Congreso de Comunión y Derecho, AMBIENTE Y “DERECHOS” ENTRE RESPONSABILIDAD Y PARTICIPACIÓN

“Intervenciones infraestructurales, regulación y participación: puerto y ciudad en Andalucía”

"Interventi Infrastrutturale, regolamenti e partecipazione: porti e città ad Andalusia"

Alejandro Luis Grindlay Moreno

Profesor Titular del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada

Resumen

Se constata, a pesar de los últimos avances legislativos y sociales, lo limitado de la participación pública en España y en particular en Andalucía, dada la escasa cultura de participación por lo relativamente joven de nuestra democracia. En otros países la participación pública se fomenta desde la administración para lograr el máximo consenso en las propuestas de intervención de las obras públicas. Sin embargo, en España pesa su pasado en el que la tecnocracia oficial disponía cómo y dónde intervenir, y la participación pública era mínima o sofocada.

La regulación de la participación pública en las intervenciones infraestructurales, a partir de la información pública, ha sido una componente del Procedimiento Administrativo, cuyas bases se pusieron a finales del s. XIX, pero que se desarrolló a mediados del s. XX. Actualmente está vigente en España la Ley 30/1992. Este trámite se estableció, asimismo como preceptivo, en la legislación urbanística inicial de 1956 y en todo su desarrollo legislativo posterior, tanto estatal como autonómico, como eje del procedimiento de elaboración del planeamiento. Más recientemente también, con la trasposición de las Directivas europeas para el proceso de evaluación ambiental (Leyes 6/2001, 9/2006 y posteriormente la vigente Ley 21/2013) y su legislación sobre información y participación pública en materia de medio ambiente (Ley 27/2006). De este modo, desde hace décadas cualquier actuación de planificación o de infraestructura pública de las administraciones debe ser expuesta a información pública a través de su publicación en el Boletín Oficial correspondiente durante un periodo en el que los interesados puedan formular sus alegaciones al mismo. No obstante, de la información específica se ha pasado en las dos últimas décadas al reconocimiento de un derecho general a solicitar y obtener de la Administración la información de todo tipo que ésta almacena en sus archivos y registros, fuera ya, por lo tanto, del marco de un procedimiento administrativo determinado (Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y Ley 1/2014, de transparencia pública de Andalucía).

Inicialmente, en la mayoría de los casos esta participación se ha limitado solo a grupos ecologistas y a los directamente afectados por la actuación, sin que apenas trascendiera a la población en general. Sin embargo, en las tres últimas décadas, gracias a la potencia informativa de Internet, la participación pública se ha incrementado notablemente.

Además, los medios de comunicación han desarrollado una importante labor de difusión de la información y de movilización de la opinión pública en torno a los grandes proyectos. Logrando así extender el interés sobre tales actuaciones al público en general. Aunque, en muchos casos, lo limitado de la difusión de la información y lo ajustado de los plazos de información pública

diera lugar a que apenas se pudieran presentar alegaciones a los proyectos y sus determinaciones.

Por todo ello, uno de los mejores mecanismos para asegurar una adecuada y amplia participación pública a la hora de resolver un proyecto de envergadura y gran incidencia, principalmente en ámbito urbano donde la repercusión social será máxima, serán los concursos de ideas. Aunque siempre bien desarrollados y llevados a término.

En este sentido se expone la experiencia de la transformación urbana de los recintos urbano-portuarios en Andalucía oriental, principalmente el caso de Málaga, aunque también los de Almería y Algeciras. En todos ellos se desarrollaron concursos de ideas sobre las operaciones de transformación en el marco de sus respectivos Planes Especiales, figura de planeamiento urbanístico para resolver proyectos urbano-infraestructurales, de los que sólo en Málaga se llegó finalmente a materializar. En este caso, la participación pública, informada y animada por la prensa, fue trascendental para reorientar completamente los planteamientos iniciales de la Autoridad Portuaria sobre la operación, que finalmente tardará dos décadas en hacerse realidad. Hoy día se puede contemplar que la “tortuosa tramitación” que en su momento tuvo el Plan Especial del Puerto de Málaga, dilatada a lo largo de siete años por la intensa oposición pública a las posturas oficiales iniciales, mereció la pena, y que los ciudadanos pueden disfrutar de un magnífico espacio urbano-portuario que goza de una aceptación mayoritaria.

Por lo que cabe concluir que la participación pública, bien orientada y animada, dará lugar a unos resultados en la planificación y el proyecto infraestructurales de mayor calidad, y con gran consenso y aceptación entre la ciudadanía.

Sommario

Si fa notare, nonostante i recenti progressi legislativi e sociali, la limitazione della partecipazione pubblica in Spagna e particolarmente ad Andalusia, per la scarsa cultura alla e della partecipazione nella nostra relativamente giovane democrazia. In altri paesi la partecipazione pubblica è incoraggiata dall'amministrazione per raggiungere il massimo consenso sulle proposte di azione nei lavori pubblici. Nonostante però, nella Spagna, il suo passato, nel quale la tecnocrazia ufficiale istituita disponeva come e dove intervenire, ancora pesa e la partecipazione dei cittadini è stata minima o schiacciata.

La regolazione della partecipazione dei cittadini negli interventi infrastrutturali, a partire della informazione pubblica, è stata una componente della Procedura amministrativa, le cui fondamenta sono impostate alla fine del s. XIX, con la prima legge mondiale su Procedura amministrativa, ma che è stata sviluppata a metà del XX secolo. Attualmente è in vigore la legge 30/1992, di 26 novembre, di Regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e della Procedura amministrativa comune. L'informazione pubblica è anche regolato come precettivo nella legislazione iniziale su pianificazione urbanística del 1956 e tutto il suo sviluppo legislativo e regolamentare successivo, sia a livello statale come delle Regione autonome, come chiave di volta del processo di pianificazione del territorio. Anche più recentemente, con le trasposizioni delle Direttive europee sul processo di valutazione ambientale (leggi 6/2001, 9/2006,

successivamente, e la legge attuale 21/2013) e la legislazione su informazione e partecipazione pubbliche in materia ambientale (legge 27/2006). Così, da decenni qualsiasi azione di pianificazione o di infrastrutture pubbliche delle amministrazioni devono essere sottoposti ad informazione pubblica tramite la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale corrispondente, per un periodo nel quale le parti interessate possono formulare le loro osservazioni. Tuttavia, delle informazioni specifiche si è passato negli ultimi due decenni, al riconoscimento di un diritto generale di richiesta di accesso, con i limiti stabiliti, all'informazione di ogni tipo conservata nei suoi archivi e registri al di fuori di un determinato procedimento amministrativo (Legge 19/2013, dalla trasparenza, l'accesso del pubblico alle informazioni e il buon governo, e la legge 1/2014, di trasparenza pubblica di Andalusia).

Inizialmente, nella maggior parte dei casi, questa partecipazione è stata limitata a gruppi ambientalisti e quelli direttamente affettati dall'attuazione, quasi senza trascendere alla popolazione in generale. Tuttavia, nei tre decenni scorsi, grazie alla potenza informativa su Internet, la partecipazione pubblica è aumentata in modo significativo.

Inoltre, i media hanno sviluppato un ruolo importante nella diffusione della informazione e mobilitazione dell'opinione pubblica intorno a grandi progetti. Contribuendo così ad ampliare gli interessi su queste interventi al pubblico in generale. Anche se, in molti casi, la limitazione della diffusione delle informazioni e le scadenze molto strette del termine d'informazione pubblica comporterebbe che appena loro potrebbero intervenire nel processo allegando su i progetti e le loro determinazioni.

Pertanto, uno dei migliori meccanismi per assicurare un'adeguata ed ampia partecipazione pubblica nel provvedimento finale di un progetto importante e di alta incidenza, soprattutto nelle aree urbane dove l'impatto sociale è più grande, saranno i concorsi di idee. Però sempre se ben sviluppato e portato a termine.

In questo senso si profila l'esperienza di trasformazione urbana delle aree urbano-portuali ad Andalusia orientale, soprattutto il caso di Malaga, ma anche Almeria e nella Andalusia occidentale ad Algeciras. In tutte i tre sono stati sviluppati le concorsi di idee sulle operazioni di trasformazione, nel quadro degli suoi rispettivi Piani Speciali, -strumenti di pianificazione urbana per affrontare l'infrastrutture urbane-, di cui solo a Malaga finalmente è venuta a realizzare il progetto. In questo caso, la partecipazione pubblica, informata e animata dalla stampa, è stata fondamentale per riorientare completamente le proposte iniziali dell'Autorità Portuale sull'operazione, che avrà due decenni per diventare finalmente una realtà. Oggi si può vedere che la "tramitazione tortuosa", che nella sua concretizzazione aveva sofferto il Piano Speciale del porto di Malaga, dilatata la sua tramitazione su sette anni di forte opposizione pubblica alle posizioni ufficiali iniziali, è valsa la pena, e che i cittadini possono godere di una magnifica zona urbano-portuale che gode di una accettazione di maggioranza.

Per questo si può concludere che la partecipazione cittadina nella vita pubblica, indirizzata e animata, favoriscono risultati di qualità nella pianificazione e la progettazione infrastrutturale e con il maggiore consenso e accettazione fra la cittadinanza.