expuse anteriormente son tan importantes estos aspectos en el urbanismo y su relación es tan estrecha, que esta ley permite a cualquier ciudadano presentar propuestas, alegaciones, sugerencias... en la tramitación de los instrumentos urbanísticos cuándo estos puedan afectar al medio ambiente y además "deberán ser tenidas en cuenta".

La Ley urbanística de Andalucía (LOUA) en su exposición de motivos pone de manifiesto la importancia que tiene "El uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral" pues estos "constituyen fines específicos, también, de esta Ley".

Prueba de la apuesta que en este aspecto hace la LOUA es lo recogido en el art. 10.3: "Los Planes Generales de Ordenación Urbanística contienen las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural, los criterios y circunstancias cuya concurrencia haga procedente la revisión del Plan, así como, de manera expresa, la valoración, justificación y coherencia de sus

determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.

Esta protección la traslada a la tramitación de las “Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable”, en los que exige que se valoren y justifiquen “de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales”.

Capítulo III

**De la aplicación efectiva
de los principios de transparencia y participación
pública
en las distintas fases de la elaboración de los PGOU.**

3.1.- Introducción

Antes de analizar ¿Cómo, cuándo, quién o quienes ciudadanos pueden participar en la tramitación de un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)? Vamos a definir que es un Plan General y que otros instrumentos básicos recoge la legislación urbanística. Se expondrán datos sobre cuantos municipios cuentan con alguna de esas figuras de planeamiento en el anexo de este trabajo.

El Plan General de Ordenación Urbana es la norma urbanística suprema que rige en un municipio. Es el instrumento básico para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial, sin él no cabe el desarrollo del proceso de planeamiento y la realización de la actividad urbanizadora y edificatoria en el municipio. Por tanto quiero destacar aquí la importancia de la Ordenación del Territorio de Andalucía y sus instrumentos de articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma: El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, los Planes subregionales y los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.

En el POTA se describe el modelo territorial de esta comunidad, cuyos objetivos son constituirla como un territorio físicamente articulado y cohesionado socialmente e integrado en España y en Europa. Pero de más trascendencia en la tramitación de los PGOU son los planes de ámbito regional y subregional pues éstos inciden en la red de carreteras, en la red ferroviaria, en el transporte público, en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma, de aeropuertos, planificación hidrológica, de sistemas en alta de abastecimiento de agua, de ordenación de recursos naturales, plan general del turismo, nuevas carreteras, nuevas líneas ferroviarias, alteración de límites de términos municipales, creación de áreas metropolitanas, localización de equipamientos o servicios supramunicipales referidas a las siguientes materias: educación, sanidad, servicios sociales, localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico.

En la tramitación de los PGOU el organismo competente, actualmente la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, debe emitir un informe de incidencia territorial en el que la Consejería se pronuncia sobre el modelo territorial propuesto y si este es acorde con las normas de ordenación del territorio que son de aplicación al municipio y a los criterios de crecimiento establecidos en el artículo 45 del POTA.

Hay otros instrumentos urbanísticos además de los planes generales, aunque estos sean los instrumentos básicos. En algunas

legislaciones urbanísticas se prevé la posibilidad de redactar unos instrumentos de carácter simplificado acorde al menor tamaño o dinámica de los municipios, instrumentos que pueden entenderse como equivalentes a las normas subsidiarias de planeamiento, que han sido muy habituales en un pasado y que aún están plenamente vigentes en más de la mitad de los municipios andaluces.

Otra figura que es considerada como instrumento mínimo de planeamiento urbanístico municipal: es el proyecto de delimitación de suelo urbano, que se da en municipios de marcado carácter rural, de pequeño tamaño y sin "expectativas de crecimiento".

En la tramitación de un Plan General de Ordenación Urbana la ley contempla cuatro fases totalmente diferenciadas, estas son:

- 1.- La fase de Avance.
- 2.- La fase de Aprobación Inicial
- 3.- La fase de aprobación provisional
- 4.- La aprobación definitiva.

Las tres primeras fases son competencia de los municipios y la aprobación definitiva es competencia de la Comunidad Autónoma. En este capítulo se analizará la participación ciudadana en cada una de estas fases.

3.2.- La participación pública en la fase de avance

En este subcapítulo se expondrá el marco legal de esta fase y dentro de ese marco qué pueden hacer los ciudadanos para expresar sus criterios. Concretamente, ¿cómo puede ejercerse la participación en esta fase? ¿Dónde obtener la información para poder participar? ¿Es adecuada y asequible esta información? ¿cuándo hacerlo? ¿Son los plazos suficientes?

Con la contestación a estas preguntas se pretende clarificar cómo se plantea legalmente la participación pública en esta fase y como se produce efectivamente. Es importante poner de relieve que dentro del mismo marco legal las actuaciones en el aspecto que analizamos "la participación pública" son distintas, unas veces son de cumplimiento legal y por tanto de puro trámite, otras se ponen en marcha procedimientos de información del documento y por tanto con ella se intenta promover algún tipo de participación y otras (más excepcionales) en la que desde los municipios se produce la incentivación de verdaderos modelos participativos.

3.2.1. Marco legal de los avances

La LOUA regula la tradicional figura del Avance de *planeamiento* en el art. 29, que en su tenor literal establece lo siguiente:

Avances de los instrumentos de planeamiento.

1. *Las Administraciones y las entidades públicas competentes para formular los instrumentos de planeamiento podrán elaborar Avances de los mismos en los que definan los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para su redacción. En todo caso será preceptiva la elaboración de Avances en la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de sus revisiones totales.*

2.- *El procedimiento para su aprobación y su contenido se establecerá reglamentariamente, debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública.*

3.-*La aprobación tendrá efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento, sin perjuicio de los acuerdos de suspensión que puedan adoptarse conforme a lo previsto en el artículo 27.1.*

Este es el único artículo que regula en la LOUA esta fase previa de avance. Con este documento se intentan definir los criterios, objetivos, posibles alternativas y propuestas generales de ordenación que conforman la identificación de los elementos esenciales del modelo territorial del futuro Plan. La LOUA mantiene el *carácter potestativo de la formulación de los Avances salvo para los PGOUs*; en este caso, su elaboración se determina como preceptiva. Obviamente, esta obligación se deriva de la conveniencia de disponer de un documento inicial que integre las características básicas del modelo territorial global, lo que facilitará su reflexión y debate. No obstante esta obligatoriedad no ha conllevado una regulación más explícita en un posterior desarrollo reglamentario, con lo cual su generalidad se ha traducido en una aplicación “formal” pero no eficaz.

Como se dice anteriormente su regulación procedimental se remite al desarrollo reglamentario, no obstante se establecen dos importantes premisas: el deber de proceder a una adecuada “participación pública” y una deseable “coordinación administrativa”. Téngase en cuenta que, sin perjuicio de lo que establezca el futuro Reglamento, parece conveniente aprovechar el Avance para propiciar una “concertación previa” entre Ayuntamiento, Junta de Andalucía (sobre todo con la Consejería competente en Urbanismo) y ciudadanos,

lo que facilitará indudablemente el proceso posterior de aprobación definitiva del PGOU.

A falta de un reglamento de desarrollo, se aplica subsidiariamente lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento que establece que se deberá anunciar en el Boletín Oficial de la Provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares. Es decir, se trata de exponer y debatir no el documento de planeamiento terminado y completo, sino las soluciones generales de ordenación urbana que serán posteriormente desarrolladas hasta conformar dicho instrumento de planeamiento que, por otra parte, deberá ser igualmente expuesto al público con posterioridad.

3.2.2. ¿Quién, cómo, cuándo se puede participar en esta fase?

Una vez expuesto el marco legal en esta fase obligatoria en el caso de tramitación de los PGOU, vamos a intentar contestar a los interrogantes planteados en la introducción de este apartado.

¿Quién y cuándo decide que se va a iniciar la elaboración de un Plan General? La competencia y por tanto la iniciativa de iniciar un PGOU la tienen los municipios y por tanto serán sus responsables los que a la vista de la situación urbanística del municipio decidan sobre la necesidad de contar con esta norma. En esta decisión ¿quiénes participan? El inicio de estas tramitaciones responde normalmente a carencias de instrumentos de planeamiento, insuficiencia de los existentes ó necesidad de adaptación legal a las normas posteriores. Por tanto esta decisión normalmente se toma en el propio ámbito municipal por decisión propia o a instancias de órganos superiores, aquí la participación ciudadana es prácticamente inexistente.

El segundo paso sería una vez decidido que se inicia la elaboración de un Plan ¿Quién lo elaborará? Dada la complejidad que conlleva actualmente la redacción un PGOU, lo habitual es que se acuda a un equipo de profesionales especialistas en esta materia, de hecho son muy pocos municipios los que cuentan con equipos interdisciplinarios adecuados para acometer esta tarea. Una buena elección de estos equipos redactores puede ser clave para el desarrollo posterior de toda la tramitación, ya que una gran mayoría de responsables municipales son totalmente profanos y un buen asesoramiento les ayudará en la toma de decisiones.

La elaboración de un PGOU comienza con el avance. Aquí surge una de las cuestiones más importantes que deben abordar los órganos competentes ¿quiénes deben participar en la elaboración de ese documento de avance? ¿Sólo políticos, técnicos y redactores? O por el contrario ¿sería interesante conocer la opinión de los vecinos desde este mismo momento en el que se proyecta la ciudad futura?.

Sin duda la postura que defiende es que si desde ese primer momento se cuenta con la participación pública, de ciudadanos y otros agentes sociales, el camino de la tramitación que es largo y complejo podrá terminar en un menor tiempo y con unas garantías para su desarrollo posterior mucho mayores que si se hace sin las aportaciones iniciales de estos colectivos.

Siguiendo con las preguntas expuestas en el epígrafe, una vez aprobado el avance, ¿dónde encontrar la información? Legalmente, debe hacerse a través de un anuncio en los Diarios Oficiales (en Andalucía se publica en el Boletín Oficial Provincia), anuncio en el tablón destinado a ello del ayuntamiento y anuncio en un periódico de gran difusión en el ámbito local. Como he expuesto anteriormente ninguno de estos canales de información es realmente efectivo, y además en ninguno de ellos se encontrarán los documentos ya que sólo se anuncia que se ha aprobado, por lo cual normalmente se remite al Ayuntamiento para ver la documentación.

Consultados anuncios de aprobación de avances en los Boletines de la provincia de Málaga y de Cádiz, mi sorpresa ha sido que en algunos casos estos anuncios se limitan a informar de la aprobación, sin tan siquiera decir dónde se puede consultar la documentación, eso ocurre por ejemplo en los anuncios publicados por los ayuntamientos de Nerja, Benarrabá, Álora, incluso en el del Ayto. de Cádiz no se anuncia dónde puede consultarse la documentación. Reproduzco un ejemplo con el anuncio del Ayuntamiento de Álora:

Edicto 1764/2006, de procedencia AYUNTAMIENTO (Álora), publicado en el Boletín nº 41 del 02 de marzo de 2006:

ÁLORA

Asunto: Aprobación avance PGOU Álora.

Ref.: 416/2004.

Anuncio

Mediante acuerdo adoptado por el Ayuntamiento-Pleno, con fecha 9 de febrero de 2006, se acordado aprobar el avance del PGOU de Álora. Lo que se hace público para general conocimiento al objeto de que, en el plazo de dos meses a contar desde la publicación del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga, puedan presentarse las sugerencias, propuestas o alternativas que se estimen

oportunas.

Álora, 10 de febrero de 2006.

El Alcalde-Presidente, firmado: José Sánchez Moreno.

También hay ayuntamientos que en el anuncio publican dónde se puede encontrar la documentación, ese es el caso de Sanlúcar de Barrameda, Mollina, Atajate, Almargén, y el que reproduzco a continuación de Chiclana de la Frontera:

AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO

ANUNCIO

Por Resolución de la Alcaldía-Presidentencia número 3.682 de fecha 05.07.10 se ha acordado a someter a información pública el documento de "Avance del Plan

General de Ordenación Urbanística", redactado por el Territorio y Ciudad, S.L. Lo que se hace público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 11/2008, de 22 de enero por plazo de 30 días, contados a partir de la inserción

del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz, durante el cual

podrá ser examinado por cuantas personas se consideren afectadas, en la oficina de la

Gerencia Municipal de Urbanismo, sita en la calle Constitución número 4, al objeto

de formular cuantas observaciones y alegaciones estimen pertinentes.

Chiclana Fra., a 6 de Julio de 2.010. LA VICEPRESIDENTA, Fdo: Cándida Verdier Mayor

En esa búsqueda también he encontrado una formula acorde a los tiempos para difundir el documento que ha llevado a cabo el ayuntamiento de Casares, que en el anuncio de aprobación del avance, publica lo siguiente:

...

Facultar a la Alcaldesa-Presidenta para que adopte las medidas adicionales necesarias

para facilitar el acceso de los interesados al contenido del mismo, debiendo expedirse las consultas puntuales o de ámbito documental reducido, con carácter gratuito. Sin perjuicio de lo anterior, si los medios técnicos lo permiten, podrá establecerse por la Alcaldía Presidencia un servicio de entrega de ejemplares completos del avance en soporte magnético (CD/DVD...

Lo que no he encontrado es en este anuncio la remisión a una página web donde pudiera consultarse el documento, que hoy por hoy quizás sea la herramienta más rápida, cómoda, económica y eficaz de dar a conocer la información.

En cuanto a los plazos, de las consultas realizadas muchos ayuntamientos se decantan por el plazo mínimo de 30 días, otros establecen dos meses y concretamente el de Cádiz que es un gran municipio estableció 3 meses. Hay un plazo mínimo, pero no uno máximo, por lo cual dependiendo del número de habitantes del municipio, de la complejidad de los problemas urbanísticos concretos, y del interés que cada corporación tenga en que los ciudadanos participen, podrá o no ser adecuado el plazo establecido para consultarlo. Todavía hay algunos municipios que aprovechan períodos próximos al disfrute vacacional para publicar los anuncios, sin duda los que actúan así no facilitan la labor de participación, sino más bien se deduce lo contrario, que pase totalmente inadvertido. Ejemplos de anuncios de exposición pública del avance en período vacacional:

-
- El de Alhaurin el Grande fue publicado el 28 de agosto de 2007.
 - El de Villanueva de Algaidas se publicó el 7 de agosto de 2008.
 - El de Cartajima fue publicado el 27 de agosto de 2007.
-

Pero aún siendo la información asequible y el plazo adecuado, nos encontramos con otro problema añadido, ¿la información está presentada en un formato adecuado para que una persona medianamente formada, pueda entender el proyecto? Actualmente la información documental en modo texto es difícil de entender por los "ciudadanos de a pie", quizás la gráfica pueda ser más asequible. Esta dificultad añadida ha sido percibida por el legislador, que en el último texto de la ley del suelo obliga a los municipios a elaborar un "resumen ejecutivo de síntesis" de la documentación del plan que haga más comprensibles los objetivos y directrices de los PGOU. No obstante este resumen sólo se exigirá a los ayuntamientos en la tramitación de los PGOU en su fase obligatoria de exposición pública, que es la que se produce con la aprobación inicial. En Andalucía esta premisa aún no está vigente, se plantea su inclusión en el proyecto de modificación de la LOUA que se prevé aprobar en breve.

En este punto de comprensión de la información, reitero que si hay voluntad de que la gente participe en el proceso, actualmente hay herramientas para dar a conocer el planeamiento de forma más fácil. Esto se puede hacer a través de los propios técnicos del ayuntamiento en horarios asequibles para la mayoría (cuándo digo asequibles no pienso en el horario de ventanilla de 9:00 a 14:00, sino en algunas tarde e incluso algunos sábados por la mañana si el interés suscitado es

palpable), con la celebración de jornadas, seminarios, conferencias... actos públicos a los que se invite a vecinos, asociaciones, agentes sociales y colectivos a los que pueda interesar.

Y la última cuestión “quién” puede presentar sugerencias, observaciones, propuestas, quejas, alegaciones..., las formulas que he encontrado en los anuncios del avance publicados en el BOP son diversas. Algunos municipios hacen una redacción tan escueta que al igual que no dicen dónde se puede consultar la documentación, tampoco dicen “quien”. Estos ejemplos los encontramos en la publicación del anuncio del ayuntamiento de Mollina, BOP de 15 de abril de 2001, el de Cartajima, BOP de 27 de agosto de 2007, el de Ojén, BOP 17 de abril de 2008, el de Yunquera, BOP 25 de junio de 2007, Archez, BOP de 27 de septiembre de 2007, Benadalid.... En el anuncio se indica que se pueden formular las reclamaciones y alegaciones que se estimen pertinentes ó podrán presentarse toda clase de sugerencias y alternativas, pero no se dice quién puede presentar estas sugerencias.

Otra fórmula es la siguiente “...a fin de que por parte de corporaciones, asociaciones y particulares puedan formularse sugerencias, observaciones y demás circunstancias relativas a la elaboración del Plan General...” se han publicado con esta redacción los anuncios del Ayuntamiento de Parauta, BOP de 10 de diciembre de 2008;

Otra formula es la siguiente “... se pueden formular sugerencias, y en su caso, otras alternativas por cualquier persona...” así lo han hecho el ayuntamiento de Almargén, BOP de 2 de julio de 2009; Canillas de Albaida, BOP de 12 de enero de 2009; Villanueva de Algaidas, BOP de 7 de agosto de 2008; Sierra de Yeguas, BOP de 25 de septiembre de 2008.

Otra fórmula empleada por el Ayuntamiento de Cuevas del Becerro que publicó su anuncio el 20 de enero de 2009 y el de Campillos, BOP de 20 de mayo de 2008 “...cualquier persona física o jurídica puede formular sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento...”.

La fórmula empleada por el Ayuntamiento de Salares, BOP de 14 de mayo de 2008 “...a efectos de activar la participación ciudadana y la coordinación administrativa, y recoger las sugerencias, observaciones y demás circunstancias...”, recoge la redacción del artículo de 29.2 de la LOUA, pero no dice “quien” puede participar.

La conclusión es que las sugerencias, observaciones, quejas, alegaciones... pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, asociaciones, corporaciones...

La última cuestión que voy a plantear es ¿Cómo deben presentarse estas sugerencias, observaciones, alegaciones...? No hay

preceptos legales que obliguen a hacerlo de una determinada forma, con lo cual aquéllos que quieran presentar algún documento, podrán hacerlo de la forma que estimen más conveniente, con ó sin la ayuda de profesionales. Las Corporaciones suelen ofrecer documentos normalizados: "modelos", para facilitar la labor de ciudadanos y colectivos en general.

En el epígrafe siguiente voy a exponer un ejemplo real de un documento de avance.

3.2.3. Sobre la participación pública en la documentación del avance. Un ejemplo real.

En mi búsqueda telemática de procedimientos de tramitación de PGOU, considero de interés para este trabajo comentar uno de los documentos que conforman el Avance de PGOU de Casabermeja. Se trata de la "Memoria Justificativa" que se incluye en la documentación del Avance, en su Título I, apartado I.3 denominado "Contenidos y fines del Avance", se dice lo siguiente:

*Del art. 29 de la LOUA resulta la validez y a permanencia de la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 19 febrero 1992 - RJ 1992\2908-) según la cual **el Avance tiene una finalidad puramente interna y preparatoria** del Planeamiento, y a diferencia de los Planes **no tienen carácter normativo**, pudiendo el Ayuntamiento recoger **en el instrumento de planeamiento definitivo el contenido del Avance, en todo o en parte, o bien modificarlo**. Se trata de una tesis mantenida en reiteradas sentencias del Tribunal Supremo -de 20-10-1975 (RJ 1975\4642), 6-12-1976 (RJ 1976\5998) y de 8-7-1977 (RJ 1977\3476) -. No resultando por tanto ninguna vulneración legal la supresión de los locales a los que constantemente nos hemos venido refiriendo. En esta misma idea insiste la Sentencia Tribunal Superior de Justicia núm. 149/2001 Granada, Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 5 marzo, que señala que si bien el avance de planeamiento exige una serie de documentos e informes, unas directrices previas y la apertura de un período de información pública, su finalidad es obtener una base lo más aproximada de orientación y de mayoritaria aceptación en principio, pero cuyo contenido no alcanza ni se identifica con el del instrumento de planeamiento al que se refiere, limitándose a las líneas maestras -bases- o esquema a los que deben responder, en principio, las determinaciones sustanciales del instrumento de planeamiento a desarrollar.*

En este sentido conviene insistir, con la sentencia últimamente citada que la aceptación por los organismos o entidades intervinientes de las bases tiene una eficacia meramente orientativa y sólo de principio. Ni siquiera para sus propios autores son vinculantes (SSTS 17 de marzo de 1986 [RJ 1986\3598], 2 de julio de 1987 8 de febrero [RJ 1988\1281] y 13

de julio de 1988 [RJ 1988\6076]). **La aportación de sugerencias por los interesados al Avance no implica su incorporación definitiva al instrumento de planeamiento sino que éstas se nutren a través de las diversas aportaciones en las aprobaciones inicial, provisional y definitiva**

Consecuencia de todo lo dicho, es la que recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 marzo 1996 - RJ 1996\2220-, según la cual si la aprobación de un avance de planeamiento sólo tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los planes y proyectos definitivos, entonces no cabe duda que es un acto de puro trámite que sólo sirve para ilustrar la voluntad administrativa del órgano urbanístico, y que puede plasmarse más tarde (o no plasmarse) en instrumentos de planeamiento que, llegados a su trámite definitivo, podrán, ahora sí, ser impugnados por los interesados. Así lo tiene reconocido la jurisprudencia del TS, de la que es una muestra la Sentencia de 19 febrero 1992 (RJ 1992\2908) a cuyo tenor **«la finalidad de los avances es puramente interna y preparatoria del planeamiento, y a diferencia de los planes no tiene carácter normativo, pudiendo el Ayuntamiento recoger el contenido del avance, en todo o en parte, o bien modificarlo»**. Se trata, por lo tanto, de un proyecto de plan, que, como tal proyecto o ensayo, sólo tiene el valor de un estudio, y que, por lo mismo que no afecta a los derechos e intereses de los particulares, no puede ser impugnado. Sólo puede serlo, si es que sus conclusiones se plasman en el Plan, impugnando la aprobación definitiva de éste pero en tal caso, como puede comprenderse, ya no se impugna el avance.

Pero el Avance no sólo es inimpugnable sino que, según la misma sentencia del TS de 27 de marzo de 1996, **no genera derechos de ninguna clase, ni vincula en modo alguno**: la aprobación definitiva del Plan es, en definitiva [STS 18-7-1988 (RJ 1988\6082)] el único acto que otorga virtualidad a la ordenación que recoge y, la aprobación del Avance no genera derechos de ninguna clase, sin que tampoco pueda postularse la existencia de vinculación ninguna por parte del Ayuntamiento respecto de los contenidos del Avance ya que es en la elaboración y definitiva aprobación del Plan cuando se concreta, define y ejerce potestad y competencia que, en materia de planeamiento, tiene atribuida el Ayuntamiento.

De la lectura de esta memoria en la que el órgano competente ha querido que los ciudadanos sepan que las alegaciones, sugerencias, recomendaciones, quejas etc. que presenten pueden obviarse ya que los tribunales les amparan, mi pregunta como ciudadana interesada podría ser ¿Para que voy a participar en este “acto de trámite”? Considero desacertado ese párrafo que en nada incentiva a la participación de los ciudadanos, sino más bien les manda el mensaje contrario, aporten lo que quieran que con el beneplácito de la jurisprudencia se podrá seguir con la tramitación en el sentido que estime oportuno.

El que este documento es un acto de “puro trámite” lo dice la Corporación de Carratraca en el anuncio de exposición pública del avance cuyo tenor literal es el siguiente:

Edicto 6332/2007, de procedencia AYUNTAMIENTO (Carratraca), publicado en el Boletín nº 117 (Suplemento 1) del 18 de junio de 2007:

CARRATRACA

Edicto

Este Ayuntamiento Pleno de mi Presidencia, en sesión de 30 de abril de 2007, ha aprobado el "Avance del Plan General de Ordenación Urbanística de Carratraca", como acto de puro trámite con efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del plan definitivo que se someterá en su momento a aprobación inicial.

Siguiendo la investigación telemática he encontrado que ese texto ha sido utilizado en el Documento de Aprobación Provisional del PGOU de Cuevas de San Marcos. En la Memoria Justificativa apartado 3.12 y en respuesta a las alegaciones presentadas en la fase de avance se traslada literalmente la misma jurisprudencia citada anteriormente del PGOU de Casabermeja, concluyendo el equipo redactor “ *Que la ordenación estructural sufra alteraciones en el PGOU respecto a la prevista en el Avance no tiene trascendencia jurídica, dado que no se produce indefensión para el recurrente, al haber podido alegar en la fase de información pública (en la de la aprobación inicial) del citado PGOU lo que hubiese estimado más procedente, y ser estas modificaciones y adaptaciones una consecuencia normal dentro del proceso de tramitación de los Planes*”.

Con los ejemplos expuestos anteriormente planteo las siguientes cuestiones ¿entienden lo mismo legislador y la jurisprudencia por participación pública en esta fase? Porque si “el avance es inimpugnable”, y el contenido de éste puede ser recogido, en todo o en parte, o simplemente modificar el modelo expuesto y no parecerse en nada al documento de aprobación inicial ¿qué sentido tiene entonces la exposición pública y la petición de sugerencias, alternativas, alegaciones...?etc.? Si como hemos visto en un caso en el propio documento de avance ya se informa (o quizás advierte) a los vecinos de las reglas que regirán la participación pública y en otro esa misma jurisprudencia justifica que no se hayan contemplado ninguna de las alegaciones, sugerencias, alternativas, etc. que se presentaron, pues “*el Avance no tiene trascendencia jurídica*”, sería conveniente clarificar a los ciudadanos que significado tiene la exposición pública de los avances del planeamiento.

Quiero hacer hincapié en estas cuestiones para poner de relieve la situación que se da en numerosos planes en los que el documento de aprobación inicial del PGOU, no se parece en nada al documento de avance. Esto ocurre además de por estar respaldado por la jurisprudencia, por la lentitud con la que se tramitan los PGOU ya que entre aprobación de avance y aprobación inicial pasan años (en el de Cuevas de San Marcos citado, 3 años) con el agravante posible y cierto entre estos períodos de un cambio de gobierno municipal que desea planificar de forma distinta. Para hacerlo no tiene que volver a redactar un nuevo avance ya que éste no obliga a nada y pueden obviarse sugerencias, alegaciones, alternativas... presentadas sin que esto tenga ninguna trascendencia jurídica. En definitiva los nuevos gobernantes pueden hacer "otro plan" sin pasar por la fase de avance. A los ciudadanos sólo les quedará pronunciarse sobre el nuevo documento, en la fase de exposición pública de su aprobación inicial, y de ahí al recurso contencioso administrativo contra lo estipulado en la aprobación definitiva.

¿Cómo se sentirán aquéllos ciudadanos, asociaciones u otros colectivos que de buena fe participaron en esta fase, qué dedicaron su tiempo y su esfuerzo a comprender el "galimatías" que para los legos en la materia representa esta documentación? Yo como ciudadana que lo he experimentado les digo que se siente una gran indignación y una gran frustración. Y mi experiencia me llega a ver que ante esta situación hay ciudadanos que quedan completamente desmotivados y "tiran la toalla" (por decirlo en términos coloquiales) y otros que deciden unir fuerzas y defender su derecho a ser escuchados formando asociaciones.

3.2.4. Un ejemplo real que incorpora la "participación pública" en la fase de avance

También he comprobado que hay municipios que si han propiciado una verdadera participación pública en los avances. El ejemplo de esta participación lo he encontrado en el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, cuyos técnicos han elaborado un informe sobre la exposición pública del avance que fue aprobado por Pleno el 2 de marzo de 2011 y que comienza así: *"El técnico que suscribe, respecto a las sugerencias y alternativas recibidas durante el proceso de exposición pública y con motivo del proceso de participación ciudadana iniciado con posterioridad, realiza el siguiente **INFORME:....**"*

Considero necesario reproducir algunos párrafos de este documento por qué en mi opinión constituye un verdadero ejemplo de participación pública en esta fase que estoy analizando.

....

El Avance del Plan General de San Juan de Aznalfarache fue presentado al Pleno del Ayuntamiento de fecha 31 de marzo de 2008, siendo expuesto al público por un periodo de dos meses desde la fecha de su publicación en el BOP de 23 de Mayo de 2008, acordándose con posterioridad una ampliación del plazo hasta el día 15 de octubre de 2008.

Se trata de documentación que va a servir para efectuar un diagnóstico que sirva a su vez como punto de partida para la elaboración del Plan, todo ello en el marco de lo establecido en el art. 28 LOUA, que regula los "Estudios Previos". Este documento, se trata de un trabajo que no tiene ninguna efectividad frente a terceros y por tanto no necesita derogación.

Una vez recogidas las sugerencias y alternativas se constata el amplio sentir crítico con el documento expuesto al público. El Ayuntamiento, decide abrir un debate amplio, integrando al máximo número de representantes vecinales para iniciar un proceso participativo de revisión de los criterios que conllevaron la redacción del documento de Avance.

Previamente se inicia un proceso de exposición del Avance, visitando asociaciones e invitándolas a asistir a exposiciones públicas del documento. Todo ello con afán de partir del documento expuesto al público como punto de inicio del debate, desde el diagnóstico realizado, los objetivos expuestos y la materialización de los mismos en propuestas concretas.

Como conclusión y cierre de este proceso, el nuevo equipo de gobierno municipal, con objeto de continuar los trabajos de redacción del Plan General, con el máximo posible de acuerdo y de participación en el proceso de redacción, por parte de los vecinos de San Juan, decide constituir una Comisión de Participación Ciudadana, a la que se invita a participar, a las distintas asociaciones vecinales y plataformas cívicas del municipio, para debatir conjuntamente con los representantes del equipo de gobierno y el equipo redactor del Plan, el diagnóstico de los distintos problemas urbanísticos, los objetivos generales del Plan, así como las estrategias y propuestas generales de ordenación

Importante considero en este punto reiterar que todo lo expuesto anteriormente lo hace el Ayuntamiento en la fase de Avance, o sea intenta desde el mismo inicio de la tramitación del Plan contar con los vecinos y ante el descontento que percibe amplía el plazo de información pública de dos a siete meses. Crea una Comisión de Participación Ciudadana en la que intenta integrar asociaciones vecinales y plataformas cívicas para que debatan con equipo redactor y equipo de gobierno.

En el informe del Ayuntamiento se detallan todas las alternativas, sugerencias y alegaciones presentadas (que han sido 68), para ello las subdivide en cuatro grupos:

1.- Un primer grupo de sugerencias son formuladas por particulares, personas físicas o jurídicas..... que en su mayoría deben tenerse en consideración, reconociendo los derechos existentes de particulares, pues no suponen variación significativa de los objetivos de ordenación.

2.- Un segundo grupo de alegaciones son formuladas por empresas o propietarios de suelos.

3.- Un tercer grupo de sugerencias lo constituye las formuladas por asociaciones vecinales y grupos políticos, que son de carácter general....

A continuación en el informe se da respuesta individualizada y motivada de cada una de las sugerencias presentadas. Estas respuestas se acordaron en el seno de la Comisión de Participación Ciudadana con la coordinación y el asesoramiento del redactor del plan, materializándose muchas de ellas en un documento denominado "DIRETRICES" y que se anexa al informe.

Este informe que me ha resultado tan gratificante e importante concluye de la siguiente manera:

...

"Como conclusión, indicar que el documento que se acompaña como anexo debe entenderse como un documento que intenta trasladar gráficamente lo acordado en el seno de la Comisión de Participación Ciudadana dependiente del Consejo Local de Participación Ciudadana. Debiendo entenderse que la documentación escrita, por ser traslado fiel de lo tratado en cada una de las reuniones mantenidas, prevalece sobre la documentación gráfica en caso de encontrarse discrepancias o incoherencias, producto de tratarse de un documento de trabajo y no de un documento final. Las erratas en el documento de Directrices, detectadas hasta la fecha del presente informe, han sido retiradas de oficio, tal y como se indicó en la sesión del Consejo Local de Participación Ciudadana que se procedería. De igual forma se solicitó a los presentes para que en caso de detectar discrepancias o incoherencias fueran comunicadas a la Oficina Técnica para su subsanación con carácter previo a su tramitación plenaria. No se ha producido comunicación alguna hasta la fecha de la firma del presente informe.

En cualquier caso, con ánimo de evitar interpretaciones erróneas, indicar que la mayoría de las demandas realizadas por los vecinos y vecinas han sido atendidos favorablemente, entre ellas, las siguientes:

...

Tras este proceso, procede redactar y tramitar el documento para aprobación inicial con el contenido documental que legalmente proceda y según los criterios y directrices resultado del proceso de participación ciudadana. La contestación a cada una de las sugerencias y alternativas ha sido coordinada con el redactor del Avance.

El documento del que he transcrito algunos párrafos fue aprobado en el Pleno del día 3 de marzo de 2011. Tras contactar telefónicamente con el arquitecto municipal, éste me ha informado de cómo se ha llevado a cabo el proceso. En la tramitación del avance confirma que el documento aprobado por el Pleno es el que aprobó el Consejo de Participación, esto indica que los vecinos han participado en el proceso de decisión y lo han hecho desde el inicio mismo de la elaboración del Plan. Aún más este documento está sirviendo de base a todas las modificaciones que se están tramitando, pues al no tener subvención para hacer el PGOU y haber obtenido una para la adaptación a la LOUA, han hecho esto último, Igualmente me ha informado que la tramitación se hará por el mismo equipo de gobierno que la comenzó, y que esta apuesta de participación de vecinos y otros colectivos, ha sido un empeño de su alcalde. Este ejemplo demuestra que si los políticos tienen voluntad de establecer procesos de participación ciudadana “real y efectiva” estos pueden ser una realidad.

3.3.- La participación pública en la fase de aprobación inicial de los PGOU

Esta es la fase del procedimiento en el que legalmente la “exposición pública” tiene una mayor trascendencia para el ciudadano, ya que lo que se expone es el Plan General completo y es el único momento de la tramitación en el que se puede “alegar” en vía administrativa.

La importancia de esta fase radica en que lo que se aprueba es una norma, una norma que regirá durante muchos años en el municipio y que marcará el desarrollo urbanístico de la ciudad. Es aquí dónde los ciudadanos pueden ver por dónde está previsto el crecimiento de la ciudad, que tipología de viviendas tendrán los nuevos barrios proyectados: bloques, casas adosadas, aisladas, etc., que suelos están previstos para ubicar colegios, zonas deportivas, parques, zonas verdes, etc. Cuántas viviendas protegidas están previstas y dónde se ubicarán. En el planeamiento aprobado van a encontrar los ciudadanos las respuestas a todas esas cuestiones y es en “este momento” cuándo

pueden pronunciarse sin necesidad de contar con apoyo profesional, pues en la vía administrativa no se necesita de abogado o procurador.

En la exposición de esta fase, situaré el marco legal que es de aplicación, continuaré de forma escueta con las mismas cuestiones que planteaba en la fase anterior; ¿Quién, cómo, cuándo pueden participar los ciudadanos?, y finalmente se expondrá un ejemplo real sobre participación ciudadana: el referéndum al que fue sometida la aprobación inicial del PGOU de Almuñécar (Granada) el 28 de febrero de 2009.

3.3.1. El marco legal de la aprobación inicial

Lo establecido en la LOUA es lo siguiente:

La LOUA mantiene, en líneas generales, la tramitación tradicional de los instrumentos de planeamiento y regula su tramitación en los artículos 32 y 33. El inicio de la tramitación se regula en el art. 32 que establece:

1. El procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se ajustará a las siguientes reglas:

1. Iniciación:

a. En el caso de Planes Generales de Ordenación Urbanística y Planes de Ordenación Intermunicipal o de sus innovaciones: de oficio por la Administración competente para su tramitación, mediante aprobación inicial adoptada a iniciativa propia o, solo en los casos de modificaciones, en virtud de propuesta realizada por cualquiera otra Administración o entidad pública o de petición formulada por persona privada.

...

2. La aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle, así como, en su caso, a audiencia de los municipios afectados, y el requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos, que deberán ser emitidos en esta fase de tramitación del instrumento de planeamiento y en los plazos que establezca su regulación específica.

Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o Plan Especial de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará, también de forma

simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial para que, si lo estiman pertinente, puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística.

Del artículo anterior se concluye que el inicio de un PGOU sólo lo puede iniciar la Administración competente que en este caso es el Ayuntamiento, pero su modificación sí puede ser a propuesta de otra Administración o entidad pública ó una persona privada. Desde la óptica de análisis que hago en este trabajo, destacar de este precepto el que las personas privadas puedan elevar propuestas encaminadas a modificar el planeamiento, sólo me planteo una cuestión ¿sabe la ciudadanía que tiene esta facultad?

En el punto 2 del citado artículo 32 se establece que la *aprobación inicial* comportará el sometimiento a información pública del planeamiento por un período no menor de un mes. Una vez ultimado el trámite de información pública señalado, la Administración procederá a analizar las alegaciones recibidas y a la ulterior aprobación provisional o definitiva, según corresponda, con las modificaciones que considere oportunas derivadas de la estimación de alguna alegación.

La LOUA reproduce el plazo estipulado en el Reglamento de Planeamiento, que a falta de desarrollo de la ley es aún el que se aplica subsidiariamente. Este Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, completa el marco normativo de esta fase de inicio y más concretamente es en su artículo 128 dónde encontramos esta regulación cuyo tenor literal es la siguiente:

- 1. Con el acuerdo de aprobación inicial se adoptará el de apertura del trámite de información pública.*
- 2. Aprobado inicialmente el Plan, se someterá a información pública mediante anuncio que se insertará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la provincia, cuando se trate de capitales de provincia o de Municipios de población superior a 50.000 habitantes, y sólo en el de la provincia en los demás casos. En cualquiera de los dos supuestos, se anunciará, además, en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia.*
- 3. El trámite durará, como mínimo, un mes, y durante dicho período quedará el expediente a disposición de cualquiera que quiera examinarlo.*

4. Durante el mismo período se podrán deducir las alegaciones pertinentes.

5. En todos los planos y demás documentos que se sometan a información pública, el Secretario de la Entidad local o, en su caso, el funcionario autorizado del Organismo extenderá la oportuna diligencia en la que se haga constar que dichos planos y documentos son los aprobados inicialmente.

Una vez expuesto lo que recoge la LOUA y el Reglamento de Planeamiento en esta fase de tramitación de los instrumentos urbanísticos, es cuándo formalmente se reconoce el derecho a participar de los ciudadanos y a pronunciarse sobre proyectos concretos que si se aprueban definitivamente, van a modificar la ciudad.

En esta fase no se les pide a los ciudadanos que aporten sugerencias, alternativas, observaciones... para hacer un Plan, sino que se les expone "el Plan aprobado" ante el cual pueden presentar alegaciones Pero ¿participar es sinónimo de alegar?

Es evidente que participar no es alegar, yo entiendo por participación la posibilidad de estar y colaborar con redactores, técnicos y políticos en la formación del proyecto, que los distintos colectivos de ciudadanos asociados o no puedan presentar propuestas, alternativas, sugerencias... durante el proceso de elaboración del plan en todas sus fases, desde el mismo momento que se decide la necesidad de un nuevo planeamiento. Alegar es sólo la "garantía jurídica" que todo procedimiento debe tener pero en ningún caso puede confundirse con "participación pública".

Por desgracia todavía los responsables políticos, técnicos, redactores, administraciones competentes en la materia... siguen confundiendo los términos alegar y participar y se dice que hay participación pública porque hay períodos de alegaciones recogidos "formalmente" en la legislación vigente, pero en muy pocas ocasiones hay períodos de alegaciones y participación pública verdaderamente diferenciados en el tiempo, en la forma y en el fondo. El someter el instrumento aprobado a la consideración de la ciudadanía, nada tiene que ver con la participación, el ciudadano sólo puede acogerse a esta figura jurídica para presentar sus demandas que deberán estar argumentadas para que puedan ser aceptadas. Reitero lo expuesto en párrafos anteriores, la alegación es sólo una "garantía jurídica" en el

procedimiento y como tal debe fundamentarse en preceptos legales de ningún modo es participar.

3.3.2.- La participación pública en esta fase

En esta fase son importantes también las mismas cuestiones que planteaba en la primera fase de avance, sobre ¿quién, cómo, cuándo se puede participar en ella? Como las mismas ya se abordaron pormenorizadamente en la fase anterior, incidiré en aquéllos aspectos que no se abordaron o que tienen más importancia en esta fase.

En cuanto a la primera cuestión planteada, de quién puede alegar, en la fase anterior se analizaban los anuncios insertados en el BOP por los distintos municipios y se concluía que “cualquier interesado” lo puede hacer. Los Ayuntamientos de Almargen y Benarrabá utilizan esa expresión en el anuncio de aprobación del inicio del PGOU.

Otro aspecto importante es cómo saben los ciudadanos que se ha aprobado el inicio de un PGOU. Es perfectamente válido lo expuesto en la fase anterior, los ciudadanos no suelen desayunarse con el Boletín Oficial, ni visitar el tablón de anuncios de los ayuntamientos. Pero dada la importancia que tiene la difusión de esta información en esta fase (la única en la que se puede alegar en vía adva.), planteo estas cuestiones: ¿Existe por los ayuntamientos un verdadero interés por que la ciudadanía tenga una información veraz y rápida en esta fase tan crucial de “exposición pública”? ¿Se facilita a todas las fuerzas políticas con representación en el ayuntamiento, elegidas por los ciudadanos, el plan que se pretende aprobar inicialmente con la suficiente antelación para que éstas puedan estudiarlo y difundirlo a la ciudadanía?

En esta última cuestión decir que la Ley de Régimen Local, obliga a facilitar a los concejales la documentación de los asuntos que se van a aprobar por Pleno, al menos con 48 horas de antelación. Conozco algún equipo de gobierno que ha entregado la documentación del PGOU cuando la ley le obligaba, es decir, una vez incluida su aprobación en el orden del día del Pleno en el que se lleva a debate esto es dos días antes de su debate.

Incido en este punto porque otro canal de información para dar a conocer un Plan es la difusión que puedan hacer los partidos políticos. Éstos pueden trasladar una visión sesgada y acorde a sus intereses partidistas, pero al mismo tiempo pueden fomentar el debate en la ciudad y éste debate sin duda servirá para que los ciudadanos

conozcan que se está tramitando un Plan y en qué les afecta, ya que los documentos aprobados son los que concretan como quedará la ciudad, que zonas son urbanizables, dónde se sitúan los equipamientos, zonas verdes, zonas industriales, zonas protegidas, etc. Para facilitar estas consultas a los ciudadanos una herramienta muy útil sería realizar una maqueta con el diseño actual de la ciudad y otra con el de la ciudad proyectada.

Pero a la vez que se producen situaciones en las que los regidores tienen la concepción de que el plan debe ser poco menos que "secreto" ó al menos que hasta estar aprobado no debe conocerse, y siendo común el marco legal, hay otros ayuntamientos que creen en la participación pública y han apostado por la creación de "Consejos de Participación Ciudadana". Estos Consejos en los que se integran asociaciones vecinales, plataformas cívicas y otros colectivos del municipio interesados en participar son creados ex profeso, como dice el documento de memoria del avance del Ayuntamiento de San Juan Aznalfarache: *"para debatir conjuntamente con los representantes del equipo de gobierno y el equipo redactor del Plan, el diagnóstico de los distintos problemas urbanísticos, los objetivos generales del Plan, así como las estrategias y propuestas generales de ordenación"*.

De las cuestiones planteadas en este epígrafe, nos queda el cuándo se puede alegar y el dónde, que tiene una doble vertiente: dónde encontrar la documentación y dónde presentar la alegación. Ambas cuestiones se han abordado con profundidad en la fase anterior, no obstante hay matices que conviene poner de relieve. El plazo mínimo que marca la ley para poder presentar alegaciones es de un mes. Si se consideraba insuficiente en la fase de avance, en la que la documentación a analizar era mucho menor y más genérica al tratarse de "orientaciones generales del planeamiento" en esta fase de exposición pública, única en vía administrativa, es muy difícil que en tan corto espacio de tiempo puede analizarse toda la compleja y voluminosa documentación de que consta un PGOU, incluso para los profesionales, máxime si ésta documentación no se ha divulgado con anterioridad a su aprobación.

Además del corto período que legalmente hay para presentar la alegación, la información a analizar está expresada en un lenguaje técnico difícil de comprender para un "ciudadano normal". Por ello creo que es muy acertado lo establecido en la última y vigente Ley 8/2007 del Suelo en su artículo 11.2, respecto a la obligatoriedad de hacer un documento resumen ejecutivo expresivo de las nuevas

delimitaciones de suelo, con el objeto de hacer más asequible y comprensivo para los ciudadanos la documentación de los instrumentos urbanísticos (este resumen ejecutivo se incluye en el proyecto de modificación de la LOUA que se está tramitando). La tarea de hacer un resumen comprensible de los instrumentos urbanísticos corresponde a técnicos y redactores. Importantísimo que éstos profesionales piensen cuándo estén haciendo ese resumen quiénes serán los destinatarios: "los ciudadanos". Si se limitan a resumir utilizando el mismo lenguaje técnico, este resumen no será útil y no responderá a lo pretendido por el legislador.

La presentación de estas alegaciones debe hacerse en el plazo indicado, y en los registros oficiales de los ayuntamientos.

Con respecto a lo establecido en el 128.5 del Reglamento de Planeamiento, sobre que documentación es la que deben conocer los ciudadanos, ésta debe ser la aprobada inicialmente y para ello debe estar diligenciada por el funcionario autorizado del Organismo. De hecho puede llegar a anularse un Plan por no cumplir este requisito formal. Esto le ocurrió al PGOM-2003 de Ourense que fue anulado por Sentencia del TSJ Galicia de 17 de abril de 2008. En ella se anuló dicho Plan General completo porque al parecer la documentación que se expuso al público en la fase de aprobación inicial carecía del correspondiente sello de autenticación y además no coincidía con la inicialmente aprobada. Señaló así el Tribunal que:

"El vicio que podría considerarse simplemente formal sería la falta de autenticación si existiese concordancia entre lo expuesto y lo aprobado.

Pero la discrepancia entre los planos expuestos y los que figuran en el expediente como aprobados inicialmente lo que significa es que lo que se aprobó inicialmente no fue sometido a información pública. Y este es un vicio que no puede subsanar la falta de reclamaciones o que determinados propietarios resultasen beneficiados por mayores posibilidades de edificación, pues la información pública atiende a intereses generales, no a los particulares de unos propietarios".

3.3.3 Almuñécar un ejemplo real de participación pública en esta fase

La posibilidad de preguntar directamente a los ciudadanos por su futuro urbanístico a través de un referéndum, fue planteada por el Ayuntamiento de Almuñécar en 2005. Este Consistorio quería consultar a sus ciudadanos sobre el proyecto de PGOU que quería para el municipio y que fueran éstos los que decidieran mediante sufragio universal sobre su aprobación inicial. Esta experiencia de participación en la decisión final sobre un PGOU, no fue fácil de llevar a cabo, el

regidor sexitano se encontró con numerosas dificultades legales para poder realizar la consulta. Pero no cejó en su empeño e interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de Consejo de Ministros de 01-09-2006 por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar la preceptiva autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del plan general de ordenación urbanística. El Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de septiembre 2008 (RJ/2008/4549) resuelve estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Almuñécar declarando la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, *"por no se conforme a derecho, reconociéndose la pretensión de convocatoria y celebración de la referida consulta popular local en los términos fundamentados"*

En sus fundamentos el Magistrado Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, comparte los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008 y defiende el referéndum como instrumento de democracia directa, fruto del ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 de la C.E.:

«[...] 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 (RCL 1978, 2836) . 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 [RTC 1995, 119] , F. 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", que lo ha formalizado como "un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos" (arts. 9.2 y 48 CE [RCL 1978, 2836]) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE).

El derecho de consulta popular local está también recogido en el artículo 15.2 de nuestro Estatuto de Autonomía que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, cuyo artículo 2 dice:

1. La consulta popular local es el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante.

2. En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio.

Se fundamenta en la Sentencia la competencia del Consejo de Ministros al señalar que:

“... que la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental, puesto que se exige para preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa que la consulta sea a iniciativa del Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal, y de naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas populares referidas a asuntos en que concurran los presupuestos de tratarse de competencia propia municipal y de carácter local y que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

Deja clara la sentencia que las consultas referidas a asuntos que sean competencia propia municipal y de especial relevancia para los intereses de los vecinos son perfectamente lícitas, razón por la cual y tras argumentar que la aprobación inicial de un PGOU es competencia propia del municipio y que es una decisión muy relevante para los vecinos del mismo, deja la vía de la consulta abierta a la decisión del Pleno de esta Corporación y a futuras que quieran que sus ciudadanos ejerzan la democracia directa.

El Ayuntamiento de Almuñécar convocó el referéndum para el día 28 de febrero de 2009, la participación fue del 32,4% de los ciudadanos con derecho a voto. De éstos el 77,8% votó “si” a la pregunta ¿Respalda usted el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 17 de agosto de 2005, aprobando inicialmente el PGOU de Almuñécar?.

Lo que se lleva a referéndum queda claro que no es Plan que se aprobará definitivamente, ya que esta competencia es autonómica, pero si al menos los vecinos pueden pronunciarse por el proyecto elaborado por la Corporación Municipal y que, sin duda, contendrá la planificación de la ciudad proyectada. Aunque una vez más y soy consciente de que lo reiterado en muchos momentos de este trabajo,

los ciudadanos se pronuncian sobre un documento ya decidido, y no participan en la misma decisión en su elaboración.

3.3.4. El papel de redactores y técnicos en esta fase

Hasta ahora siempre que hemos planteado la participación pública nos hemos referido a los responsables del órgano competente, regidores y concejales principalmente, pero ¿qué papel tienen los técnicos y redactores en la tramitación de un PGOU y más concretamente en este momento del procedimiento?

Si partimos del hecho de que los responsables políticos no son profesionales del urbanismo y sus conocimientos parten de la información que le ofrecen los técnicos en esta materia, es indudable que éstos junto con los redactores juegan un papel primordial en este proceso, aunque por supuesto la decisión última es de ellos. Por tanto y sin eximir a los políticos de su responsabilidad para con los ciudadanos, los técnicos y redactores en su relación con la ciudadanía: ¿cumplen con su código deontológico? ¿Respetan las conductas éticas establecidas en ese código? O simplemente se limitan a seguir aquello de quien "paga manda" y sabiendo de la complejidad de esta materia se apoyan en el lenguaje técnico para hacerlos desistir de su empeño.

¿En qué momento pueden estos técnicos y redactores informar sobre un PGOU? ¿quién decide cuándo pueden ofrecer esta información? Este podría ser un nuevo canal de acceso a la documentación del Plan para ciudadanos, asociaciones vecinales, plataformas cívicas, etc... La decisión de abrir este canal que puede ser "formal" si se han creado órganos exprofeso en este proceso (Consejos de Participación Ciudadana) corresponde a los responsables políticos, pero aquí redactores y técnicos podrían aconsejar a éstos de la conveniencia de establecer este canal de comunicación tanto para esos Consejos como para el resto de la ciudadanía ya que la aprobación de un PGOU supone la aprobación de una norma que servirá para configurar la ciudad y debiera contar con el conocimiento y el mayor grado de consenso posible de esos ciudadanos.

En la fase pura y dura de exposición pública normalmente redactores y técnicos atienden a los ciudadanos, pero ¿en qué horario? ¿cuántos días a la semana? Si tenemos en cuenta que la exposición

dura un mes, ¿qué tiempo real y efectivo dedican estos profesionales a la ciudadanía?

3.3.5 De la información ambiental en esta fase

En los documentos de aprobación inicial se incluye el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que debe someterse a exposición pública, éste suele hacerse junto con el resto de la documentación en este momento del procedimiento. Sobre la documentación del PGOU y el EIA se pronuncia la Consejería de Medio Ambiente emitiendo un Informe previo de Valoración Ambiental en el que se incluyen las respuestas a las alegaciones presentadas por los ciudadanos en cuestiones medio ambientales, tal y como establece el Decreto 292/1995 de 12 de diciembre que aprueba el Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental.

Concluyo el análisis de esta fase de aprobación inicial remitiendo la respuesta que se dará a las alegaciones presentadas y su incidencia en la nueva documentación que se someterá a aprobación provisional en el siguiente epígrafe.

3.4.- La participación pública en la fase de aprobación provisional

La LOUA no prevé períodos de exposición pública ordinarios en el procedimiento de aprobación provisional, tan sólo los recoge de forma excepcional y cuando se cumplan unos determinados requisitos. En el documento de aprobación provisional debe incluirse informe de las alegaciones presentadas, con detalle de las mismas y una especial referencia a las aceptadas porque su aceptación supondrá la modificación de lo aprobado. Se expondrá que entiende la jurisprudencia por “modificaciones sustanciales” y se analizará este concepto con la exposición de un ejemplo práctico, en el que se debate sobre la necesidad de una nueva exposición pública justificada en la “modificación” producida en el Plan tras el proceso de alegaciones.

3.4.1 El marco legal de la aprobación provisional

Es en el artículo 32 de la LOUA sobre “tramitación de los instrumentos urbanísticos” dónde encontramos regulada la fase de

aprobación provisional, el literal de este precepto dice que: “La Administración responsable de la tramitación deberá resolver, a la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, sobre la aprobación provisional...”

1. *En el caso de Planes Generales de Ordenación Urbanística y Planes de Ordenación Intermunicipal, será preceptiva nueva información pública y solicitud de nuevos informes de órganos y entidades administrativas cuando las modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes. En los restantes supuestos no será preceptiva la repetición de los indicados trámites, si bien el acuerdo de aprobación provisional deberá contener expresamente la existencia de estas modificaciones no sustanciales.*

Esta fase de aprobación provisional está regulada en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento de 1978, aún vigente, que establece:

“El organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos”.

Como puede deducirse la LOUA incorpora los preceptos que recogía el Reglamento de Planeamiento, pero al referirse a la obligatoriedad de un nuevo trámite de información pública es mucho más explícita y así deberá cumplirse esta nueva información pública cuándo las “modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes”.

La LOUA en su art. 10 define y enumera las determinaciones de la ordenación estructural, con lo cual se entiende que la modificación “sustancial” de alguno de los parámetros estructurales (usos, densidad, edificabilidad, delimitación de las superficies adscritas a cada clase y categorías de suelo,...) debería llevar al Plan a un nuevo período de información pública. Pero ¿qué se entiende por modificación

sustancial?, aquí de nuevo nos encontramos con un concepto jurídico indeterminado que es interpretable y por tanto la obligatoriedad de nueva información pública, a pesar de los cambios profundos que puede haber entre aprobación inicial y provisional queda a merced de técnicos, redactores y políticos.

El artículo 3.2 b del Decreto 11/ 2008 de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, establece que *“no se considerarán alteraciones sustanciales las correcciones de edificabilidad y de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento general vigente...”*, cuándo esta modificación sea para garantizar el suelo suficiente para cubrir las necesidades de VPO que se establecen en el citado Decreto.

Sobre este tema también se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha interpretado esta normativa (que ya se recogía en la legislación estatal precedente) en sentido restrictivo, entendiendo que sólo resulta obligada la apertura de este segundo período de información pública cuando después de la aprobación inicial se pretenda realizar "una modificación esencial en la concepción, desarrollo y finalidades del Plan". Es decir, cuando se pretenda establecer un nuevo "modelo de ciudad", distinto del que fue sometido a la participación ciudadana (SS TS25/03/2005 -casación 3160/2002-, 04/05/1999 -RJ 3406-, 19/04/2005, 27/02/1995,22/05/1995, etc.).

3.4.2 Informe de Alegaciones

Una vez finalizado el período de exposición pública, el Ayuntamiento, a la vista del resultado de la información pública, del que deberá hacer un "informe de alegaciones" procederá a la aprobación provisional del Plan General con las modificaciones que procedieran de las alegaciones estimadas y de los informes sectoriales recibidos. Sólo en el caso de que las citadas modificaciones significasen un cambio sustancial en la ordenación estructural inicialmente prevista, el Ayuntamiento acordará su nueva aprobación inicial y la apertura de un nuevo período de información pública previo a la aprobación provisional.

En mi investigación por las web de las corporaciones locales que están elaborando PGOU, he buscado informes de alegaciones, también lo he hecho con buscadores. Con esta búsqueda pretendo constatar algunas cuestiones como por ejemplo, si se Informan de forma individualizada las alegaciones por parte de los técnicos, y cómo se informa a los ciudadanos que han alegado sobre el sentido de ésta, si

se ha estimado en todo ó en parte, o si por el contrario se ha desestimado.

De los informes de alegaciones a los que he tenido acceso, que no han sido muchos, y que sobre todo son los de ciudades o grandes municipios, he sacado las siguientes conclusiones:

1. El informe de alegaciones es un documento elaborado por los técnicos que forma parte de la documentación que contiene el plan para su aprobación provisional.
2. Unos ayuntamientos en el mismo informe y de forma individualizada contestan todas las alegaciones, constando los datos personales de personas físicas o jurídicas que han alegado, un resumen de lo que se alega, un informe breve del técnico y un apartado final donde se dice si es estimada, estimada parcialmente o desestimada.
3. Otros ayuntamientos como el de Sevilla o Málaga han permitido a los ciudadanos a través de las webs consultar la respuesta a la alegación. Les han asignado un número de orden que relacionan con el nº de registro de entrada y con el D.N.I..
4. Otros municipios como el de Antequera que tuvo dos períodos de exposición pública, han notificado la respuesta de las alegaciones de forma individual a cada uno de los alegantes.

He consultado los informes de Sevilla, Málaga, Antequera, Segovia, Cádiz..., los grandes municipios cuenta con páginas webs que facilitan la información a los ciudadanos y cómo he comprobado por ejemplo en el Ayto. de Cádiz han permitido la presentación de las alegaciones por medios telemáticos y su consulta por el mismo medio. Este modo de consulta también lo han podido hacer los ciudadanos de Sevilla y Málaga en las tramitaciones de su PGOU.

Sin embargo, en un pequeño municipio como Cuevas de San Marcos, el informe de alegaciones se incluyó en la Memoria, no era un documento separado del resto de la documentación. Consta de una relación con los nombres de los 645 alegantes, a los que no se les da respuesta alguna en ese informe. Los técnicos agrupan las alegaciones por asuntos, argumentan la desestimación de todos los grupos, sin que en ningún momento haya una relación de personas y asuntos. Las alegaciones todas rechazadas. Como aún está en trámite ignoro si la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y el Urbanismo de Urbanismo se pronunciará favorablemente a este informe de alegaciones, que difiere tanto en la forma como en el contenido de los consultados y comentados anteriormente.

Otra conclusión que he obtenido es que un alto porcentaje de las alegaciones presentadas son desestimadas, aunque hay excepciones.

Concretamente en Segovia en las alegaciones presentadas en la 2ª exposición pública se desestiman en 75% de las mismas, en el Ayuntamiento de Atarfe de 30 alegaciones presentadas se desestiman 25, en el Ayuntamiento de Málaga casi el 50% son también desestimadas totalmente, sin embargo en el Ayuntamiento de Antequera se han estimado la mayoría de ellas.

Las alegaciones en materia ambiental deberán remitirse a la Consejería de Medio Ambiente, que la estudiará e informará sobre ellas a la Corporación municipal para que proceda a su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

3.4.3 ¿Cuándo es necesaria una nueva exposición pública? Ejemplo: Plan General de Vigo

En este epígrafe quiero exponer un ejemplo real en el que se demandaba por parte de la ciudadanía una nueva exposición pública tras ser presentadas unas 63.000 alegaciones, éstas se presentaron al Plan General de Vigo.

Esta circunstancia ha interesado a expertos académicos en la materia que han comentado este Plan. El profesor José Manuel Souto González ha publicado sobre este plan en la Revista "Bibliográfica y Geografía de Ciencias Sociales" de fecha 25 de septiembre de 2006 un artículo denominado "Participación ciudadana y ordenación del territorio". En este artículo en el que comenta algunas de las alegaciones presentadas que reproduzco a continuación, concluye con que

"estudio de los informes para responder a las alegaciones presentadas nos indica cuál es el sentido del discurso técnico del equipo responsable de la redacción del Plan (Consultora Galega) y cómo se razonan los intereses de colectivos y personas ante la aprobación inicial...En diferentes respuestas a las alegaciones presentadas encontramos este tipo de respuesta: "A presente alegación ten o carácter de <alegación tipo> escrita por quen fose, pero preparada para recollida de firmas", "é outra das múltiples alegacións nas que sobre un escrito común se enganden a máns os datos de quen alega", "alegación tipo sin dúbida multicopiada varias veces..." (Alegacións 42463, 2212 e 19931 (modelos 076, 032 e 054)

Todas estas respuestas emitidas con fecha de diciembre de 2005 nos indican que el Equipo Técnico desconfía de la voluntad de quien escribe o suscribe dichas alegaciones, pues añaden datos a mano, fotocopian un mismo modelo, etc. No cabe pensar más bien que algún estado de opinión ha suscitado estas alegaciones tipo.

Pero para poder analizar estas opiniones debe procederse de forma totalmente diferente a la que se expresa en algunas de las alegaciones: "unha opinión do alegante que por respecto non merece ser contestada, posto que carece de xustificación algunha", "as opinións discrepantes deben sustentarse en criterios obxectivos..." "as cuestións de opinión son só eso, opinión". Por eso no dudan en calificar de mala fe algunas alegaciones y los criterios esgrimidos se rechazan bajo la afirmación de que "a realidade vai máis aló do que ven quen escribeu este texto" (Alegacións 60986, 908 e 036).

...

Concretamente con este pero no se trata de cuestionar las opiniones de los vecinos, como hace, sino de saber qué tipo de ciudad piensan los vecinos y qué se puede hacer para negociar un modelo de ciudad que sea asumida por éstos, además de ser sostenible y permitir el crecimiento económico. Pero ello no entra dentro de la lógica y de la eficacia de los redactores: "O plan xeral non actúa por sensacións ou sentimentos..." como indica para desacreditar una alegación que presenta "motivacións intanxibles, de opinión" (49153, modelo 094).

Por eso rechaza sin más opiniones de los vecinos, como es el caso de una reivindicación del plan de movilidad: "Descoñecese que se denomina <pacto por la movillidad> nin quen deberá telo proposto. Non é contido do Plan Xeral" (4766, modelo 069). Y lo mismo cabría decir de otros aspectos paisajísticos y ambientales.

Concluye este experto en "que no hace faltan más datos empíricos para mostrar que en este contexto es imposible desarrollar una actuación que se pueda catalogar de "participación ciudadana" a no ser que por ésta se entienda la legitimación de las medidas previstas por parte del equipo redactor para desarrollar urbanísticamente el territorio.

Tras 8 años de tramitación se aprueba, aunque sólo parcialmente, el Plan de Vigo por Orden de 16 de Mayo de 2008 de la Conselleria de Política Territorial. Con respecto a su tramitación en la revista que difunde el sector inmobiliario gallego "Apruin" del mes de mayo de 2008 se analiza con profundidad los avatares seguidos hasta la aprobación del Plan, pero en el tema que tratamos en este apartado, de esa publicación nos interesa lo siguiente:

En un tercer apartado que titula "Modificaciones introducidas con posterioridad a la Orden de 19/01/2007" contiene quizá la mayor causa de inseguridad jurídica del Plan, al haber introducido este, sin pasar por exposición pública (el trámite más importante de un Plan), modificaciones en todos los suelos de la ciudad aptos para la edificación, salvo los urbanos consolidados, y que a juicio del profesor García de Enterría, la máxima autoridad al respecto en España, suponen una clarísima causa de nueva exposición pública, ya no solo por tratarse de modificaciones sustanciales, sino también por causa de clara indefensión del ciudadano, al dar su conformidad en la exposición pública y encontrarse posteriormente con otra ordenación, ajena a

cambios debidos a alegaciones, lo que pudiera ser justificable, y sin poder alegar nada al respecto: una causa de libro. Pues bien, la Consellería, ante asunto de tamaña trascendencia, no solo no entra, sino que remite su justificación a los informes de los técnicos municipales, argumento que de aplicarse al resto del Plan, nos lleva a considerar que maldita la necesidad de remitirlo a la Consellería, con decir que si los técnicos municipales dicen que cumple, sería suficiente.

La potestad discrecional de la administración no debiera confundirse con la interpretación de un concepto jurídico indeterminado como es el término "modificación sustancial", pero todo parece apuntar que si los técnicos dicen que las modificaciones "sean las que sean" no cambian el modelo de ciudad, y siguiendo la tesis defendida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo no será necesaria una nueva información pública, causando tal y como dice el profesor García Enterría una indefensión a los ciudadanos.

Pero esta inseguridad jurídica no afecta sólo a los ciudadanos, sino también afecta a las futuras inversiones de las empresas del sector que según expresan en el citado artículo "no invitan precisamente a llevar a cabo inversiones desde la seguridad necesaria para ello"

3 .5 La participación pública en la fase de aprobación definitiva.

Con esta fase concluye la tramitación de los PGOU que es una disposición de carácter general por lo que no cabe recurso en vía administrativa, por lo cual tras la aprobación definitiva sólo cabe el recurso en vía jurisdiccional.

La aprobación definitiva de los Planes Generales y de Ordenación Intermunicipal, así como sus innovaciones, corresponde a la Consejería competente en urbanismo, actualmente la Consejería de Obras Publicas y Vivienda quien dispondrá de cinco meses desde la entrada en el registro para resolver de forma expresa. La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo es el órgano que aprueba definitivamente los PGOU de los municipios menores de 75.000 habitantes y la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía los PGOU de los municipios que tengan más de esa población.

La Consejería podrá requerir por una sola vez al Ayuntamiento las eventuales deficiencias para subsanación, dentro del primer mes, interrumpiéndose el plazo para resolver hasta el cumplimiento de la misma.

Si transcurriera el plazo señalado sin acuerdo de aprobación expreso, se entenderá aprobado el Plan por silencio positivo en los mismos términos en los que se aprobó provisionalmente, si bien su eficacia se supeditará a la publicación del Plan.

Finalmente, la LOUA regula de manera casuística la forma en la que puede adoptarse la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, de hecho, en su art. 33.2 se establece que la Consejería:

2. Cuando no aprecie la existencia de deficiencia documental o procedimental alguna, el órgano competente podrá adoptar, de forma motivada, alguna de estas decisiones:

- a. Aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento, en los términos en que viniera formulado.*
- b. Aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento a reserva de la simple subsanación de deficiencias, supeditando, en su caso, su registro y publicación al cumplimiento de la misma.*
- c. Aprobar definitivamente de manera parcial el instrumento de planeamiento, suspendiendo o denegando la aprobación de la parte restante.*

- d. Suspenderla aprobación definitiva del instrumento de planeamiento por deficiencias sustanciales a subsanar.
- e. Denegar la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento

Una vez aprobado su vigencia será *indefinida*. No obstante, cuando resultara necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia del Municipio y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá *suspender motivadamente*, en todo su contenido o en parte del mismo, *las determinaciones del planeamiento por un plazo máximo de dos años*.

Finalmente el requisito formal relativo a la **publicación** de los planes, exigido en el art. 70.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y en el art. 41 de la LOUA como presupuesto necesario para su entrada en vigor. Independiente de la publicación, la jurisprudencia entiende que el acuerdo de aprobación definitiva debe ser notificado individualmente a los que se personasen en el expediente formulando alegaciones (entre otras STS de 9 de mayo de 1.985 y 21 de enero de 1.992).

¿Pero que se publica? ¿Se publica el plan íntegro? Sólo hay obligación de publicar las normas urbanísticas o al menos eso es lo que establece la Sentencia del Tribunal Supremo de de 3 de diciembre de 2001 y las en ellas citadas, de 11 de julio y 29 de octubre de 1991, recaídas en recursos de revisión, según esta Sentencia “el deber de publicación alcanza únicamente a las normas urbanísticas de los planes pero no a los demás documentos que los integran, respecto a los cuales la exigencia de publicidad se entiende cumplida con la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan y la posibilidad de consulta de aquéllas en las oficinas municipales”

Conclusiones a este trabajo.

4. Conclusiones

Para elaborar este trabajo, he leído muchos informes, artículos periodísticos, artículos de revistas especializadas, memorias de planes, he consultado las páginas web de ayuntamientos de toda España... la conclusión a la que llego después de toda esa lectura es que el hecho de que puedan participar de forma “real y efectiva” ciudadanos, asociaciones vecinales, plataformas cívicas, etc. depende en gran medida de la voluntad y el empeño de los políticos responsables de las corporaciones locales, si estos no quieren escuchar, no lo harán por mucho empeño que tengan los ciudadanos.

El urbanismo es una disciplina muy compleja, pero si una Corporación tiene interés, actualmente hay muchas herramientas que puede poner al alcance de los ciudadanos para que éstos puedan adquirir unos conocimientos básicos que les permitan participar en las decisiones urbanísticas del municipio. En todo este proceso, considero muy importante la labor de los profesionales del urbanismo, y un buen asesoramiento de técnicos y redactores a los políticos puede hacer del proceso de participación una experiencia muy positiva.

Los ciudadanos pueden mostrar su interés en participar asociándose y presentado toda clase de iniciativas, pero la decisión de “contar con ellos” corresponde a las fórmulas de participación que se establezcan en los municipios. Mi experiencia personal me hace estar convencida de esa postura, pero he de reconocer, que si bien esta experiencia, hasta ahora, ha sido muy negativa he conocido otras en las que otros “alcaldes y concejales” han adoptado medidas para que las decisiones en urbanismo hayan sido compartidas entre ciudadanos y gobierno local. Con el relato de dos experiencias participativas concluyo que la participación ciudadana depende en gran medida de la voluntad de la corporación municipal.

En el municipio de Cuevas de San Marcos se creó por el Pleno de la Corporación Municipal el Consejo Sectorial para el Urbanismo por tras las numerosas quejas y alegaciones presentadas tras la aprobación inicial. No nació por la convicción de los políticos municipales sino por la imposición de “otros políticos” provinciales. Sin duda esto no fue un buen comienzo, y no era previsible lo que ocurrió posteriormente. No obstante los miembros de la Plataforma aportaron documentos con propuestas de ordenación de los sectores, planos con distintas alternativas, gráficos con distintas propuestas de densidades y edificabilidades... Con la presentación de distintas alternativas se pretendía encontrar soluciones de consenso para el PGOU. Pero de todo el trabajo aportado, en el primer documento de los redactores presentado en el Consejo no se plasmaba nada. Y nuestra propuesta fue convocar a los vecinos y que ellos decidieran sobre el documento, pero la respuesta fue que los vecinos no debían conocer el Plan. Tras esto el equipo de gobierno en Pleno extinguió el órgano que había creado y siguió con la tramitación del plan con el más absoluto de los silencios, sólo supimos de lo que se pretendía aprobar, 48 horas antes de su aprobación por pleno, cuándo obligatoriamente se lo facilitó a la oposición, que a su vez nos facilitó una copia. Alcalde y concejales responsables tenían y tienen el concepto de que elaborar un plan es algo

“secreto”, que los ciudadanos no deben conocer hasta estar aprobado. Desde esta concepción todos los intentos de los ciudadanos de participar ha sido imposible.

Por el contrario, elaborando este trabajo, he conocido otra experiencia de participación muy positiva. De la página web del ayuntamiento de San Juan Aznalfarache, obtuve un informe de avance del municipio. Tras la lectura del documento, surgió mi interés por saber más de esta experiencia participativa y me puse en contacto con el ayuntamiento. Atendió a mi demanda de información uno de los arquitectos técnicos de este organismo. Los vecinos implicados en esta participación recibieron “formación básica” de urbanismo a través de los técnicos en sus propios locales vecinales y según me contaba el técnico, una de las claves del éxito de esta participación, ha sido que poco a poco los vecinos fueron desplazando el que se hará en mi calle, por el que se hará en mi barrio y por el que se hará en mi municipio. Pasaron de hacer propuestas particulares a implicarse en propuestas para el conjunto del municipio.

Por tanto me reitero en que no son las leyes las que fomentarán la participación sino el convencimiento de los políticos de la necesidad de contar con la ciudadanía, porque además el fomento de ésta, sin duda, repercutirá positivamente en el posterior desarrollo de lo planificado.

Otra de las conclusiones a la que me ha llevado la realización de este trabajo es la siguiente: Una vez consultada mucha documentación sobre esta materia y leídos artículos de catedráticos, profesores universitarios, expertos en derecho administrativo... considero que la cultura participativa en este país es muy escasa y se encuentra con muchos límites, la de los políticos y la de la misma legislación que reconoce transparencia y participación pública, pero sin establecer mecanismos efectivos para que implementarla. Por tanto en las distintas leyes aprobadas en los últimos años, este reconocimiento ha sido puramente “formal”, no se ha tenido la valentía de legislar para que se produzca una participación “real y efectiva”.

La legislación ha ido reproduciendo los mecanismos de participación formal que desde la primera ley del suelo de 1956 se establecieron en la redacción de los planeamientos urbanísticos, es decir, se contemplan períodos de información pública una vez el plan se ha redactado y se ha aprobado inicialmente. No existe participación en la toma de decisiones, ni existe obligación de tener en cuenta los puntos de vista de los participantes, por lo tanto sin codesición no hay verdadera participación.

Otra de las conclusiones a la que he llegado es que dada la complejidad técnica de los planes, los años que dura su tramitación, los cambios de gobierno que se producen durante la misma, las modificaciones que deben hacer en cumplimiento de los informes sectoriales, la nueva legislación que se produce durante su tramitación.... Ocurre que en el planeamiento lo aprobado inicialmente y sobre lo que se alegó, sea muy diferente a lo que finalmente se aprueba, y por tanto crea indefensión en los ciudadanos, pues los ciudadanos se pronunciaron sobre un planeamiento distinto al que se aprueba

definitivamente. Una vez más está a merced de las Corporaciones Municipales el que haya nuevos períodos de información pública, cuándo se producen modificaciones. Porque por todo la secuencia que expresé al principio del párrafo, las modificaciones se producen en todos los planes, la cuestión es si son o no sustanciales, concepto jurídico indeterminado y por tanto interpretable. En el ejemplo expuesto en este trabajo del Ayuntamiento de Vigo, se ve como al final si hay acuerdos políticos, se aprueban los planes sin una nueva exposición pública, a pesar de 63.000 alegaciones. Los ciudadanos en este caso deberán acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa con la inseguridad jurídica que para el Plan puede tener su aplicación, aunque también propiciará que se lleven a cabo construcciones que si son declaradas no acordes a la legislación, serán de muy difícil cumplimiento.

Y como final de estas conclusiones y de este trabajo, aunque no esté directamente relacionado con la participación, quiero expresar mi opinión sobre los procedimientos de aprobación de un PGOU. Considero que no es acertado aplicar el mismo procedimiento, con la misma complejidad técnica a un Plan General de una ciudad de miles de habitantes que a un pueblo del interior de 3 ó 4.000 habitantes. En estos municipios deberían simplificarse los trámites para que la aprobación de un PGOU no cueste años y años y además no tenga garantías de desarrollo. Para el mundo rural se debería apostar por otros modelos urbanísticos en los que se facilite la autoconstrucción, que es el modo habitual que tienen estos vecinos de tener una vivienda, apostar por viviendas con superficies acordes al modelo rural, en definitiva medidas que puedan fomentar el que estos municipios no se queden despoblados.

BIBLIOGRAFIA

5.1 Bibliografía

Artículo "El Ayuntamiento de Vigo y el Urbanismo" publicado en la revista APROIM de los meses mayo-junio 2008

Avance PGOU. Informe de Sugerencias y Alternativas. Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache.

BOIRA MAIQUES, Josep Vicent, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Nº 69 (77), 1 de agosto de 2000

BORJA, J. La participación ciudadana. In *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p.125-150.

BORJA, J. Políticas y gobierno en las grandes ciudades. In BORJA, J., CASTELLS, M, DORADO, R. Y QUINTANA, I. (eds.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, 1990, p.649-722.

FERNÁNDEZ MUÑOZ, Santiago. *Participación Pública, Gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid*. Boletín de la A.G.E. nº 46-2008.

FONT, J; GOMA, R; SUBIRATS, J. (2004): "La participación ciudadana. Diagnóstico, experiencias y perspectivas". En EFA-CAP (2004): *Curso: La participación ciudadana como eje transversal de la gestión municipal: planes, iniciativas y mecanismos de participación*. Escuela de Gestión Pública-Consultores de Administraciones Públicas. (Publicación AGE, página 100)

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo Y PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Cívitas, 1981, p. 335 y 336.

GRABOW, S. HILLIGER, M MOSKAL, J (2001): *Comprehensive Planning And Citizen Participation*, University of Wisconsin-Extension Cooperative Extension. (publicación AGE)

Memoria Justificativa del PGOU en su fase de Avance del Ayuntamiento de Casabermeja.

Memoria Justificativa de la aprobación provisional del PGOU de Cuevas de San Marcos

SOUTO GONZALEZ, J.M. *Participación ciudadana y ordenación del territorio*. Revista "Bibliográfica y Geografía de Ciencias Sociales" de fecha 25 de septiembre de 2006.

SUBIRATS, J (2003): "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", en *Elementos de una nueva política*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Cita publicada en el Boletín de la A.G.E. nº 46-2008 pag. 98. "Participación Pública, Gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid" de Santiago Fernández Muñoz.

<http://WWW.Wikipedia.es>

5.2.- Legislación básica consultada

- La Constitución Española de 1978
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1997, de 20 de marzo de 1997 (Boletín Oficial del Estado de 25 de abril)
- Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio
- Texto Refundido de la Ley del Suelo 8/2007.
- Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía
- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791
- La Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992
- El Convenio de Aarhus de 1998
- Declaración de Limoges (2001)
- Cumbre ambiental de Johannesburgo (2002)
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente.
- Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA)
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Directivas 2003/4/CE y 2003/5/CE
- Boletín Oficial de la Provincia de Málaga y Cádiz
- Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1992- RJ 1992/2908 y otras.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008, RJ/2008/4549
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 17 de abril de 2008
- Reglamento 292/1995 de 12 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.

ANEXO

**Municipios españoles que cuentan con algún instrumento de
planeamiento**

Municipios españoles que cuentan con algún instrumento de planeamiento

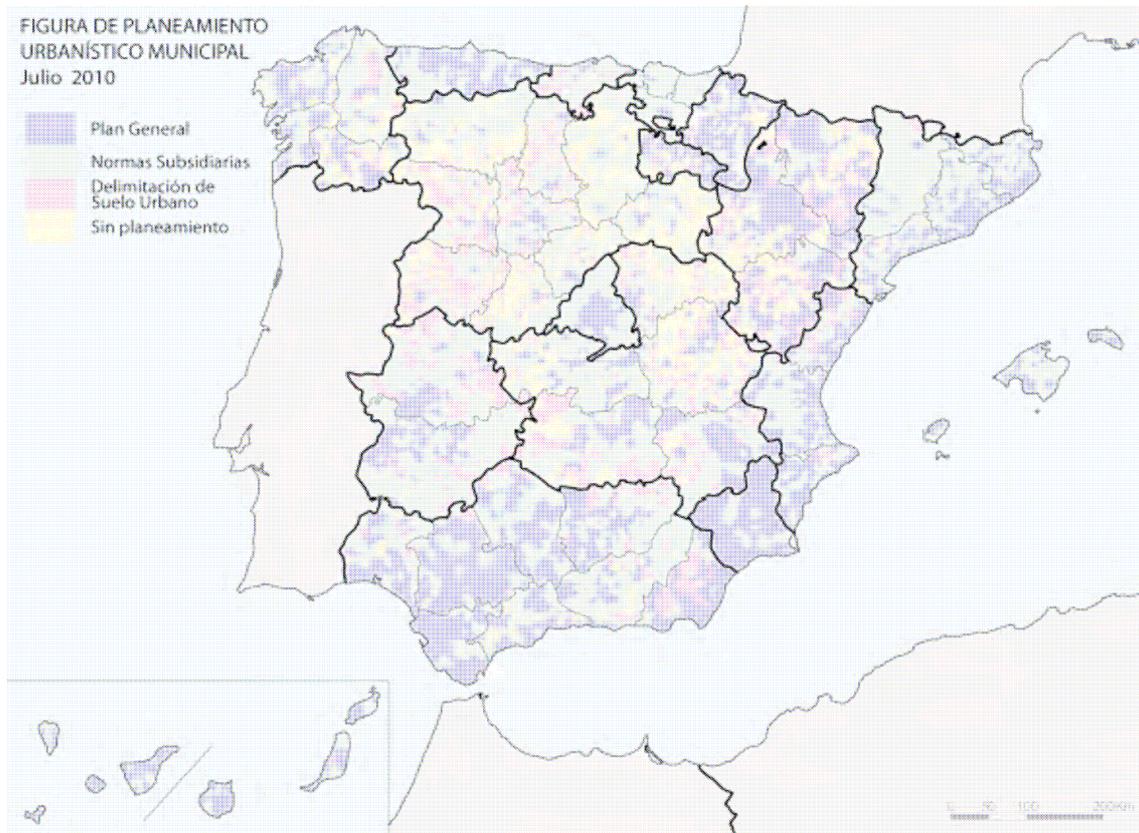
Del estudio realizado por el Observatorio de Sostenibilidad en España en el que se analiza la situación urbanística de los municipios españoles se extraen los siguientes datos:

En España, la gran mayoría de los municipios tienen aprobada alguna figura de planeamiento municipal, aunque todavía existen provincias que tienen una considerable proporción de municipios sin planeamiento, como en la mayoría de las provincias de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Galicia.

En 2010, de los 8.112 municipios que hay en España el 79,20% de los municipios tienen aprobada alguna figura de planeamiento, con un total de 439.789,3 km² del territorio español. Si se analizan las distintas figuras de planeamiento urbanístico municipal vigente, se observa que 1.838 municipios tienen plan general, es decir, un 28,61% de los municipios que cuentan con alguna figura de planeamiento municipal y un 22,66% del total de municipios de España. En cuanto a normas subsidiarias, 3.219 municipios tienen esta figura de planeamiento, el 50,10% de los que tienen figura de planeamiento y un 39,68% del total de los municipios. La delimitación de suelo urbano tiene una difusión ligeramente inferior a la del plan general; 1.368 municipios tienen esta figura, lo que supone un 21,29% de los municipios que cuentan con alguna figura de planeamiento y un 16,86% del total de los municipios. Finalmente, un 20,80% de los municipios de España no tienen ninguna figura de planeamiento urbanístico municipal.

De los datos anteriores concluyo que sólo un 22,61% de los municipios españoles cuentan con un PGOU aprobado. Que la figura más utilizada como instrumento de planeamiento ha sido las normas subsidiarias. El 39,68% de los municipios se rigen por ellas. Y quizás lo más importante es destacar que después de casi 60 años de legislación urbanística aún no tienen ningún instrumento de planificación el 20,80% de los municipios, concretamente 1687 municipios a la fecha del estudio

del Observatorio que se data en junio de 2010. En el mapa se reproduce gráficamente lo anterior.



Fuente: Elaboración OSE a partir de datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España, Ministerio de Vivienda. <http://atlas.vivienda.es>

Este organismo analiza también cuántos planes se han aprobado al amparo de las sucesivas leyes del suelo aprobadas. Considero de interés este análisis, por lo cual los expongo a continuación:

De los 8.112 municipios que hay en España, 12 de ellos tienen todavía una figura de planeamiento municipal del periodo 1956-1975, es decir heredera de la primera ley del suelo de 1956. Esto supone un 0,19% de los municipios que cuentan con alguna figura de planeamiento urbanístico municipal y un 0,15% respecto el total de municipios de España.

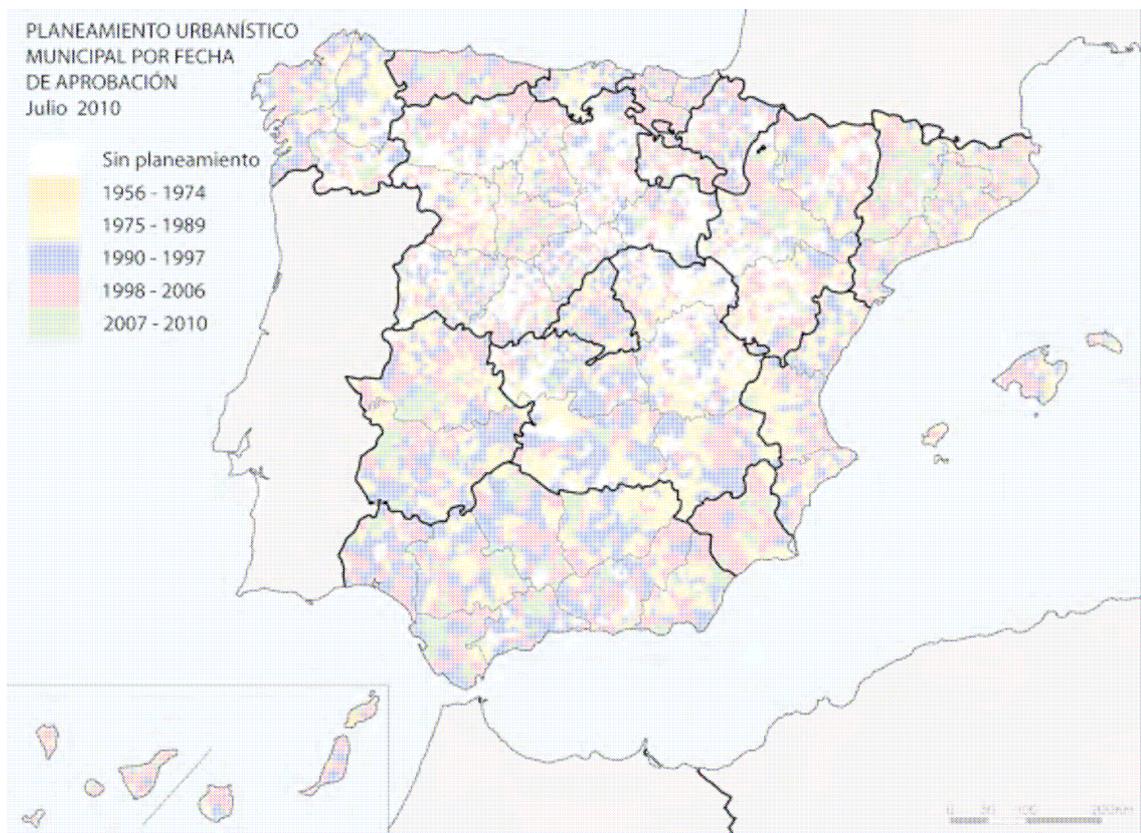
Del periodo 1975-1989, se mantienen vigentes 1.661 planes, es decir un 25,85% de los municipios que cuentan con alguna figura de planeamiento urbanístico municipal y un 20,48% de los municipios españoles, es decir uno de cada cinco municipios españoles tienen una figura de planeamiento aprobada en dicho periodo.

Del siguiente periodo, 1990-1997, están actualmente vigentes 1.669 figuras de planeamiento, es decir un 25,98% de los

municipios que tienen alguna figura de planeamiento urbanístico municipal, uno de cada cuatro municipios aprobaron su planeamiento vigente en dicho periodo, siendo respecto al total de municipios, un 20,57%.

El periodo previo a la actual ley de suelo, 1998-2006, bajo la ley del suelo de 1998, fue el más prolijo en aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, hasta un total de 2.387 figuras aprobadas, lo que supone un 37,15% del total de las figuras de planeamiento y un 29,43% del total de municipios de España.

Por último, y como se indicaba antes, sólo un 10,83% de los municipios que disponen de planeamiento urbanístico municipal, cuentan con un instrumento que se ha aprobado bajo la actual ley del suelo de 2007 y hasta mediados de 2010 (momento en que se capturaron los datos del presente indicador), es decir, un total de 696 municipios, lo que supone sólo un 8,58% del total de los municipios de España. En el mapa se muestran gráficamente los datos anteriores.



Fuente: Elaboración OSE a partir de datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España, Ministerio de Vivienda. <http://atlas.vivienda.es/>

Nota: Para cuantificar el número de planes aprobados en un periodo, se han considerado los años completos, con independencia del mes de aprobación de la ley. Por otra lado, hay que tener en cuenta que esta división es únicamente orientativa ya que la aplicación de lo dispuesto en las respectivas leyes estatales a un determinado instrumento de ordenación debe contemplarse a la luz de lo dispuesto en su régimen transitorio y en el régimen transitorio de la respectiva legislación urbanística autonómica.

Municipios andaluces que cuentan con alguna figura de planeamiento

Provincia	Num. Municipios	PGOU	NNSS	DSU	SIN PLANEAMIENTO	CON PLANEAMIENTO
		Total	Total	Total	Total	Total
ALMERÍA	102	30	21	50	1	101
		29,41%	20,59%	49,02%	0,98%	99,02%
CÁDIZ	44	30	14	0	0	44
		68,18%	31,82%	0,00%	0,00%	100,00%
CÓRDOBA	75	28	36	8	3	72
		37,33%	48,00%	10,67%	4,00%	96,00%
GRANADA	168	27	99	16	26	142
		16,07%	58,93%	9,52%	15,48%	84,52%
HUELVA	79	22	40	10	7	72
		27,85%	50,63%	12,66%	8,86%	91,14%
JAÉN	97	25	54	17	1	96
		25,77%	55,67%	17,53%	1,03%	98,97%
MÁLAGA	100	23	40	8	29	71
		23,00%	40,00%	8,00%	29,00%	71,00%
SEVILLA	105	54	46	5	0	105
		51,43%	43,81%	4,76%	-0,00%	100,00%
ANDALUCÍA	770	239	350	114	67	703
		31,04%	45,46%	14,81%	8,70%	91,30%

Fuente: Página web de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
Esta información fue actualizada por última vez con fecha 30 de noviembre de 2009

En Andalucía a 30 de noviembre de 2009, sólo un 8,70% de los municipios no tiene ningún instrumento de planeamiento aprobado, concretamente 67 municipios, siendo Málaga (29) y Granada (26) las provincias que más municipios tienen sin planeamiento y Sevilla la que tiene a todos sus municipios con algún instrumento. De los 770 municipios casi la mitad tienen como instrumento las Normas Subsidiarias (NNSS), concretamente 350. La situación es la que se reproduce en el siguiente cuadro obtenido de la página web de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía.