

III. MARCO NORMATIVO SECTORIAL

LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN MATERIA DE URBANISMO

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

SUMARIO: I. AUGE, DECLIVE Y RECONVERSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN: SU REFLEJO EN EL URBANISMO.– II. LOS CONCRETOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN MATERIA DE URBANISMO: 1. El acceso a la información urbanística y su divulgación. 2. La participación pública en la fase de planeamiento urbanístico. 3. La participación pública en la fase de ejecución del planeamiento. 4. La participación pública en la fase de disciplina urbanística. 5. La participación pública en cuestiones colaterales al urbanismo.– III. LAS «MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES» SOBRE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICAS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA.– IV. CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El artículo ofrece una panorámica sistematizada de los instrumentos de información administrativa y participación del público aplicados al urbanismo en las fases de planeamiento, ejecución y disciplina, criticando la dispersión y el inmovilismo de una normativa que ha reducido la participación ciudadana al trámite de información pública. Para mejorar esta regulación formularia e incluso simplista se apuntan las conexiones con otras experiencias puntuales de la legislación sectorial ajena al urbanismo, y se proponen las mejores soluciones en materia de información y participación adoptadas por las leyes urbanísticas autonómicas.

Palabras clave: información administrativa; participación pública; urbanismo.

ABSTRACT: This paper offers a panoramic and systematic view of the legal tools used for enabling the administrative information and public participation in urban matters (planning, development and enforcement). The paper criticizes the disperse and ultra-conservative regulations that have lead to equating participation of the citizens with the so-called «public information» procedure. In order to improve such a customary and simplistic regulations, a consideration of other legal features and experiences alien to the urban framework is proposed, as well as the observation of the best solutions enacted by the Autonomous Communities urban regulations in the field of information and participation of the public.

Key words: administrative information; public participation; urban planning.

I. AUGE, DECLIVE Y RECONVERSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN: SU REFLEJO EN EL URBANISMO

Aunque la presencia de elementos participativos en el desempeño administrativo en España es anterior a la Constitución, existe un convenio general en cuanto a la consagración del paradigma participativo en la Administración pública con el advenimiento del Estado social y democrático de Derecho (1). En los arts. 9.2 *in fine*, 23.1, 29 y 105.a) de la Constitución se cimenta el modelo participativo del ejercicio del poder público (y, por extensión, de la actuación administrativa). La participación ciudadana en el giro o tráfico administrativo se contempla como una derivación de la participación política en general, aunque el alcance jurídico de una y otra sean distintos: en cuanto a la primera, la Constitución se limita a encomendar al Legislador la regulación de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (2). No obstante, y a pesar de sus limitaciones, cabe afirmar el reconocimiento constitucional de un sistema de actuación administrativa de marcado carácter participativo.

La cuestión de la participación del público en la Administración atiene a varios de los aspectos cruciales del Derecho público contemporáneo: al sustento y al reflejo democrático de la actuación administrativa y su legitimidad, al discurso sobre la eficacia de la acción normativa de la Administración, a la definición de una posición jurídica del administrado frente a la Administración e incluso a la definición ontológica del propio modelo de Estado social pretendido por nuestra Constitución. Desde un punto de vista estrictamente burocrático, los valores afectados por la participación del público en la Administración son la credibilidad de las instituciones y su proximidad al administrado, la implicación

(1) La versión más primitiva de la participación pública en la Administración suele ubicarse en los apartados 4 y 5 del art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que regularon por primera vez con carácter general los todavía actuales mecanismos participativos de la audiencia e información públicas en los procedimientos administrativos de elaboración de reglamentos. Lejos de significar un aspecto social, el fundamento de esta previsión era más bien una exigencia ideológica de un Estado corporativo abundantemente dotado de elementos autoadministrativos y participativos que fueron exhaustivamente analizados en su dimensión técnica por FORTÉS ENGEL (1977). También reflexionó sobre el impacto de la participación en las mutaciones del Derecho administrativo, con un carácter marcadamente premonitorio, MUÑOZ MACHADO (1977: 528-534). Una vez los cimientos del Estado se tornaron democráticos, la participación se convirtió en un auténtico filón para la doctrina: vid. SÁNCHEZ MORÓN (1979: 171-205) y, con posterioridad y mayor extensión (1980). MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1985: 63-106), reflexionó sobre el diseño constitucional del modelo participativo, postulando como orientación y límite del mismo los principios de eficacia administrativa, legalidad y el carácter servicial de la Administración pública.

(2) Esta encomienda es una derivada del carácter social del Estado, de la garantía de la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 de la Constitución), pero no tanto de la proclamación del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (art. 23), como destaca CIERCO SEIRA (2002: 124-127).

de éste en las tareas públicas *uti cives*, la más idónea composición del interés general a partir de los intereses particulares, el reforzamiento de la actuación administrativa. Aun a riesgo de pervertir o sesgar la actuación administrativa en función de los intereses de los participantes, un procedimiento administrativo decisorio completado con dosis de participación del público afectado arroja como resultado un acto o una disposición general menos contestada, protegida *per se* de impugnaciones de parte, con el consiguiente ahorro de recursos públicos (3). No es de extrañar, por lo tanto, que tantas bondades de la participación del ciudadano en los asuntos administrativos la hicieran tempranamente acreedora a la atención de la mejor doctrina administrativista, la cual distinguió tempranamente tres tipos de participación: la funcional, traducible en una actuación cooperativa del ciudadano con la Administración bajo distintas fórmulas entre las que se cuentan la concurrencia en períodos de audiencia e información pública, la elevación de denuncias, el ejercicio de la acción pública en los sectores en que ésta se reconoce (urbanismo, protección del litoral, del patrimonio cultural y, limitadamente, del medio ambiente) y el derecho de petición o propuesta; la orgánica, que se materializa con la efectiva incorporación o integración de los ciudadanos en algunos órganos o estructuras administrativas; y la cooperativa o voluntaria (4). Así pues, la configuración de la Administración postconstitucional

(3) De semejante riesgo de «captura» del interés general por los intereses particulares ya alertó en su día NIETO GARCÍA (1975: 27).

(4) De acuerdo con la ya clásica tipificación actualmente vertida en GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2006: 85-96). Aunque su utilidad e impacto son, a mi juicio, de menor trascendencia práctica, cabe recordar la existencia de figuras dedicadas a la participación orgánica en materia urbanística, como lo demuestra la existencia de órganos consultivos encargados de incentivar o canalizar la presencia ciudadana. Así, por ejemplo, el Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial regulado en el art. 225 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias —Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo—, el Consejo Social de Política Territorial regulado en el art. 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia —Decreto Legislativo 1/2005, 10 junio—, el Consejo Social de Política Territorial de la Comunidad Foral, regulado en el art. 15 de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*, el Consejo de Urbanismo de Aragón y los Consejos Provinciales de Urbanismo (los cuales, «sin perjuicio de las competencias que les correspondan como órganos activos, actuarán también como órganos consultivos y de participación de la Comunidad Autónoma» y cuya composición «contará con representaciones de las organizaciones más representativas de las entidades locales, empresariales y sindicales, fomentará la participación ciudadana y podrá incluir la asistencia de expertos y especialistas en materia de urbanismo», de acuerdo con el art. 4 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón), el Consejo Asesor del Planeamiento Municipal regulado en el artículo 109 y ss. de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de *Suelo y Urbanismo del País Vasco*, «órgano ... de existencia obligatoria en los municipios que tengan la competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de planes generales», cuya composición «garantizará la presencia del movimiento asociativo vecinal y de representantes de entidades u organizaciones dedicadas a la protección y defensa medioambiental que intervengan en el término municipal»; o los consejos asesores urbanísticos de carácter informativo y deliberativo que, con carácter facultativo, pueden constituir los ayuntamientos de acuerdo con el art. 8.2 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña —Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto—.

y el desempeño de su actividad estuvo marcado, en los años siguientes a 1978, por el desarrollo de las citadas fórmulas participativas —particularmente, de las funcionales—.

No obstante, la «euforia participativa» —un estado de ánimo colectivo caracterizado por un diseño inflacionario de órganos administrativos mixtos en la legislación sectorial, un vasto despliegue de la Administración consultiva, una revalorización teórica de los mecanismos típicos de audiencia e información pública en los procedimientos administrativos y un giro en la interpretación jurisprudencial acerca de la esencialidad y el carácter preceptivo de dichos trámites participativos (5)— se vio pronto superada por una realidad menos halagüeña, alentando una ola de escepticismo que sucedió a las alabanzas generalizadas de la doctrina hacia toda especie participativa (6). En efecto, los riesgos advertidos se vieron materializados en menos de una década, dando lugar a una situación de «parálisis por el análisis» en las tomas de decisiones administrativas, a una organización cada vez más barroca expuesta a riesgos de captura y bloqueo por parte de minorías activas y clientelares que, adoptando un tono contestatario y reivindicativo, eran capaces de eclipsar a una colectividad de individuos invertebrada y desorientada, la cual encontraba difícil el acceso a unas estructuras administrativas celosas de la impermeabilidad burocrática. El saldo negativo de la participación pública en los albores de la era constitucional se debió al desconocimiento y desconfianza de las instancias participativas por parte de la ciudadanía y, en todo caso, al deficiente aprovechamiento de las mismas. En el trasfondo de estas razones se hallaba, seguramente, una exagerada concepción de la participación como panacea de los males administrativos y, consecuentemente, un diseño legal maximalista de los instrumentos participativos (7). La

(5) Aunque la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha sido uniforme al respecto, la vigente interpretación mayoritaria se inclina por entender que la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo es causa determinante de la nulidad radical de la disposición, a la luz del art. 105 a) de la Constitución. Vid. JIMÉNEZ PLAZA (2004). Para DOMÉNECH PASCUAL (2002: 264-267), el trámite de audiencia reviste especial importancia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, por afectar al respeto a la dignidad humana, testimoniar la legitimación democrática de la disposición reglamentaria y ser una garantía de acierto y no conflictividad de la misma.

(6) Vid., por ejemplo, la crítica SANTAMARÍA PASTOR (1988: 803 y 804): «Cabe advertir del carácter experimental y aún poco meditado de los mecanismos de participación externa, que todavía presentan aristas peligrosas: la escasa claridad de los criterios de selección de las organizaciones dialogantes, su visión sectorial de los problemas, carente de perspectiva global...; la defensa directa de intereses particulares y otros muchos aspectos, son cuestiones que hacen imprescindible un reflexión y un debate más meditado... estos mecanismos participativos cortocircuitan la institución parlamentaria y los partidos, creando una línea de conexión directa entre la burocracia y las organizaciones representativas de intereses e incrementando el grado de legitimación de los productos reglamentarios a costa de la ley; una perspectiva tan prometedora como inquietante, por cierto, que es necesario manejar con exquisito cuidado».

(7) Decía BERMEJO VERA (1993: 639-646) que «la celeridad legislativa en el cumplimiento de postulados constitucionales —y, en consecuencia, el establecimiento de fórmulas orgánicas y

legislación debería haber sido —y todavía debería serlo ahora mismo— más atenta a las condiciones reales de los sujetos de la participación, acomodándose a ellas las dinámicas participativas y perfilándose mejor las exigencias formales de la regulación, disponiendo los medios para, por ejemplo, garantizar la efectiva ponderación administrativa de las aportaciones particulares en aras de la operatividad real de la audiencia e información pública. De otro modo, la participación corre el riesgo de aparecer como un mero recurso teórico, bien intencionado pero poco efectivo en la práctica.

Últimamente, como resultado de la importación de todo el aparato teórico asociado al concepto de «gobernanza» (8), de la renovación del debate sobre la posición jurídica del administrado-colaborador con la Administración (9) y del convencimiento de la importancia de la información como presupuesto de la participación (10), se ha reavivado el interés por la cuestión de la presencia

funcionales de participación en las normas— no se ve acompañada de la previsión normativa de sus efectos o consecuencias jurídicas». Por su parte, PEREZ MORENO (1992: 91-132), identificó las causas de la crisis de la participación en una patología de las técnicas de información y audiencia, una falta de atención institucional real a la participación activa ciudadana, la canalización externa —fuera del expediente, por la vía de hecho— de las aspiraciones particulares. En su opinión, «la participación administrativa en la primera década de vigencia de la Constitución Española de 1978 ha atravesado por una etapa de desorientación», cuyas causas complejas pueden hallarse en el exceso de politización de la vida social.

(8) Vid. SHAPIRO (2005: 203-212).

(9) Como manifestación de la crisis del Estado administrativo han proliferado entre nosotros los fenómenos de gestión privada de funciones públicas, ya sea por parte de los propios afectados por la intervención administrativa como de agentes colaboradores de la Administración distintos de los interesados (heteroadministración). La generalización del término «autorregulación» se debe a autores como ESTEVE PARDO (2002); CANALS I AMETLLER, (2003); DARNACULLETA I GARDELLA (2005). Recientemente, la doctrina al respecto se ha condensado en el volumen colectivo coordinado por GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO (2010). La gestión compartida horizontal (público-privado) ha hecho fortuna en los campos de la seguridad y calidad industrial, así como en materia de protección del medio ambiente: vid. MORA RUIZ, (2007); ESCARTÍN ESCUDÉ (2010: 99-109) y BERMEJO LATRE (2006: 183-204). El término «autorregulación», a mi juicio, se aplicaría al primero de los supuestos de ejercicio de funciones públicas (donde los actuantes son los mismos sujetos pasivos de la intervención administrativa), en tanto que el término «heteroadministración» sería más apropiado para significar la realización de dichas funciones por terceros ajenos tanto a la Administración como a los particulares destinatarios de la acción administrativa. Bajo cualquiera de las posibles denominaciones, la cogestión horizontal supone una evolución, un estadio ulterior al de la mera participación del administrado en la actividad administrativa.

(10) Más allá del análisis de las reglas sobre el acceso a los expedientes administrativos, la información administrativa ha cobrado recientemente un valor inusitado, tanto desde el punto de vista político como desde una perspectiva meramente comercial: vid. TORNOS MAS, GALÁN GALÁN (2000); GALÁN GALÁN, CERRILLO I MARTÍNEZ (2006). A partir de estas premisas, el acceso a la información administrativa se ha revalorizado todavía más, dando lugar a un ferviente discurso en pos de la transparencia administrativa, que pronto se verá materializado en la oportuna *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* cuyo proyecto ha sido aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012. Vid. GUICHOT REINA (2009) y (2010); GARCÍA MACHO (2010).

del público en la formación de la voluntad administrativa, surgiendo nuevas perspectivas para el debate sobre la participación en las diversas dimensiones (subjetivas, objetivas y funcionales) de la Administración. A todo ello ha contribuido la potente influencia en el Derecho administrativo sectorial de nuevas preocupaciones y desarrollos del Derecho internacional y comunitario, como sucede con la regulación de la participación del público en asuntos ambientales (11).

El resultado actual de este proceso evolutivo de la participación pública en la Administración española es una normativa ya antigua, fragmentaria, parcheada sectorialmente y superada por la realidad, en la medida en que se están ensayando al margen de ella nuevas técnicas tales como los presupuestos participativos, las audiencias parlamentarias, las conferencias y comités consultivos, las consultas personalizadas a las partes afectadas, los cuestionarios y entrevistas populares, así como nuevas e imaginativas formas de presentar la información en poder de las Administraciones públicas al hilo de sus procesos de programación y planificación. A su vez, se mantiene y se reaviva el clamor doctrinal favorable a una traducción operativa de las formas de participación ya existentes, a falta todavía de un completo y acabado reconocimiento legal del derecho de los administrados a tomar parte en la toma de decisiones públicas.

Todo este panorama, desde el nacimiento hasta el auge, posterior declive y reinención de la participación pública en la experiencia administrativa española, tiene un eco directo en el campo del urbanismo, sector tradicionalmente propicio a la presencia ciudadana en la formación de la voluntad institucional (12). Desde que la Ley de de 12 de mayo de 1956 *sobre régimen del suelo y ordenación urbana* dispusiera en sus arts. 32.1 y 223 el sometimiento a información pública de los planes urbanísticos y la acción pública para la protección de la legalidad y del planeamiento, las diversas fórmulas participativas han encontrado buen acomodo en las muchas fases o dimensiones del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina), como se verá a continuación. Pero también aquí se ha constatado un cierto fracaso de las citadas fórmulas, por idénticas razones a las expresadas en el examen de la evolución de la participación a escala general: la sofisticación técnica de la materia urbanística, la multiplicidad de intereses encontrados —y muchas veces también difusos— que deben fraguar en una decisión de ordenación territorial localizada, la fácil confusión entre los intereses ciudadanos individuales y colectivos, la insuficiencia de las prácticas participativas basadas en las

(11) Como lo demuestra la penetración en nuestro ordenamiento ambiental de los postulados del Convenio hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 *sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Sobre la participación del público en materia ambiental, remito *in toto* a la contribución a este monográfico de Gerardo GARCÍA ALVAREZ.

(12) SÁNCHEZ BLANCO (1989: 133-171), identificó el área del planeamiento urbanístico como una de aquellas donde las técnicas de participación incorporan índices de eficacia, por cuanto contribuye a dotar de mayor calidad a las disposiciones que han sido valoradas positivamente por sus destinatarios antes de que las mismas vean la luz.

meras observaciones de los interesados... No en vano, a mediados de los años noventa del siglo XX, y como reconocimiento de un relativo fracaso, un señalado documento oficial recogía entre sus recomendaciones la necesidad de «acrecentar el interés de la sociedad en la conformación del espacio colectivo en el que se desenvuelve su actividad, mediante el fomento de la participación pública tanto en la formulación del planeamiento como en su ejecución», añadiendo que «los procesos de información pública han de ser más efectivos, partiendo, en todo caso, de una profunda difusión de los documentos entre los ciudadanos mediante la utilización de lenguajes claros, foros adecuados () y formas de comunicación que permitan realmente la toma de posición de la sociedad en el debate urbanístico y, por lo tanto, incrementar su capacidad de presión para disfrutar de un entorno digno, así como para responsabilizar a los ciudadanos en la construcción y gestión de una ciudad ecológicamente de calidad» (13).

Del hartazgo y desazón se ha pasado recientemente a un renovado interés por la participación del público en el urbanismo, que trasciende a los procedimientos de planificación y alcanza también al perfeccionamiento de la fase de divulgación de la información urbanística (14). En efecto, geógrafos, arquitectos, sociólogos y hasta algún jurista vienen desde hace algún tiempo postulando una reconsideración al alza de la participación pública en materia de urbanismo, llegándose a expresar estas preocupaciones en toda una exótica adjetivación del urbanismo: participativo, comunitarista o procomunitario, de proximidad, *p2p* (*peer to peer* o «punto a punto»), *wiki*, colaborativo o cooperativo, reactivo, emergente, táctico, infocomunicativo, representativo, multimodal, *open source*, *bottom-up*, *smart*... (15).

La traducción normativa de este renovado interés por la participación del público en asuntos urbanísticos se aprecia, principalmente, en la consagración

(13) *Informe sobre suelo y urbanismo en España* (1996: 218).

(14) En este mismo sentido, un grupo de reconocidos arquitectos españoles suscribió el 26 de octubre de 2007 la llamada «Carta del Ebro», documento que refleja la apuesta profesional por un urbanismo social, en el que se afirma que «los ciudadanos deben ocupar el primer plano en la conformación de la ciudad. La extensión de la democracia urbana y la igualdad de condiciones que garanticen los derechos de los ciudadanos han de estar siempre presentes (...) La educación y concienciación de la ciudadanía (...) deben ser prioritarios (...) las legislaciones urbanísticas deben recuperar, y exigir, la participación ciudadana como aportación a la necesaria transparencia del proceso de planificación de la ciudad. Las herramientas del planeamiento urbanístico deben ser comprensibles para toda la población, como medio que garantice esa participación. Es imprescindible recuperar la concepción del planeamiento como instrumento para la definición del modelo de ciudad en los aspectos de ordenación, conformación económica y social y programación de la gestión».

(15) El movimiento en pos de una democratización del urbanismo y una superación de sus limitaciones impuestas por un enfoque capitalista en la concepción de la ciudad tiene como inspiradores a David HARVEY y Henri LEFEBVRE. Vid., entre nosotros, CÁMARA MENOYO (2012: 19-32), y la bibliografía allí citada. Desde la perspectiva estrictamente jurídica, interesan particularmente los estudios de GONZÁLEZ ORDOVÁS (2001: 18-24, recientemente reeditado en 2010) y posteriormente en (2003: 113-134).

de sendos derechos a la información y a la participación en los arts. 3.2.c) y 4.c), e) y f) de la vigente Ley de Suelo (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, LS'08 en adelante) (16). Ambos son derechos subjetivos puros, y no meros mandatos al legislador para que diseñe un sistema urbanístico más o menos amable socialmente. En algunos casos, la participación se integra incluso en la nómina de los deberes del ciudadano bajo la forma de la colaboración en la actuación pública de ordenación del territorio y en la actividad urbanística de planeamiento, gestión y disciplina, según las condiciones previstas legalmente (17). La elevación de la iniciativa, información y la participación al primer plano del estatuto del ciudadano ante la ordenación urbanística y territorial, lejos de ser un recurso ornamental, se vincula directamente con el concepto de «buena administración» (18). No se trata únicamente de una preocupación o de un principio exclusivo de la legislación urbanística española, sino que también a escala europea, aun sin carácter normativo ni fuerza vinculante, se alaba la participación como seña de identidad propia digna de conservación y potenciación (19).

(16) Del mismo modo, aun con una amplitud desigual, la legislación autonómica reconoce el derecho a la iniciativa, información y participación ciudadanas en materia urbanística: vid. arts. 6 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de ordenación urbanística de Andalucía*, 8.e) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, *de Urbanismo de Aragón*, 7.2 del *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias* —Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril—, 8 del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* —Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo—, 8 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, *de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, 6 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, *de Urbanismo de Castilla y León*, 3.d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, *del Suelo de la Comunidad de Madrid* —si bien nominalmente calificado como «principio rector de la ordenación urbanística»—, 8 del *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha* —Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo—, 8 del *Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña* —Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto—, 7 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, *del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, 5.4 de la Ley 9/2002, 30 diciembre, *de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, 10 y 11 h), i) y k) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, *de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja*, 9 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia* —Decreto Legislativo 1/2005, 10 junio—, 7 y 8 de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, *de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, 6 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, *Urbanística Valenciana* y 8 y 9 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, *de Suelo y Urbanismo del País Vasco*.

(17) Así, por ejemplo, en el art. 12.f de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, *de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja* y, de manera aplicada, en el art. 59.6 del *del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña* —Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto—, que establece que «Los organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los y las particulares tienen que facilitar la documentación y la información necesarias para la redacción de los planes urbanísticos».

(18) PONCE SOLÉ (2008: 488-548).

(19) En efecto, la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, suscrita el 12 de enero de 2007 durante la Presidencia alemana de la UE, dispone que «Las estrategias de desarrollo urbano integrado y la gestión cooperativa del desarrollo urbano pueden contribuir a un empleo

El propósito de estas páginas es ofrecer una panorámica sistematizada de los instrumentos participativos aplicados al más amplio entorno material del urbanismo en todos sus momentos y manifestaciones, procediendo a un minucioso análisis crítico de las normas que los regulan y conectándolas con otras experiencias puntuales de la legislación sectorial ajena al urbanismo. Además, se aprovecha la ocasión para realizar un ejercicio de *benchmarking* de las mejores soluciones en materia de información y participación adoptadas por las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, con el ánimo de ofrecer la más completa visión del derecho a la participación del público en el sistema urbanístico español, propiciando cualquier iniciativa *de lege ferenda*.

II. LOS CONCRETOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN MATERIA DE URBANISMO

1. El acceso a la información urbanística y su divulgación

En calidad de condición básica para el ejercicio igualitario de los derechos constitucionales, el art. 3.2.c) de la LS'08 impone a la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística la garantía de «el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos». Semejante garantía no es otra cosa que la afirmación mediata de un derecho a la información urbanística individual y colectiva, el cual se consagra contundentemente en los párrafos c) y d) del art. 4 de la misma ley, en los siguientes términos: «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», así como a «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» (20). Se trata de una afirmación que supera los estrechos cauces para el acceso a la información administrativa dispuestos en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, dado que no exige que la información se halle recogida en expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha de solicitud del acceso, entre otras cosas. La norma recoge

fructífero del potencial de las ciudades europeas, particularmente con respecto a la competitividad y el crecimiento, además de reducir las disparidades en y entre los barrios. Dichas estrategias ofrecen a los ciudadanos una oportunidad para la participación social y democrática.

(20) El inciso «en los términos dispuestos por su legislación reguladora» ha de entenderse referido, como bien apunta BAÑO LEÓN (2009: 174-175), a la normativa procedimental correspondiente a cada Comunidad Autónoma, sin que pueda deducirse del mismo una necesidad de ulterior regulación habilitante que dificultase su ejercicio directo.

un derecho a obtener información «bajo demanda», distinguiendo además la condición de ciudadano de la de titular de la finca y precisando más el contenido de este derecho en este último caso (la conocida como «cédula urbanística», existente en nuestro Derecho desde 1956).

Tal y como se ha apuntado más arriba, hace tiempo que se ha asumido el valor de la información como presupuesto necesario para la participación. La LS'08, convencida de ello, obliga en su art. 11.4 a impulsar la publicidad del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor por medios telemáticos, así como del anuncio de su sometimiento a información pública. En sintonía con ello, el nuevo art. 70 *ter* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL, añadido por la hoy disposición adicional 9ª de la LS'08) obliga a las Administraciones públicas competentes a poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación, gestión y de los convenios urbanísticos; publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, el anuncio de su sometimiento a información pública y cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración, así como a tener copias disponibles para los ciudadanos. Esta obligación de publicidad se puede cumplir sustitutoriamente por los entes supramunicipales de asistencia y cooperación técnica en los municipios menores de 5.000 habitantes —normalmente, las Diputaciones Provinciales—. A su vez, el art. 11.2 de la LS'08 exige la publicación en el boletín oficial correspondiente de los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, si bien remite a la legislación urbanística autonómica en cuanto a la publicación de las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos (21).

Siendo loables estas disposiciones, parecen exclusivamente orientadas a la facilitación del trámite de información pública en la fase de planeamiento, soslayando otros momentos urbanísticos (ejecución y disciplina) en los que también cabe la intervención de los particulares. Se ha perdido la ocasión de establecer un sistema integral de información urbanística, al modo del «perfil de contratante» regulado en la legislación de contratos del sector público, en el que se recopilan las licencias otorgadas y denegadas, o la referencia de los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística en curso.

Por lo demás, nada se dice en la LS'08 sobre la comprensibilidad de los documentos urbanísticos puestos a disposición del público, más allá del art.

(21) Tras esta remisión se esconde, como recuerda GALÁN VIOQUE (2009: 315), la tradicional reticencia —luego vencida por la jurisprudencia que cita— de las Administraciones municipales a llevar al boletín oficial la suma de las normas urbanísticas que acompañan al plan, dado su volumen y el consiguiente elevado coste económico que entraña su publicación. Algunas leyes autonómicas, como se refiere en el epígrafe IV de este trabajo, han regulado de manera casi óptima la cuestión de la publicidad de los instrumentos de planeamiento, superando los problemas operativos aquí apuntados.

11.3, de acuerdo con el cual la documentación expuesta al público en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística debe incluir un resumen ejecutivo expresivo de la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración; así como, 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.

En el mismo sentido de promover la transparencia, la hoy disposición adicional 1ª de la LS'08 prevé, a cargo de la Administración General del Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas, la definición y promoción de la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten la formación y permanente actualización del llamado «sistema de información urbana», un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo. Aunque se apela a la coordinación y complementación entre las administraciones competentes en la materia, no se atribuye la competencia específica a ninguna de ellas para la efectiva «formación y permanente actualización» del sistema. Además, nada se dice sobre el contenido específico de esta gran base de datos, las modalidades de acceso a la misma y su coordinación con el Registro de la Propiedad (sí advierte la norma acerca de la necesidad de procurar su compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el catastro) (22).

Como puede apreciarse, las disposiciones en materia de información urbanística de la LS'08 suponen un avance respecto a la situación anterior, pero presentan todavía carencias que deberán suplir las regulaciones autonómicas o incluso las praxis administrativas municipales. De otro modo, el recurso ocasional a razones de tipo ambiental para fundamentar solicitudes de información urbanística terminarán abriendo camino a un uso alternativo del derecho a la información ambiental, instalándose y superando las limitaciones de las normas específicamente urbanísticas: en estos momentos, el derecho a la información en materia de medio ambiente ya está dando legítima cobertura a solicitudes de información en sede urbanística, sobre todo en relación a clasificación de suelos (23). De hecho, la primera reprobación a España formulada por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de la ONU, ha tenido como supuesto de hecho un asunto propiamente urbanístico: la exigencia, por parte del Ayuntamiento de Murcia, del abono de dos euros por cada fotocopia de un plan de construcción de una urbanización que sumaba seiscientos páginas, además de

(22) Vid. la crítica al respecto de MENÉNDEZ REXACH (2008: 542-590).

(23) Vid., por ejemplo, la sintomática STSJ País Vasco 512/2003, de 16 junio. En este caso, un Ayuntamiento denegó el acceso a la información medioambiental relativa a las normas urbanísticas municipales y su grado de desarrollo solicitada por una asociación ecologista. Independientemente del resultado del proceso —sólo parcialmente favorable a los intereses de la asociación solicitante—, es patente cómo la solicitud amparada en la normativa de acceso a la información ambiental pretendía la obtención de datos de naturaleza y contenido urbanístico.

la colocación de los períodos de alegaciones durante las vacaciones veraniegas y navideñas (24).

2. La participación pública en la fase de planeamiento urbanístico

Indudablemente, y debido a una larga tradición histórica, la participación pública en materia de urbanismo se aprecia con su mayor expresividad en el procedimiento de elaboración y aprobación de instrumentos de planeamiento (y, dentro de éstos, del general). Es el art. 3.2.c) —último inciso— de la LS'08 el que impone a la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística la garantía de «la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas», incluyendo después en el catálogo de derechos del ciudadano en sede de política urbanística (art. 4.e) el de «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».

Este derecho se conecta con la exigencia que formula el art 11.1 de la LS'08 de que sean sometidos a información pública «todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas», así como los convenios de ordenación y perecuación con carácter previo a su suscripción. La esencialidad del trámite de información pública ha quedado demostrada por una constante jurisprudencia que sanciona la nulidad radical de los planes aprobados en ausencia del mismo (por todas, STS de 9 de julio de 1991). El trámite, que debe sustanciarse en los términos y por el plazo que establezca la legislación autonómica competente —si bien se fija un mínimo de duración para el mismo de veinte días hábiles (el exigido

(24) Hecho que suscitó la denuncia por parte de la Asociación para la Justicia Ambiental, dando lugar al informe pionero, si bien no vinculante, *Spain ACCC/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010*. Las referencias al proceso pueden hallarse en el recopilatorio titulado *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, recogido en http://rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/ACCC_Case_Law_Electronic_Advanced_Version.pdf. Una completa relación del proceso, con toda su documentación, se halla en el sitio web <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/24TableSpain.html>. Por lo demás, cabe recordar que no es posible demonizar absolutamente la posibilidad de exigir tasas por el ejercicio del derecho a la participación, a la luz de la STJUE de 9 de noviembre de 2006 (asunto C-216/05), que la consideró compatible con la finalidad de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, *relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*, siempre y cuando su cuantía no impida el ejercicio del derecho (en el caso de autos no lo hacía, pues la tasa oscilaba entre los 20 y los 45 euros en función de las autoridades responsables de los procedimientos y del tipo de éstos).

en el art. 86.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*—, es el cauce elegido por la legislación española para posibilitar la materialización de una participación que se pretende efectiva, y para cualesquiera instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, según la LS'08. Aunque la ley concreta el modo en que se puede realizar este derecho, por medio de la formulación de «alegaciones, propuestas, reclamaciones y quejas» y el correlativo deber de la Administración de dar una respuesta motivada a aquellas, las insuficiencias demostradas en la práctica han suscitado acendradas y acertadas críticas: de todas ellas cabe destacar la relativa perversión de un trámite inicialmente concebido para canalizar el debate ciudadano, hoy más bien trocado en un mecanismo de articulación de las alegaciones de los propietarios (25).

En una opinión a medio camino entre la sociología y el Derecho, se advierte cómo la participación social en el urbanismo basada en la técnica de la información pública es, fundamentalmente, reivindicativa, defensiva o reaccional, puntual y referida a procesos y momentos concretos, lejos del ideal de una participación constructiva o proactiva, continua, constante o estratégica. La información pública sigue siendo una asignatura pendiente en sede de urbanismo, y se halla rendida al servicio de una suerte de «despotismo ilustrado» debido a las rigideces formales del trámite (brevedad de sus plazos, indistinción y asimetría de los sujetos, extensión y complejidad técnica del objeto, elevado coste económico y temporal del proceso, tendencia institucional al control de la participación y resolución formularia y aun arbitraria de las alegaciones...) (26). En realidad, tras el término «información» se esconde toda una actividad intensa de investigación, debate, comunicación y negociación que se ha completado en la práctica de manera informal, con técnicas proactivas tales como las encuestas de opinión colectiva, reuniones de expertos y líderes abiertas a entidades y movimientos sociales, *referenda* sobre cuestiones estrictamente puntuales, talleres y acciones formativas, conferencias, concursos de ideas y, en general, la explotación de cualquier potencialidad ofrecida por las tecnologías de la información y de la comunicación en red (27).

(25) Así lo afirma BAÑO LEÓN (2009: 177).

(26) Una visión aplicada de los problemas de la participación ciudadana en el urbanismo puede hallarse en las contribuciones a las VIII Jornadas de Hartu-emanak *Formación y participación en la Práctica del Urbanismo. La Ciudad y el Territorio como identidades colectivas*, Bilbao, 2008. En este mismo sentido, vid. la aportación de BOIRA MAIQUES (2003: 317-332). Por su parte, MARTÍNEZ LÓPEZ (2012) critica el planteamiento de la participación en materia de urbanismo por su formalismo y su reducción a la visión oficial del urbanismo (centrada exclusivamente en el planeamiento), así como por la complejidad de los procesos participativos, las sospechas de partidismo o electoralismo, y las dilaciones de las decisiones administrativas.

(27) Sin embargo, la receptividad de los Legisladores a esta superación del significativo por el significado es todavía escasa. Así, por ejemplo, consciente de la insuficiencia de los trámites de información pública para materializar una participación efectiva, el art. 6.6 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, *Urbanística Valenciana*, obliga a los Ayuntamientos a establecer cauces de participación de los ciudadanos adicionales.

Frente a los riesgos de ausencia de rigor de este tipo de técnicas complementarias y ante el temor de que surtan un efecto placebo entre la ciudadanía afectada por los procedimientos de planeamiento, cabe recordar los —por otra parte, bastante pocos— condicionantes normativos del trámite de información pública: están llamados a participar una universalidad de ciudadanos y entidades, de modo que nadie está formalmente excluido y pueden sustanciar alegaciones turistas no residentes, vecinos de municipios aledaños afectados por algún fenómeno de incidencia urbana tal como el consumo de agua y de energía o el transporte interurbano, hasta incluso menores (representantes de las futuras generaciones usuarias de la ciudad). La información pública tiene lugar tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento (28). Por otro lado, los Ayuntamientos no se encuentran vinculados por las alegaciones formuladas de resultados del trámite de información pública, aunque la jurisprudencia es estricta en cuanto a la motivación de las respuestas. Finalmente, es costumbre, tomada por la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas del art. 130 del viejo Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RD 2159/1978, de 23 de junio), que se abra un segundo período de información pública en los planes que incorporen modificaciones sustanciales respecto del documento aprobado inicialmente (29). A pesar de que la repetición de la información pública plantea problemas desde el punto de vista de la eficiencia administrativa y dificulta la articulación entre las consultas públicas puramente urbanísticas y las ambientales, lo cierto es que la duplicación del trámite completa las exigencias de seguridad jurídica y respeto a la confianza legítima, y refuerza la función relacional de la información pública al permitir un debate de ida y vuelta entre la Administración y la sociedad (30).

(28) Aunque parece, a la vista del art. 20.3 del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* —Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo—, que la participación podría extenderse incluso al momento de elaboración del anteproyecto o avance del plan, sumándose a la que opera en el curso de la aprobación de éste: «el organismo competente considerará las sugerencias de la participación ciudadana y de los informes. Finalizados los trabajos de redacción del Plan, el organismo redactor procederá a su aprobación inicial y lo someterá a información pública y a consulta a los Ayuntamientos de la isla, a los Departamentos del Gobierno y al Cabildo, en su caso».

(29) Como recuerda GALÁN VIOQUE (2009: 309), la jurisprudencia entiende por sustancial la supresión de equipamientos públicos, la refundición de diversas modificaciones puntuales no sometidas a información pública, la introducción de una nueva calle, o la adaptación del plan a determinaciones legales sobrevenidas a su aprobación inicial, no siéndolo la disminución de aprovechamiento urbanístico de ciertas parcelas, la desclasificación de un suelo urbanizable, el aumento en la altura de las edificaciones o una reubicación de un sistema general de espacios libres.

(30) Extremadamente crítico se muestra BAÑO LEÓN (2009: 178-182) con la sacralización de la regla de duplicación de la información pública en caso de modificaciones sustanciales resultantes del trámite: en su opinión, el Tribunal Supremo incurre en una exageración interpretativa, además de en un exceso competencial, en su STS de 9 de diciembre de 2008, al entender que la supresión de la segunda información pública operada por la legislación urbanística valenciana de 1994 se apartó del pretendido derecho a la participación consagrado en la entonces vigente legislación básica de

En cualquier caso, el carácter normativo (reglamentario) de los instrumentos de ordenación urbanística podría justificar que, a modo de cuanto sucede con las disposiciones de carácter general ordinarias, la fracción de la normativa urbanística dedicada a la participación distinguiera entre los mecanismos de audiencia (entendida como llamada selectiva a ciertas entidades, colectivos o individuos predeterminados) y de información pública (concebida como recepción indiscriminada de opiniones del público general), adaptando las exigencias formales de la participación a las condiciones propias de los destinatarios de uno y otro trámite (31). Así pues, con ocasión de la aprobación de los instrumentos de planeamiento —y en función de la escala territorial de cada plan—, la Administración debería orientar el trámite de audiencia tanto a las entidades con personalidad jurídica reconocida (asociaciones de vecinos, ONGs ambientales, promotoras y constructoras inmobiliarias, compañías de servicios de interés general) como a los particulares interesados (propietarios afectados), dedicando el posterior de información pública al público en general (32).

Cuestión diferente, pero no menos importante, es la articulación de los momentos participativos propios de la legislación urbanística —hasta aquí examinados— y los salientes de la normativa de la llamada «evaluación ambiental estratégica». En efecto, como es sabido, el art. 15.1 de la LS'08 remite a la regulación específica en la materia, hoy constituida por la Ley 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. De ahí emerge la duda acerca del solapamiento entre ambos

suelo (art. 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, *sobre régimen del suelo y valoraciones*). Para BAÑO, las leyes autonómicas pueden prescindir de la segunda información pública si las modificaciones sustanciales proceden de una correcta ponderación de las alegaciones formuladas en la primera, y siempre y cuando quede garantizada una adecuada información a quienes renunciaron a alegar en ella (lo cual, a su juicio, es posible con una correcta y puntual publicidad de todos los actos del procedimiento de elaboración del plan).

(31) Así lo hacen algunas leyes autonómicas: por ejemplo, entre los principios recogidos en el art. 8.e) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, *de urbanismo de Aragón*, se precisa que para garantizar el de participación ciudadana se han de habilitar «los trámites de información y audiencia pública»; también distinguen ambos trámites el art. 6.5 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, *Urbanística Valenciana* y el 7.e) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, *del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, que garantiza, además de la información pública, «la audiencia a cuantas asociaciones y colectivos previamente inscritos en el Registro municipal de asociaciones o en el creado al efecto y que resulten directamente afectados por las medidas dispuestas en los proyectos de planeamiento, facilitando la más cabal comprensión de su contenido a través de los medios de divulgación y participación que fueren precisos».

(32) Al modo de cuanto dispone el art. 32.2.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de ordenación urbanística de Andalucía*, que obliga a «llamar al trámite de información pública a los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito de Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales que tengan por finalidad ordenar áreas urbanas sujetas a reforma Interior, de ámbito reducido y específico, o Estudios de Detalle. El llamamiento se realizará a cuantos figuren como propietarios en el Registro de la Propiedad y en el Catastro, mediante comunicación de la apertura y duración del período de información pública al domicilio que figure en aquellos».

procesos participativos: la información pública del plan inicialmente aprobado —usualmente de veinte días, sin perjuicio de mayor duración establecida por las leyes urbanísticas autonómicas— y la fase de consultas —de cuarenta y cinco días, según los arts. 7.1.b) y 10 de la citada Ley 9/2006— de la memoria ambiental aneja exigida para los planes urbanísticos (generales y, en los supuestos en que entrañen elementos innovadores respecto de éstos, también de los parciales y especiales). Como puede apreciarse, los plazos son diferentes y también el objeto de la participación (el avance del plan en el primer caso, la memoria ambiental en el segundo), aunque los sujetos llamados a participar coinciden y, en última instancia, los fundamentos de la participación son los mismos. Pues bien, las soluciones adoptadas por las legislaciones autonómicas son dispares y heterogéneas, hallándose ora en las leyes urbanísticas ora en las de protección ambiental, integrándose ambos trámites o manteniéndose separados (33).

3. La participación pública en la fase de ejecución del planeamiento

En paralelo con el espíritu y las técnicas de participación pública concebidos por la legislación urbanística para ser aplicados a la fase de diseño de la ciudad discurren el espíritu y las técnicas de participación privada destinados al momento de la construcción de la urbe: así lo pretende la LS'08 al disponer en su art. 3.3 que «la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada». A tal efecto, la normativa urbanística —primero la estatal, luego las autonómicas— han dispuesto un arsenal de técnicas colaborativas que se expresan en los denominados «sistemas de actuación» (34).

(33) Situación totalmente insatisfactoria, ante la cual, en opinión de FERNÁNDEZ TORRES (2009: 27-98), la Ley 9/2006 debería ejercer una función armonizadora dado su carácter básico. En el mismo sentido, proponiendo que las leyes autonómicas unifiquen ambos trámites dándoles un sentido efectivo entre otras cosas, para evitar la —en su opinión— ilógica duplicación del trámite de información pública, vid. BAÑO LEÓN (2009: 182).

(34) En la terminología urbanística se entiende por tales toda técnica de ejecución del planeamiento, en cuya dinámica se articulan la acción pública y la participación o iniciativa privadas. La regulación de estos sistemas recae en el ámbito competencial autonómico, en cuyo seno se han integrado, renovado e incluso innovado los sistemas clásicos de compensación, cooperación y expropiación regulados en la normativa urbanística estatal vigente hasta la STC 61/1997, de 21 de marzo. Las leyes autonómicas han ensayado variaciones muy dispares sobre el esquema estatal tradicional: ejecución forzosa, reparcelación forzosa o voluntaria, compensación básica, compensación concertada, concurrencia, concertación directa e indirecta, concierto y ejecución empresarial, entre otros muchos. De todos estos sistemas diseñados por las leyes autonómicas descolla, por suponer una ruptura con la tradición colaborativa o autoadministrativa de la legislación urbanística estatal, el de concesión de obra urbanizadora, basado en la institución heteroadministrativa, originaria del art. 29 de la ya derogada Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, *reguladora de la actividad urbanística* y luego generalizada en el resto de ordenamientos autonómicos, del *agente urbanizador* (un particular, propietario o no de terrenos incluidos en el ámbito de ejecución, encargado de la realización de las obras de urbanización de resultados de su selección en régimen de competencia).

Si bien esta participación de los particulares no se ejerce *uti cives*, sino que supone un fenómeno de auto y heteroadministración según las fórmulas elegidas para articularla, cabe reseñarla como prolongación de la filosofía participativa impresa en la legislación urbanística española.

Seguramente, este rasgo cooperativo del modelo urbanístico español se debe más a la necesidad que a la virtud, y refleja, más que un éxito, el fracaso de la legislación al no lograr resolver las tensiones entre autoridad pública y propiedad privada en la construcción del desarrollo urbano e inmobiliario del país (35). Sin embargo, es un hecho que los particulares están llamados a participar no sólo en el diseño urbano sino también en la materialización del mismo. Precisamente, y a estos efectos, el art. 6 de la LS'08 refunde los dictados básicos que vinculan, desde la legislación estatal, esta iniciativa privada en la urbanización, predisponiendo a la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística para la regulación de una serie de derechos: la «iniciativa de los particulares... para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente» (36), la «consulta a las Administraciones competentes» de la más amplia información urbanística necesaria para asegurar la integración de la urbanización en la «ciudad existente» (37), la obtención «de los organismos públicos... de cuantos elementos informativos precisen (quienes elaboren instrumentos de ordenación de iniciativa privada) para llevar a cabo su redacción» y, finalmente, la materialización de la «instalación, construcción o edificación permitidas» una vez los terrenos han sido urbanizados en tiempo y forma.

En definitiva, y también como resultado del singular modelo español de ejecución del diseño urbanístico, el art. 3.2 b) de la LS'08 impone a la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística la carga de garantizar «la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación», añadiéndose en el art. 4.b) el derecho de todos los ciudadanos a

(35) Una crítica de fondo a la insuficiencia crónica de la legislación española a estos efectos puede hallarse en TEJEDOR BIELSA (1997: 29 y ss).

(36) Aquí puede apreciarse, en línea con lo antes apuntado, que el papel subsidiario de los particulares respecto de la Administración puede adoptar la veste autoadministrativa (si aquéllos son propietarios de los terrenos) o heteroadministrativa (si no lo son). En todo caso, y en estricto cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de contratación del sector público, la ley exige que la habilitación a particulares para la participación en la función pública urbanizadora sea atribuida «mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo».

(37) Tomo el término de DE GUERRERO MANSO (2011: 29 ss). El vocablo ha hecho fortuna en la doctrina, hasta el punto de penetrar en la jurisprudencia y hasta en la legislación: vid. el apartado II *in fine* de la exposición de motivos de la LS'08, donde se menciona expresamente.

«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». Esta participación, que no es tanto contributiva a la formación de la ciudad sino más bien frutiva de ésta, se traduce en la gratuidad de las instalaciones y servicios propiamente urbanísticos para la colectividad, gratuidad que es incluso mejorada con la dotación y continuo acrecimiento —en la medida en que exista actividad de promoción y desarrollo urbanos— de los patrimonios públicos de suelo y vivienda.

4. La participación pública en la fase de disciplina urbanística

El espacio de la participación ciudadana no se limita únicamente a la presencia de los intereses ciudadanos en el curso de la elaboración o alteración de los instrumentos de ordenación, sino que se extiende también a la defensa de la legalidad urbanística. Para ello, el ciudadano —y no sólo el vecino de un municipio concreto—, está investido de una legitimación *ope legis* —no basada en la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo—, reconocida en la legislación urbanística desde 1956 y mantenida por el art. 4.f) de la LS'08 y la totalidad de las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas (38). La regla de la acción pública, en virtud de la cual «todos los ciudadanos tienen derecho a 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», ha sido objeto de una interpretación jurisprudencial literal que la libera de toda condición (39). Por lo demás, la acción pública se extiende más allá de las materias estrictamente urbanísticas, al amparo de leyes sectoriales de indudable conexión con el urbanismo, como por ejemplo la defensa del patrimonio cultural (frente al deterioro de los centros históricos o de monumentos locales), de la calidad del medio ambiente urbano y de la integridad de la franja litoral en la medida en que ésta sea una realidad urbanística (lo cual se verifica, tristemente, en multitud de municipios costeros de nuestro país).

(38) Algunas incluso introducen importantes precisiones y ensanchan la regulación de este mecanismo reactivo, como sucede con la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*, cuyo art. 9.2 prevé que «si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística».

(39) La STS de 10 de noviembre de 2004 declara, evocando otra de 29 de noviembre de 1995, que el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo no está sujeto a ningún requisito especial. Vid. BUSTILLO BOLADO (2009: 1263-1284).

Finalmente, el ciudadano puede participar en la fase de la disciplina urbanística en calidad de denunciante, tanto de la comisión de infracciones urbanísticas como de la lesión al patrimonio urbanístico municipal, fungiendo como vigilante de la legalidad e implicándose en la defensa del mismo. En el segundo de los casos, regulado en el art. 68 de la LRBRL, el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de titularidad municipal en nombre e interés de la entidad local (por ejemplo, el demanio local viario, ex art. 344 del Código Civil) genera incluso el derecho al reembolso municipal de las costas procesales y a la indemnización de los eventuales daños y perjuicios.

No obstante, el Derecho vigente no está totalmente predispuesto para explotar las capacidades colaborativas del «ciudadano vigilante»: fallan, una vez más, los mecanismos de información, en los que cabría practicar importantes avances (40).

5. La participación pública en cuestiones colaterales al urbanismo

Finalmente, no puede olvidarse que hay espacios abiertos para la participación en materia urbanística al margen de la propia normativa urbanística y hasta al margen de la propia normativa. En el primer caso, en el catálogo de derechos y deberes vecinales recogido en el art. 18 de la LRBRL se recogen el de «contribuir a la gestión municipal —cabe la urbanística, en su caso— mediante la colaboración voluntaria, cuando de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal», «pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley» y «ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en la ley». Destaca, entre todos los derechos del citado precepto, el de «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio». Este apartado remite al art. 26 de la misma LRBRL, en el cual se enumeran los servicios mínimos obligatorios, los cuales, en su inmensa mayoría, son accesorios al medio urbano y, en algunos casos, característicos y necesarios para su propia existencia: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos, protección civil, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas

(40) Vid. el ya derogado 30.1.a) del *Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas* (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), que obligaba a la Administración municipal a tramitar la solicitud de licencia de actividad clasificada «con arreglo a los siguientes trámites: abrirá información pública, por término de diez días, para que quienes se consideren afectados de algún modo por la actividad que se pretende establecer, puedan hacer las observaciones pertinentes. Se hará, además, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto». Se impone una llamada de atención a la utilidad que desplegaría una disposición semejante, debidamente extrapolada al entorno de la normativa estrictamente urbanística.

de uso público, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. El derecho a la exigencia de dotación y prestación de estos servicios, si bien compete únicamente a los vecinos y no al público en general, es una modalidad clara de participación constructiva en materia de urbanismo, aun colateral a la legislación urbanística.

Otros ejemplos de instrumentos participativos aplicables a la praxis administrativa relativa al diseño y desarrollo de las ciudades puede hallarse en el art. 70 bis de la LRRL, precepto que constituye el marco general de la participación local al obligar a los ayuntamientos a establecer y regular «procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local». Así pues, es ausplicable la iniciativa popular vecinal para la presentación de propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos municipales en materia urbana (excluidos los planes generales, según la mayoría de la legislación urbanística autonómica), el recurso a las tecnologías de la información y la comunicación para la divulgación de información urbanística, la realización de encuestas y, en su caso, la celebración de consultas ciudadanas, o los últimamente ensayados «presupuestos participativos» (por ejemplo, para la selección y ubicación de dotaciones locales, sistemas de regulación del tráfico, dispositivos de señalización y/o protección monumental, etc.) (41).

Ulteriores formas liminares de participación deberían ser totalmente rechazadas, por colidir con el derecho de propiedad y, en algunos casos, por suponer riesgos para la seguridad y el orden públicos (por ejemplo, la *okupación* y/o la apropiación simbólica de ciertos espacios públicos abandonados, ocal, o incluso el abordaje independiente de obras civiles de interés local).

III. LAS «MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES» SOBRE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICAS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA

Como se ha apuntado en la introducción al presente trabajo, en la abundante y profusa legislación urbanística se pueden encontrar soluciones aplicadas que, debidamente combinadas y sumadas a la potenciación de las fórmulas participativas generales recién examinadas, resultarían en una regulación ideal de la información administrativa y participación del público en materia de urbanismo.

En primer lugar, es digna de mención la estricta regulación del derecho de acceso a la información en materia urbanística operada en los arts. 141, 143, 144, 145 y 148 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de *Urbanismo de Castilla*

(41) Sobre el amplio abanico de modalidades participativas urbanísticas allende la información pública vid. BOIRA MAIQUES (2003: 321).

y León. En ellos se tasan las posibles excepciones a su provisión, se prevé la universalidad subjetiva del acceso, se garantiza el respeto a la privacidad en su ejercicio, se establece la prioridad en el acceso a favor de los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística y se extienden las obligaciones formales sobre este trámite a los propietarios que actúen por iniciativa privada (42). Además se ofrece una completísima regulación en torno a la publicidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, garantizándose la puesta a disposición del público de un ejemplar en soporte papel con carácter permanente (además de en la página web municipal), el deber municipal de facilitar copias de dichos instrumentos y de atender las consultas de los particulares al menos una vez a la semana por parte de los servicios técnicos municipales o, en su defecto, los de provinciales. La ley prevé la provisión de medios de difusión complementarios según las características del Municipio y de los instrumentos urbanísticos concretos, y crea también el Registro de Urbanismo destinado a recoger un ejemplar completo de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento y gestión urbanísticos, incluidos los convenios, que se aprueben en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como de los estatutos de los consorcios y sociedades urbanísticas y de las entidades urbanísticas colaboradoras que se constituyan. Finalmente, se instituye la figura del «informe de seguimiento de la actividad urbanística», el cual debe ser elaborado y presentado pública y periódicamente por parte de la Junta de Castilla y León y de los Ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes (en función de sus respectivas competencias). A mayor abundamiento, el art. 9.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de *Suelo y Urbanismo del País Vasco* introduce un refuerzo de la calidad de la información urbanística ofrecida por las autoridades, al precisar que «todas las personas físicas o jurídicas podrán actuar de acuerdo con la información que se consigne en los documentos expedidos (...). La confianza en la veracidad y corrección de dicha información se presumirá legítima a los efectos, en su caso, de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. En caso de error, los documentos expedidos no vinculan a la Administración, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes por daños y perjuicios».

En segundo lugar, resulta encomiable la idea de la programación de la participación ciudadana, con el fin de que su realización no resulte sistemática e irreflexiva. En este sentido, cabe destacar la figura del «programa de participación ciudadana en el plan general» regulada en el art. 108 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de *Suelo y Urbanismo del País Vasco*, de acuerdo con el cual

(42) En el mismo sentido, acaso con idéntica expresión literal, se pronuncia el art. 8 de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*. La originalidad de esta norma respecto a la castellano-leonesa se reduce a prever un plazo máximo de resolución de las solicitudes de información territorial y urbanística (dos meses, salvo que la Ordenanza reguladora de la cédula urbanística establezca uno menor), y el deber administrativo de motivación de las resoluciones que deniegue total o parcialmente la información solicitada.

«el acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración. Entre estos mecanismos figurarán:

a) Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente.

b) Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan.

c) Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión».

Adicionalmente, para mejorar la comprensibilidad de los documentos sometidos a información pública y dotar de claridad al trámite, importa poner de relieve la disposición del art. 8.5 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña —Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto—, que obliga a la exposición conjunta con el plan de un documento comprensivo de un «resumen del alcance de sus determinaciones y, en caso de que se trate de la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico, plano de identificación de los ámbitos en los que la ordenación propuesta altera la vigente y resumen del alcance de esta alteración». Más lejos llega el art. 7.d) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, *del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* cuando obliga a emplear «términos y expresiones inteligibles para cualquier clase de administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad»; y el 9.3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, *de Suelo y Urbanismo del País Vasco* cuando prevé el recurso municipal a «instrumentos de información indicativos y comparativos del estado actual y la imagen futura prevista por sus determinaciones».

Finalmente, y de resultas de la programación y ejecución, se hace posible la evaluación del proceso participativo tal y como pretenden los arts. 7.e) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, *del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, al prever «la justificación de las garantías establecidas para la participación ciudadana, a través de la elaboración de los anejos documentales comprensivos del desarrollo íntegro del proceso de participación, que podrá consultarse con el resto de documentación del planeamiento cuando éste fuere aprobado»; o 62 y 68 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, *de Suelo y Urbanismo del País Vasco*, los cuales exigen, entre la documentación necesaria para la aprobación de los planes generales y parciales respectivamente, la existencia de una «memoria informativa y justificativa, que deberá (...) describir el proceso de formulación y selección de alternativas para la adopción de decisiones, el

análisis de las alegaciones, sugerencias y reclamaciones formuladas a título de participación ciudadana, y la justificación de las soluciones asumidas».

En tercer y último lugar, cabe destacar entre las mejores técnicas reguladas por las leyes urbanísticas autonómicas la protocolización de la sustanciación del trámite de información pública. Así pues, el art. 142.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de *Urbanismo de Castilla y León* contiene una serie de completas y sugestivas reglas para la información pública, que se transcriben a continuación:

a) La información pública se efectuará en las unidades administrativas más cercanas a los interesados, además de en los boletines oficiales, medios de comunicación y tabloneros de anuncios o edictos correspondientes.

b) Los anuncios de información pública indicarán claramente el instrumento o expediente objeto de la misma y la duración del período, así como el lugar, horario y página web dispuestos para la consulta.

c) Durante la información pública:

1. Podrá consultarse toda la documentación relacionada con el instrumento o expediente expuesto, en el lugar y horario dispuestos al efecto.
2. Podrá consultarse la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto en la página web municipal, o en su defecto en la página de la Diputación Provincial.
3. Podrán obtenerse copias de la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto.
4. Podrán presentarse tanto alegaciones como sugerencias, informes y todo tipo de documentos complementarios».

IV. CONCLUSIÓN

De las páginas que anteceden pueden extraerse una serie de conclusiones en cuanto al significado actual de la información administrativa y de la participación pública proyectadas al modelo urbanístico español. Partiendo de la base de un ordenamiento jurídico idealmente preparado —tanto en el plano constitucional como en el legal— para articular la colaboración del público en el desempeño administrativo, no es posible desconocer las carencias técnicas del Derecho en este sentido. La cuestión de la información administrativa, acertadamente reclamada como presupuesto necesario de la adecuada participación, es actualmente magmática, tras haber sido prácticamente desconocida por nuestro ordenamiento hasta la fecha. En cuanto a la participación del público en los asuntos administrativos, se aprecia una escasa evolución normativa de los instrumentos dispuestos para articularla, y una disgregación de su regulación en diversas fuentes normativas no siempre coherentes entre sí.

Enfocando la mirada hacia el entorno estrictamente urbanístico, la participación del público aparece como un fenómeno antiguo, acaso anquilosado en una fórmula por excelencia, por cierto de equívoca denominación: la información pública. Este fenómeno-trámite ha crecido en importancia gracias a las precisiones de la jurisprudencia, a la presión social y a intervenciones puntuales de los

legisladores autonómicos, pero tanto su regulación como su ejercicio han probado ya sus limitaciones y la realidad local está dando muestras de ello. Así pues, se han ido alumbrado fórmulas alegales de expresión de la voluntad ciudadana en la fase del planeamiento urbano, tales como las encuestas y consultas populares y los presupuestos participativos.

No obstante, aquí se ha defendido que el alcance de la participación puede y debe extenderse a otros momentos distintos del diseño urbano (planeamiento), tales como la construcción de la ciudad (ejecución) y la vigilancia del ordenado uso de la misma (disciplina). Hay mecanismos suficientes en la normativa, aun perfeccionables, para dar lugar a un mayor despliegue de la presencia del público (ciudadanos individuales y colectivos) en el urbanismo. Es preciso para ello, no obstante, ampliar el foco y contemplar regulaciones distintas de la estrictamente urbanística. El Derecho ambiental y, sobre todo, el local, son auténticos filones para la evolución de un marco participativo que vio su auge en la etapa inmediatamente postconstitucional, decayó al frustrarse las grandes expectativas creadas y ha recobrado bríos en un nuevo clima de afirmación del protagonismo de la sociedad frente al Estado.

Seguramente, sacralizar la participación y convertirla en un valor absoluto no es una propuesta inteligente, por reducir el interés general a una sola variable —la expresión de la diversidad urbana— y abocar a una complicación exponencial de los procesos urbanísticos. Pero la complejidad de intereses del mosaico urbano, que la Administración debe recomponer en el curso de su intervención urbanística, requiere un control adicional al jurisdiccional: el control social. Ante una situación de equilibrio inestable entre la radicalización de las instituciones democráticas y la estrechez normativa, entre el comunitarismo soberanista y la captura de los *lobbies* profesionales, se impone la revalorización de la participación como catalizador de los impulsos sociales, proponiendo la constante penetración de la cultura de la reflexión y el consenso, la colaboración y solidaridad, en la toma de decisiones relativas a las políticas urbanas. La participación pública en el urbanismo es también saludable desde el punto de vista operativo, pues permite ubicar los instrumentos de planificación en las coordenadas de la realidad que pretenden regular, mejorando la eficacia administrativa, flexibilizando y propiciando la transparencia la gestión pública, aumentando el control en el ejercicio del poder y reduciendo la conflictividad en la aplicación de los planes.

En suma, un desarrollo pleno de la participación del público permitirá una politización —en el sentido más puro del término—, del urbanismo. Siempre es buen momento para activar y potenciar la máxima y mejor participación ciudadana en el urbanismo. Ésta refleja y significa la imprescindible colaboración de los particulares en el manejo de un asunto del máximo interés público, cual es la principal infraestructura para la convivencia: la ciudad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: VIII Jornadas de Hartu-emanak *Formación y participación en la Práctica del Urbanismo. La Ciudad y el Territorio como identidades colectivas*, Ayuntamiento de Bilbao, 2008.
- BAÑO LEÓN, J.M.: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
- BERMEJO LATRE, J.L.: «La gestión compartida de los espacios naturales protegidos en Aragón», en esta REVISTA, n. 29, 2006, pp. 183-204.
- BERMEJO VERA, J.: «La participación de los administrados en los órganos de la Administración pública», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje a Jesús González Pérez, tomo I*, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 639-646.
- BOIRA MAIQUES, J.V.: «La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?», en CAPEL, H. (coord.): *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Colección Mediterráneo Económico nº 3, ed. Caja Rural Intermediterránea, 2003, p. 317-332.
- BUSTILLO BOLADO, R.O.: «La acción pública» en MARTÍN REBOLLO, L.; BUSTILLO BOLADO, R.O. (coords.): *Fundamentos de derecho urbanístico* vol. 1, 2009, pp. 1263-1284.
- CÁMARA MENOYO, C.: «Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos», en *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales* vol. 2, nº 1, pp. 19-32
- CANALS I AMETLLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.
- CIERCO SEIRA, C.: *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo común*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- DE GUERRERO MANSO, C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, ed. Iustel, Madrid, 2011.
- DOMÉNECH PASCUAL, G.: *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: «Custodia del territorio y otras medidas de fomento», en *Noticias de la Unión Europea* nº 307, monográfico *Patrimonio natural y biodiversidad*, 2010, pp. 99-109.
- ESTEVE PARDO, J.: *Autorregulación: génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, ed. Aranzadi-Thomson, 2009.

- FORTÉS ENGEL, J.M.: *La información pública en el Derecho administrativo*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- GALÁN GALÁN, A.; PRIETO ROMERO, C.: *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.
- GALÁN GALÁN, A.; CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coords.): *La reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2006.
- GALÁN VIOQUE, R.: «Procedimiento de elaboración», en MARTÍN REBOLLO, L.; BUSTILLO BOLADO, R.O. (coords.): *Fundamentos de derecho urbanístico* vol. 1, 2009, pp. 308-317.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo tomo II*, 10ª ed., Civitas, Madrid, 2006.
- GARCÍA MACHO, R. (coord.): *Derecho administrativo de la información y Administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J.: «La ciudad como forma del pensamiento (notas sobre los principios de la participación en la educación urbanística)», en *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho* nº 24, 2001, pp. 18-24, reeditado en AA.VV.: *Ninguna lucha social es en vano*, Fòrum de debats, Universitat de València, Valencia, 2010.
- «Derecho, ciudad y democracia (apuntes para una lectura urbana)» en BERNUZ BENEITEZ, M.J. y SUSÍN BETRÁN, R. (coords.): *Ciudadanía: dinámicas de pertenencia y exclusión* 2003, pp. 113-134.
- GUICHOT REINA, E.: *Publicidad y Privacidad de la Información Administrativa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009 y *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*, Global Law Press, Sevilla, 2010.
- Informe sobre suelo y urbanismo en España*, ed. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ PLAZA, M.I.: *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «La participación en la Administración pública. Principios y límites», en *La participación*, Anuari de la Facultat de Dret-Estudi General de Lleida, Lleida, 1985, pp. 63-106.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M.: «La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad», artículo en soporte electrónico recogido en septiembre de 2012 en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva ley de suelo y otras normas estatales recientes», en AA.VV.: *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma* vol. 2 (Ordenación del territorio y urbanismo), ed. Reus, Barcelona, 2008, pp. 542-590.

- MORA RUIZ, M.: *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», en RAP n. 84, 1977, pp. 519-534.
- NIETO GARCÍA, A.: «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», en REDA n.º 76, 1975, pp. 9-30.
- PEREZ MORENO, A.: «Crisis de la participación administrativa», en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, tomo I, Madrid, 1992, pp. 91-132.
- PONCE SOLÉ, J.: «Desarrollo territorial y urbanístico sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo», en AA.VV.: *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. 2 (Ordenación del territorio y urbanismo), ed. Reus, Barcelona, 2008, pp. 488-548.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «El principio de participación en la Constitución Española», en RAP n. 89, Madrid, 1979, pp. 171-205.
- *La participación del ciudadano en la Administración pública*, CEC, Madrid, 1980.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», en RAP n. 119, 1989, pp. 133-171.
- SHAPIRO, M.: «Un Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005; pp. 203-212.
- TEJEDOR BIELSA, J.C.: *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.
- TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A. (coords.): *Comunicación pública: la información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, 2000.

