

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PLANIFICADOR:  
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

Omar Bouazza Ariño  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

Artículo Recibido: 25/11/2016

Artículo Aceptado: 28/12/2016

**1.- Aproximación al tema. Apuntes de derecho comunitario**

La cuestión de la participación ciudadana en la vida administrativa ha adquirido en los últimos años un interés renovado, erigiéndose, podemos bien decir, en uno de los retos jurídicos del siglo XXI.

Uno de los ámbitos donde quizá se contempla con más fuerza la irrupción de este instituto es la ordenación territorial y urbanística, tanto general como sectorial, ya que se observa como una herramienta práctica para combatir las críticas de aquellos que desconfían de la capacidad de la Administración de ordenar mediante un instrumento de planificación, la compleja y cambiante vida socioeconómica, territorial, ambiental y cultural de un Estado, región o entidad local. Herramienta práctica, pues, que da entrada a la formulación de un plan lo más ajustado a las necesidades reales de la sociedad dando una amplia participación a ésta, antes de la conclusión del instrumento de ordenación.

Es un tema estrella en el ámbito cultural actual al que pertenecemos. En efecto, nos encontramos ante una cuestión recurrente en los asuntos de la Unión Europea y de países de nuestro entorno.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En materia de gestión integrada de las zonas costeras, por ejemplo, a la vista de la progresiva destrucción del hábitat y la biodiversidad del litoral del viejo continente, con la consiguiente erosión costera, la Unión Europea prevé toda una serie de guías, líneas y directrices a seguir de una manera armónica por los Estados miembros (o por lo menos es lo que se pretende), proceso en el que la participación de las partes interesadas y el público en general, va a tomar un papel decisivo.

Así se establece por el Comité de las Regiones, en su Dictamen (2001/C 148/07) sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa» (COM/00/547) y la «Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa» (COM/545)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Unión Europea se ha visto obligada a promover una gestión integrada de las áreas costeras al percibir la importancia de estos territorios como soporte de población, de actividades productivas, de biodiversidad y como fuente de recursos para todos los Estados miembros. En muchas ocasiones, el patrimonio natural costero se eleva a la categoría de recurso turístico, como es el caso de España, desarrollándose la práctica totalidad de la actividad turística en estas áreas frágiles. Los intereses ligados con el sector turístico como, por ejemplo, los procesos de urbanización residencial y hotelera, los intereses privados de promotores e industriales, etc, ejercen una fuerte presión sobre la costa. Este proceso de urbanización del litoral es lo que provoca la destrucción de los recursos naturales frágiles situados en él, como las playas, los sistemas dunares o los humedales, incrementándose, cada vez más, los frentes de presión en aras a la consecución de un erróneo y equivocado turismo de calidad, mediante la *fiebre* del campo de golf o del puerto deportivo. Por ello, ante esta problemática, era más que justificado que la Unión Europea diese algún paso en la materia. No titubeó en esta importante tarea y puso en marcha el Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras (1997-1999), en el que se analizaron los problemas ambientales que sufrían nuestras costas como, por ejemplo, los problemas biológicos, físicos y humanos. En el marco de este Programa se desarrollaron diversos estudios que revelaron la importancia de realizar una planificación integrada, intersectorial, de esta parte del territorio, para abordar los problemas que afectan a las zonas de una manera global y cohesionada. Una herramienta fundamental que se destacó para garantizar la efectiva sostenibilidad de estas directrices que se presentaban a los Estados, era la garantía de la máxima participación posible, procedente del sector público, privado y de los ciudadanos en general. De esta manera, se dirá que la *planificación participativa* incluye en general a todas las partes, esto es, a los organismos no gubernamentales, a las colectividades y al público, en general. En base a este análisis previo, la Unión Europea elaborará la Comunicación y la Propuesta de recomendación, arriba citadas, que dieron lugar al también citado más arriba Dictamen del Comité de las Regiones. Estas ideas ya están teniendo su reflejo en el ámbito regional europeo. En efecto, no sólo la Unión Europea reconoce la importancia de la participación ciudadana en el proceso de decisión en materia de desarrollo sostenible del territorio, sino que el Consejo de Europa también seguirá esta línea. En este sentido, la Recomendación del Comité de Ministros de 30 de enero de 2002, configura la participación efectiva de la sociedad en el proceso de ordenación territorial como uno de sus principios directores, poniendo de relieve, por consiguiente, la dimensión territorial de los derechos del hombre y de la democracia. A este movimiento participativo no será ajeno el ámbito jurisprudencial internacional. Me refiero concretamente a un Tribunal de gran prestigio como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Exactamente, en la Sentencia *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia*, de 27 de mayo de 2004, se argumentará que la sanción impuesta a una ONG ambiental ( "el Club para la Protección del Medio Ambiente") por realizar una valoración negativa sobre un desarrollo urbanístico que afectaba a los sistemas dunares de las zonas costeras del país, había violado la libertad de expresión de la asociación, pues en la Ley letona, de 6 de agosto de 1991, de protección ambiental (art. 14) se reconoce expresamente la participación pública de los particulares y de las ONGs en

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Contempla no sólo la participación de los interesados con presencia física en la zona, sino también de los agentes contaminantes de estas zonas, así como de las diferentes administraciones, así como las instituciones educativas y los medios de comunicación, importante vía de canalización de la información sobre la que después se podrá abrir el proceso participativo. No en vano, en la definición de los principios que deben guiar estas zonas, la participación aparece sin ningún género de dudas, en los siguientes términos Dictamen (2001/C 148/07) sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa» (COM/00/547):

“La gestión integrada de las zonas costeras es un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La gestión integrada de las zonas costeras recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera determinada y adoptar las medidas oportunas. La gestión integrada de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural. "Integrada" en este contexto se refiere a la integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial.”

Regresando al derecho interno español, algunas de nuestras Comunidades autónomas empiezan a asimilar estos postulados. Me refiero a Cantabria que, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Ordenación Territorial, ha creado un instrumento específico de ordenación del litoral, el Plan de Ordenación del Litoral, que se formula de acuerdo con lo previsto en el Derecho comunitario y en cuya elaboración, el Gobierno cántabro ha otorgado una amplia participación social. De esta manera, previamente a la elaboración del Plan, se confeccionó una encuesta en la que todo aquél interesado pudo expresar su opinión sobre el mismo, a través del sitio web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>2</sup>.

---

el control del respeto del medio ambiente, constituyendo auténticos *chiens de garde* en el respeto de la naturaleza frente al desarrollo sin medida.

<sup>2</sup> Consistió en un sondeo dividido en dos partes. En la primera, se incluía un cuestionario municipal. El navegante tenía que seleccionar su municipio y, a continuación, responder un *test* en el que se formulaban cuestiones relativas a qué tipo de desarrollo el ciudadano deseaba para su municipio (rural, turístico,

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Igualmente, en el proceso de tramitación de la Ley del Litoral catalán se ha abierto un proceso participativo, celebrando dos sesiones abiertas los pasados 18 y 26 de marzo de 2015, con la finalidad de enriquecer el texto del anteproyecto con propuestas de agentes sociales y profesionales que confluyen en la costa.

Desde una perspectiva insular, los territorios de las Comunidades Autónomas insulares, que soportan la presión turística de una manera especial, también han abierto desatacados procesos participativos previamente a la elaboración de los sus principales instrumentos de desarrollo territorial general (como serían los planes territoriales insulares de Baleares o las Directrices de Ordenación General y Sectorial del Turismo en Canarias). Se han traducido en participación de Administraciones Públicas afectadas (AENA, por ejemplo) o los ciudadanos directamente, mediante seminarios, procesos de información pública, etc., entre otros.

Con estas notas introductorias ya se puede advertir que la finalidad de este capítulo consiste en estudiar y profundizar en uno de los elementos fundamentales que deberá integrar el proceso de formación de los planes territoriales: la participación ciudadana. Así, destacaré la importancia que tiene la participación pública en el proceso de planificación en la tarea central de esta investigación de configurar un desarrollo territorial sostenible a partir del estado actual de la formulación teórica, constitucional y de las leyes generales administrativas.

Con ello se pretenderá buscar las herramientas jurídicas que permitan la configuración de un modelo planificación territorial respetuosa con la definición del concepto de justicia social, yendo más allá de las preocupaciones estrictamente económicas. Una planificación elaborada teniendo en cuenta la opinión de la población en relación con el desarrollo urbano permitiendo, de esta manera, el derecho de la población residente a su implicación en los procedimientos democráticos de decisión. Así, podrán manifestar su posición sobre el esquema que se tenga previsto realizar y que va a afectar a sus vidas o, utilizando un concepto de moda, a su calidad de vida.

En principio, ello contribuiría a un modelo de planificación integrado en el seno de la planificación territorial global ya que los residentes, al opinar sobre el proceso de desarrollo urbano y territorial, estarán teniendo en cuenta cómo el plan municipal o autonómico va a afectar al proceso de desarrollo territorial y urbanístico global. Y, en definitiva, tendrían en cuenta cómo la planificación sostenible puede incidir en su calidad

---

urbano, etc.). Se otorga especial importancia a la valoración sobre el fenómeno del desarrollo del turismo y de la segunda residencia en su municipio. En la segunda, se realizaba un cuestionario a nivel regional.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de vida. Mediante esta participación, por consiguiente, la población local se siente participe –y no marginada- en el proceso de desarrollo territorial.

Por lo tanto, se trata de un modelo de planificación territorial que sirve a todos los ciudadanos tratando de equilibrar el peso decisorio de los que gobiernan y de los gobernados.

Así entramos en el estudio de uno de los elementos principales en la definición del concepto desarrollo territorial sostenible, la participación pública. Veremos, en este sentido, los fundamentos legales y constitucionales que permitirán la aplicación de este instituto a la planificación territorial<sup>3</sup>.

## 2.- La participación ciudadana y las bases del derecho administrativo

Originariamente la idea de participación ciudadana en los asuntos administrativos era incompatible con los dogmas del Derecho administrativo. Recordemos brevemente la época en que la Administración, separada de la sociedad, era un atributo del Príncipe o, también, el sistema de democracia política, en el que el Gobierno y el Parlamento gobiernan el Estado mediante la legitimación de la Ley, no precisando de más refuerzos de legitimación democrática. La participación ciudadana termina, en este sistema, en el momento del ejercicio del derecho de sufragio, mediante la elección de los representantes en el Parlamento, quedando desplazados los ciudadanos de todo proceso de decisión. Esta idea entronca directamente con la del centralismo en la toma de decisiones, esto es, un poder único en su estructura y actuación. Ésta era la mejor manera de hacer cumplir la Ley, atendiendo a la voluntad general y no particular. En este sentido, la participación de la iniciativa popular, fuera de las estrictamente previstas por la ley, afectaría a las propias bases del sistema.

La autarquía en la Administración va a conducir a la burocratización. Precisamente será la crítica a la burocracia la que planteará la necesidad de la participación de los ciudadanos, para poderse atender, de esta manera, las necesidades del medio social, rompiendo así con las estructuras administrativas rígidas y burocratizadas a espaldas

---

<sup>3</sup> Estamos asistiendo en los últimos años a una auténtica discusión filosófica en torno a la relación existente entre los conceptos de democracia (en relación con la participación ciudadana, en el proceso de decisión en ámbitos como el medio ambiente y la planificación urbanística y sectorial) y sostenibilidad. En cierta manera, han impulsado esta línea de pensamiento trabajos como el de Brian DOHERTY y Marius DE GEUS, *Democracy and green political thought: sustainability, rights and citizenship*, Routledge, London, 1996, 246 p.; Freya MATHEWS, *Ecology and democracy*, Frank Cass, London, 1996, 236 p.; Andrew DOBSON, *Justice and the environment: conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*, Clarendon, Oxford, 1998, 280 p.; Jenny STEELE, "Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach", *Oxford Journal of Legal Studies* vol.21, N° 3, 2001, 415-442.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de la realidad social. Esta reacción tiene varios frentes<sup>4</sup>. De un lado, la idea de la descentralización territorial que, en palabras del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA “subraya la fuerza de los poderes cordiales y próximos, personificados por los propios ciudadanos”. Otro frente viene protagonizado por la corriente trotskista y la sociología de la burocracia. La primera pretende la sustitución de la burocracia -por su rigidez- por la inserción de iniciativas populares en todos sus niveles. La segunda, protagonizada por los sociólogos americanos, destaca las disfunciones de la burocracia resaltando sus perjuicios sobre los efectos positivos que pueda tener. En tercer lugar, el paso del Estado-policía al Estado prestacional también contribuirá a fomentar la participación de los ciudadanos en la actividad pública.

El concepto de participación ciudadana del que se va a partir será aquél que consista en la participación del individuo en la comunidad como miembro de ella en defensa del interés general (*uti cives*), no simplemente en defensa de derechos o intereses propios<sup>5</sup>.

Descendiendo del lugar de la doctrina al de la Ley, en nuestro derecho urbanístico autonómico, comprobamos que esta idea se contempla sin ninguna duda. Así, la Ley Foral Navarra en materia urbanística<sup>6</sup>, establece que toda persona tiene derecho a acceder a la información territorial que esté en manos de las Administraciones Públicas sin necesidad de acreditar un interés determinado (art. 8.1. 1er párrafo). En el mismo sentido, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León (art. 141), establece que “las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información urbanística de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad.” No obstante, la información es un presupuesto, y a veces la participación surgirá, pero otras veces, queda en mera información (de inversores –o especuladores, incluso-) y nada más.

---

<sup>4</sup> Sobre esta idea, véanse los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, “Los principios de la organización del urbanismo”, *Libro Homenaje a Manuel García-Pelayo* Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas, Caracas, 1980, 365-398; y “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Cívitas, Madrid, 1989, 437-452.

<sup>5</sup> En este mismo sentido, en la doctrina española cabe citar a los profesores Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y a Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. De la doctrina americana destaco el trabajo de Ronald L. WEAVER: “Concurrency, concurrency alternatives, infrastructure, planning and regional solution issues”, *University of Florida Journal of Law and Public Policy*, Spring 2001, p. 24.

<sup>6</sup> Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre. *BON* 27.XII.2002, *BOE* 15.I.2003

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Este concepto no significa la sustitución de la voluntad general expresada a través de la Ley, sino que se integra en el sistema, pues va a ser posible en el marco del ordenamiento jurídico establecido. Siempre va a ser necesario otorgar al proceso de participación un contenido normativo. La participación en el proceso planificador será posible gracias al apoyo normativo de una Ley. Lo contrario, nos conduciría a una exaltación del “todo vale” o del derecho a la diferencia que, en último término, podría provocar la “guerra de todos contra todos”.

Únicamente se tratará de hacer presentes en el proceso de aplicación de la ley las sensibilidades sociales de los destinatarios del ordenamiento jurídico. En esta línea, el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA dice que “la participación ciudadana en los niveles de aplicación administrativa se nos presenta así más que como una verdadera alternativa a los modos tradicionales de administrar, como un correctivo a la perversión de estos modos en fórmulas burocráticas, impermeables al medio social. El correctivo es sustancial, en todo caso, y no puramente ornamental, y se nos presenta como un medio insoslayable en nuestras sociedades para hacer efectivo el principio de «identidad entre gobernantes y gobernados», exigencia de la verdadera democracia, y, a la vez, como fuente potencial de un grado superior de eficacia en la gestión pública. Sólo el cumplimiento real de estas finalidades puede explicar la generalización de las técnicas participativas (...)”<sup>7</sup>.

Aplicando estas ideas a sectores como el medio ambiente, las infraestructuras o a funciones públicas como la ordenación territorial, la participación ciudadana servirá para garantizar de un modo real el interés público que, dada la confluencia de intereses de muy diversos tipos, resulta muy difícil ser previsto a priori por el legislador.

De esta manera, la participación ciudadana en el proceso planificador va a servir para completar el interés público garantizado por el legislador con los múltiples y variados

---

<sup>7</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Principios y modalidades de la participación ciudadana...”, cit., p. 452. Insistirá en la misma idea en su trabajo, “La democracia y el lugar de la ley”, en el libro *El Derecho, la Ley y el juez: dos estudios*, Civitas, Madrid, 1997, 96 p. En términos similares, véase César CIERCO SEIRA: *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, p. 77, tesis en la que el profesor de la Universidad de Lérida trabaja una valiosa bibliografía en la materia. Véase también Santiago MUÑOZ MACHADO, “Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración”, *RAP* 84, 1977, 529 y ss; Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980, 292 p. Una interesante perspectiva crítica puede encontrarse en el trabajo de Fernando GARRIDO FALLA, “La participación popular en la Administración local”, *REVL* 154, 1967, 481-497.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

intereses de los particulares como ciudadanos<sup>8</sup>, teniendo presente que primeramente el legislador, de acuerdo con el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, deberá superar su pereza e insensibilidad a la hora de hacer leyes procurando que éstas sean claras, precisas que cumplan, en definitiva, un mínimo estándar de calidad para que los ciudadanos, en nuestro modelo de Estado de participación, sepan a qué atenerse<sup>9</sup>. No deberá obviarse así la misión de servicio al interés general a la que está debida la Administración ex art. 103 CE, al concluir que “La Administración sirve con objetividad a los intereses generales”. La Constitución, por tanto, da por hecho que la Administración tiene dicha vocación de servicio, por lo que la participación puede constituir un auténtico y valioso correctivo cuando la Administración no atiende en su justa medida dicha obligación ineludible.

En este orden de consideraciones, César CIERCO habla de la necesidad de atender a otros intereses jurídicamente relevantes, los intereses de los particulares, para definir el concepto de interés público concreto, que dejará de entenderse como un interés rígido y predeterminado. Ya antes de la promulgación de la Constitución española de 1978, el profesor Alejandro NIETO, uniéndose a la moda de las reivindicaciones participativas que llegaban de fuera como consecuencia de fenómenos como la revuelta estudiantil de mayo del 68, propuso una rectificación del concepto de “interés público”, de tal manera que éste quedase al servicio de los ciudadanos y no a la inversa, huyendo, por lo tanto, de la tradicional concepción del interés público como algo que deben tolerar e incluso soportar los ciudadanos, aunque no se identifiquen con el mismo<sup>10</sup>.

Podemos poner ejemplos sencillos a esta argumentación. Pensemos en la decisión del Gobierno de turno en la realización de una obra de construcción de una autopista que implique toda una serie de expropiaciones con las que los propietarios no estén de

---

<sup>8</sup> En este orden de consideraciones, el profesor Paul CRAIG confronta dos ideologías: la relativa al interés público y la ideología de la participación ciudadana en el proceso de planificación. En relación con la primera, argumenta que el gobierno de turno está llamado a garantizar el interés público y es relativamente libre en la elección de los procedimientos para garantizarlo, respetando siempre reglas elementales de justicia. En este sentido, los derechos sustantivos (por ejemplo, el derecho de propiedad) pueden quedar limitados en base al interés público (por ejemplo, la protección del medio ambiente) que garantiza la Administración y demás poderes del Estado. En cambio, la segunda ideología, la relativa a la participación ciudadana, va a exigir una modificación de nuestros mecanismos institucionales, exigiendo la toma en consideración de diferentes puntos de vista en las distintas fases del proceso planificador, con lo que esta ideología tendrá como cometido fundamental incrementar los derechos de participación de los ciudadanos y una disminución del control y discrecionalidad de la Administración. El profesor de la Universidad de Oxford, en la confrontación de estas dos ideologías concurrentes en materia de planificación urbanística y territorial, arriba a la conclusión de que se tiene que llegar a un justo equilibrio entre ambas limando los límites de cada una de ellas. Paul CRAIG, *Administrative Law* Fifth Edition, Thomson-Sweet & Maxwell, London, 2003, 289-292.

<sup>9</sup> *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, cit., 129 p.

<sup>10</sup> Alejandro NIETO, “La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo”, *RAP* 76, 1975, p. 28.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

acuerdo, pero que deberán soportar en aras al interés general y la utilidad pública; o, pensemos en la construcción de un parque temático en un área rural cercana a un pequeño pueblo, aún en contra de la oposición de los vecinos ante el estrés ambiental que tales instalaciones pueden provocar en la vida tranquila del pueblo, pero justificado en base al interés general [exclusivamente económico] de la Comunidad o del municipio<sup>11</sup>.

Por consiguiente, el interés público que garantiza el Estado, por ejemplo, mediante la construcción del parque temático, en realidad no va a observar el interés mayoritario de grupos o colectivos enteros de personas. En nuestro ejemplo, el interés público y la utilidad pública suponen el sacrificio del derecho a la tranquilidad o el derecho a la calidad de vida privada y familiar que pueden reclamar, como de hecho se ha producido en la realidad, los residentes de un municipio.

Nuestro derecho autonómico parece que recoge estas ideas. Así, el art. 3.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, señala como finalidad de la actividad administrativa en materia de ordenación territorial:

“3. Garantizar la coordinación interadministrativa y la participación activa en la ordenación del territorio para asegurar una objetiva ponderación de los intereses públicos”

Por ello, la vía de la participación ciudadana constituye un instrumento auxiliar para completar los instrumentos habituales de que dispone todo Estado democrático, haciendo más real la democracia ya que, por un lado, el Estado velará por garantizar el interés público y, adicionalmente, los ciudadanos tendrán una vía para pronunciarse acerca de si el interés público que dice que protege la Administración, realmente se corresponde con sus intereses.

### **3.- Fundamento Constitucional y Legal. Clases de participación ciudadana**

Como consecuencia del fenómeno social y, en consecuencia, doctrinal, descrito en las anteriores líneas, el derecho a la participación ciudadana se consagra en los textos constitucionales más recientes.

---

<sup>11</sup> En torno a estas ideas, es interesante la lectura del libro de Rudolph VON IHERING, *La lucha por el derecho* (Presentación de Luis Díez-PICAZO; Versión española y nota introductoria de Adolfo POSADA; Prólogo de Leopoldo ALAS «CLARÍN»), Civitas, Madrid, 1985, 136 p.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En la Europa occidental, únicamente los Estados comunitarios de Portugal y España lo recogen en sus Normas Fundamentales<sup>12</sup>. En la Europa oriental, Estados como Lituania, Eslovaquia o Eslovenia, también van a plasmar en sus recientes Constituciones este principio<sup>13</sup>. En Escandinavia, Finlandia también reconocerá en su Constitución este derecho en relación con lo ambiental (art. 20. 2 de la Constitución de 1999).

En España, como resultado de la tela que va hilando la doctrina en los albores de la Constitución<sup>14</sup>, junto con la experiencia constitucional comparada, varios preceptos de nuestra Carta Magna recogen el principio participativo, aunque no de un modo tan intenso como en el caso de Portugal, a pesar de que nuestra Norma Fundamental es posterior a la portuguesa.

Nuestra Constitución consagra la participación ciudadana con carácter general en el art. 9.2, que establece lo siguiente:

“2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar

---

<sup>12</sup> Portugal, en varios de los preceptos de su Constitución. Veamos algunos ejemplos. El art. 9.3 establece como misión fundamental del Estado “defender la democracia política, asegurar y estimular la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales”; el art. 48 (De la participación en la vida pública), establece en su apartado 1º que “todos los ciudadanos tienen derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por intermedio de representantes elegidos libremente”. Incluso encontramos preceptos específicos destinados a prever la participación pública en materia de ordenación territorial. Así, de un modo muy significativo “se garantiza la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y de cualesquiera instrumentos de planificación física del territorio” (art. 65.5). Esta previsión no tiene poca relevancia. En efecto, habida cuenta del papel protagonista que deben tener los ciudadanos como tales en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación física, ya que éstos van a configurar el modelo de desarrollo de su propio territorio, asistimos a una ampliación, de acuerdo con César CIERCO SEIRA, del concepto de interesado a todos los ciudadanos cuando actúan como ciudadanos para la defensa no ya de intereses determinados, sino más bien de un interés supraindividual, el interés que pueda tener el individuo como ciudadano (*La participación de los interesados...*, cit. p. 80). Volviendo al análisis constitucional, debido al carácter coetáneo de la Constitución portuguesa con la española, Constitución esta última que recibió sin duda influencias de un texto tan próximo en el tiempo, podemos realizar una interpretación integradora del propio texto español en el bien entendido que este principio que va a regir la política territorial en Portugal, también será aplicable en España, a pesar de que nuestra Constitución no lo especifica en materia de urbanismo y ordenación territorial. Finalmente, la Constitución portuguesa también se refiere a la participación ciudadana en materia ambiental (art. 66).

<sup>13</sup> Art. 4 de la Constitución de Lituania, adoptada el 25 de octubre de 1992; art. 30.2 de la Constitución de Eslovaquia, adoptada el 1 de septiembre de 1992; art. 44 de la Constitución de Eslovenia, adoptada el 23 de diciembre de 1991.

<sup>14</sup> Toma cuenta de ello el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en su trabajo, “La participación en la Administración Pública. Principios y límites”, *Anuari de la Facultat de Dret de Lleida*, Lleida, 1985, 63-106, integrado después en su libro *Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Aranzadi, 2000, 185 y ss.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”<sup>15</sup>.

Por otro lado, en el Título VII, en sede de Economía y Hacienda, el art. 129 dice que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.” Una vez sentado que interesado en el proceso de planificación territorial y sectorial lo puede ser cualquiera, debemos destacar la importancia de este precepto para sostener vías de argumentación a favor de una amplia participación ciudadana en el proceso de planificación, en tanto en cuanto ésta va a afectar directamente a la calidad de vida y al bienestar general.

La doctrina además vincula la participación ciudadana en los planes urbanísticos con el art. 105. a) CE, al establecer que “la ley regulará: la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. El antecedente de este artículo lo encontramos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (arts. 91 y 130.4) de clara influencia estadounidense (en concreto, adoptando el modelo de la *Administrative Procedure Act* 1946). Véase, en este sentido, Juan José LAVILLA RUBIRA, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas-Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, 365 p. La Constitución, en 1978, como hemos visto, tomará el testigo de la Ley de 1958. Sin embargo, la LPC, al prescindir del –general- procedimiento para la elaboración de reglamentos, no lo incluirá. Reaparecerá en la Ley de Gobierno (art. 26.6), pero para el Estado. Reaparecerá ampliamente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en su artículo 133, que lleva por título “Participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”. Destaca en este ámbito la novedad en torno a la necesidad de recabar, con carácter previo a la

---

<sup>15</sup> Un ejemplo de la interconexión de ordenamientos jurídicos, de la que gusta hablar al profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en sus diversas actividades docentes y científicas, lo encontramos en este precepto, de clara inspiración en el art. 3.2 de la Constitución Italiana de 1947. Así, lo destaca el profesor de la Universidad Complutense en su trabajo “La participación en la Administración Pública...” cit. p. 191, recordando el prólogo de Gregorio PECES BARBA a la tesis de Miguel SÁNCHEZ MORÓN. En otro orden de consideraciones, el art. 9.2 CE constituye un precepto de una inteligencia muy destacada pues permite adecuarse a la evolución de los tiempos y hoy podríamos encontrar en él una manifestación del principio del desarrollo sostenible, al integrar las tres características que lo componen: el elemento económico, el cultural y el social o lo que la doctrina anglosajona denomina *Triple Bottom Line*, como he destacado en otro lugar.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Sin embargo, deberemos averiguar si realmente los poderes públicos facilitan y promocionan la participación. Por ejemplo, en países de nuestro entorno como el Reino Unido, cada vez que se van a realizar obras que pueden afectar al patrimonio cultural o a un área protegida, se promueve la participación de los vecinos facilitándoles toda la información por correo ordinario y solicitando su posición al respecto.

Por lo demás, este precepto consagra, por consiguiente, la participación ciudadana directa. También la forma indirecta a través de la participación en órganos, e incluso, la cooperativa mediante organizaciones no gubernamentales. En el mismo artículo, en sus dos restantes apartados, se contemplan otras formas participativas: el acceso a los archivos y registros administrativos<sup>16</sup> y la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo<sup>17</sup>.

El principio, además, encuentra respaldo constitucional en toda una serie de derechos y libertades fundamentales como, por ejemplo, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes (art. 23), la libertad de expresión (art. 20)<sup>18</sup>, el derecho de asociación (art. 22), o el derecho de petición (art. 29).

Otros preceptos constitucionales que recogen el principio de participación ciudadana son el art. 48, que establece el principio rector de participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; el art. 51, que consagra el principio rector de participación de los consumidores y usuarios mediante asociaciones – participación indirecta, por lo tanto-; y, finalmente, el art. 131.2, en materia de planificación económica, precepto que ya hemos estudiado al plantear la concepción de ordenación territorial –desde un punto de vista constitucional- que nos será útil para esta tesis.

---

<sup>16</sup> Derecho de carácter fundamental en la Constitución de Portugal, recogido en su artículo 18.

<sup>17</sup> Nuestros Tribunales también reconocen la importancia de la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y territorial. Concretamente, uno de los votos particulares a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 341/2001, de 31 de marzo, formulado por la Magistrada D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Fernanda NAVARRO DE ZULOAGA, recuerda el especial énfasis que se realiza en el Convenio de Aarhus sobre el derecho a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales, de 25 de junio de 1998, en materia de participación y de transparencia en la toma de decisiones por los poderes públicos en el ámbito medioambiental, coincidiendo con los valores expresados en los arts. 45 y 105 CE.

<sup>18</sup> Como hemos visto más arriba, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos encuentra acomodo para la participación cooperativa en la libertad de expresión, consagrada en el artículo 10 CEDH.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

El principio constitucional de participación encontrará su reflejo legal en la Ley de Gobierno, como se ha señalado, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ley esta última en cuyo art. 3.1.c) dirá que la Administración debe respetar en su actuación y relaciones, entre otros, el principio de participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa. Aparte, se recoge el principio participativo desde la perspectiva orgánica en materia de órganos colegiados (art. 15.2).

Aunque dé la impresión de que el principio de participación del público en las decisiones administrativas está suficientemente asentado, la realidad dista mucho de reflejar lo plasmado en la Ley, si observamos la aplicación efectiva que se hace de ella<sup>19</sup>. El fenómeno tan propio de la España actual: una cosa es lo que dicen las leyes y otra lo que sucede en la práctica.

## 4.- Final

En este trabajo se ha pretendido mostrar el importante papel al que está llamada la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones administrativas desde la perspectiva de la Constitución y de las leyes generales del Derecho Administrativo. La Constitución del 78 fue sensible ante las reivindicaciones de la época en torno a una mayor exigencia de los ciudadanos en los procesos de decisión públicos que les afectan, por lo que recoge ampliamente el principio participativo. Principio que debe servir a modo de acicate para el control de la misión de servicio al interés general al que está llamada la Administración *ex constitutione*. Fruto de movimientos sociales recientes como el “15-M”, tras una crisis económica que ha azotado con especial dureza a nuestro país y a Estados del entorno, la legislación general profundiza, mejora e insiste en los mecanismos de participación directa, orgánica y cooperativa.

---

<sup>19</sup> En este sentido, véase la crítica que realiza nuestra doctrina a la transposición de las directivas comunitarias en materia de evaluación de impacto ambiental, que no respetan el carácter central que se otorga al trámite de información ciudadana, al recogerlo de una manera muy difusa y vaga. Así, M<sup>a</sup> Teresa CARBALLEIRA RIVERA, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en el libro colectivo, *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, 2002, p. 322.