

EPILOGO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ALGO MAS QUE EL REFRENDO.

Fernando Gaja i Díaz, Arquitecto, Profesor de Urbanística.

Las costumbres de Alcolea eran españolas puras; es decir, de un absurdo completo. El pueblo no tenía el menor sentido social; las familias se metían en su casa, como los trogloditas en su cueva. No había solidaridad; nadie sabía ni podía utilizar la fuerza de la asociación. Los hombres iban al trabajo y a veces al casino. Las mujeres no salían más que los domingos a misa. Por falta de instinto colectivo el pueblo se había arruinado.

Pío Baroja. El árbol de la ciencia.

Por un Urbanismo participativo. Las experiencias de que este libro da cuenta nos hablan de sociedades donde la participación ciudadana está más desarrollada, donde es vivida como un requisito imprescindible de un Urbanismo democrático, de una sociedad civil viva, democrática, participativa. Los cauces institucionales, la extensión y la incidencia de la participación ciudadana en el Urbanismo, en este Estado nos sitúa en una situación muy deficitaria, a la cola de esa Europa a la que decimos pertenecer. La denominada en las leyes urbanísticas *Participación Pública* se plantea desde la perspectiva de la defensa de los derechos de la propiedad inmobiliaria. No es así de forma explícita, pero sí en la práctica. Los períodos de exposición al público acaban por convertirse en debates sobre los derechos patrimoniales, y en las contadas ocasiones en que se abordan temas generales, de interés común, la respuesta invariable suele ser el silencio, el peor de los silencios, el administrativo.

Las intervenciones urbanísticas se diferencian de las edilicias en que normalmente involucran una pluralidad de actores, un mayor abanico de afectados. La elaboración de un proyecto de edificación discurre ajeno a la discusión pública: el promotor, y tanto da que sea público o privado, y el arquitecto interactúan definiendo programas, objetivos, elaborando soluciones, diseños,... Es un proceso negociado, en la que el desacuerdo es menor o suele estar ausente. Por contra, toda decisión urbanística tiene inevitablemente una carga de conflicto, de confrontación de intereses opuestos, aunque legítimos. No caigamos en la ingenuidad de pensar un escenario donde el antagonismo de intereses, de modelos, de objetivos, no vayan a estar presentes. Pero precisamente por ello hay que instaurar los mecanismos para que este conflicto no devenga siempre confrontación, para canalizar positivamente las diferentes actitudes, de forma constructiva, en beneficio de la mayoría, por cauces democráticos. Porque el conflicto no beneficia a nadie: a nadie. A corto plazo puede tener una rentabilidad política, en términos partidistas o

ideológicos, pero a medio y largo plazo es “antieconómico”: debilita a una sociedad, disipa energías en forma improductiva, paraliza y dilata la toma de decisiones, instaura la desconfianza como patrón de conducta.

El Urbanismo y vida urbana. Los arquitectos tendemos a confundir el Urbanismo, la Arquitectura de la Ciudad, con la vida urbana, con la urbanidad. Pensamos que las consecuencias de nuestro trabajo se limitan a la construcción del espacio, y que resuelto éste, nuestra responsabilidad ha acabado. Los procesos de participación ciudadana van más allá de la fase de elaboración de los planes y proyectos, deben institucionalizarse para garantizar el control, el seguimiento y la evolución de las intervenciones. Un ejemplo permitirá entender mejor lo que queremos decir. En los Cascos Históricos, uno de los ámbitos de mayor tensión y participación ciudadana, es normal que las movilizaciones y los debates se agudicen durante los períodos de redacción del planeamiento, o de los subsiguientes proyectos que lo desarrollan. Luego la participación decae, y sin embargo, con la aprobación del planeamiento los procesos no han hecho más que empezar. En ocasiones, después de arduas negociaciones, de enfrentamientos, más o menos abiertos, se llega a una solución razonablemente satisfactoria para las partes, pero durante su ejecución se producen procesos que alteran las intenciones, las estrategias originales. Por ejemplo, la denominada *gentrificación* ha pervertido soluciones pactadas que el vecindario había asumido positivamente. Con ello queremos decir, que la participación ciudadana es un proceso continuo que debe proseguir después de los episodios en que ésta surge de forma espontánea, reactiva. Pero mantener la participación en la fase de seguimiento es mucho más difícil que simplemente incorporarla cuando eclosiona ante un problema, y es aquí donde la Administración debe asumir un papel director, motivador de esa participación continuada, que no responda a impulsos defensivos. En beneficio de todos y de la propia Administración en primer lugar.

Arquitectos vs. Vecinos. La prepotencia de los urbanistas solo es comparable a su miopía. Ignoran, ignoramos, que nadie conoce mejor su barrio, ciudad, municipio que los vecinos. Pues bien, una y otra vez, los estudios previos, las informaciones urbanísticas, los diagnósticos se hacen ninguneándolos, desde el pre-juicio de que los vecinos sólo aportan problemas, cuando en realidad suministran las claves para su solución. En Urbanismo el vecino es el cliente, y a ningún arquitecto se le ocurre diseñar, y tanto da que sea una casa o un barrio, sin tener en cuenta al destinatario. Pensamos equivocadamente que el cliente es la Administración, porque es quien paga el encargo. Pero eso es un espejismo, quien de verdad costea el proyecto es la sociedad y su destinatario primero son los vecinos afectados. El poder político es una instancia de mediación, una instancia necesaria, pero un intermediario al fin y al cabo.

La legitimidad de las urnas como patente de corso. La legitimidad de origen no es un aval permanente, ilimitado, no permite ejercer una suerte de despotismo “democrático” (con frecuencia escasamente ilustrado). Una cuestión que excede el alcance de este texto, pero que resulta forzoso mencionar. La escasa tradición democrática de este Estado ha llevado identificar legitimidad de origen con un ejercicio de la *potestas*, que no de la *autoritas*, prepotente, casi ilimitado, en la que abundan las más chuscas anécdotas reveladoras de un talante escasamente democrático. Las maneras, las formas, las actitudes, la liturgia, en definitiva, del poder son importantes, y nuestro poder político se sigue produciendo con formas pre-democráticas. Cuando uno se adentra en el proceloso mundo del Urbanismo, estos comportamientos se agravan, porque en las decisiones urbanísticas está mucho en juego, y parece como si se quisieran sustraer al debate, blindarlas ante quienes son considerados impertinentes intrusos.

Del Urbanismo social al empresarial. La mujer del César no sólo tiene la obligación de ser honrada, sino también de parecerlo. No consigo acostumbrarme, no puedo ver con naturalidad, la imagen mil veces repetida de nuestros representantes celebrando, inaugurando, posando para la prensa en ocasión de algún hecho significativo —sea la celebración de la adjudicación de la Copa del América, la inauguración de una feria inmobiliaria,...— rodeados, literalmente envueltos, abrazados, acompañados de una tupida nube de empresarios inmobiliarios, de dirigentes de la patronal del ladrillo y el hormigón. Nunca aparecen a su lado, al menos en idénticas condiciones, otros agentes sociales con igual derecho: sindicalistas, líderes vecinales, intelectuales, académicos. A veces la simbiosis entre la clase política y la empresarial raya en lo impúdico, en explícita y desvergonzada convergencia. La satisfacción, el alborozo con que las cúpulas directivas de las patronales —especialmente de la inmobiliaria— brincan, cogidos de la mano, se abrazan a nuestros representantes es todo un símbolo, toda una evidencia de la sumisión del poder político al poder empresarial.

El malestar urbano (urbanístico). Frente a esa imagen, otra: la de los mil y uno conflictos urbanos desatados a lo largo y ancho de nuestro País, Valenciano. Todo un síntoma del déficit de participación ciudadana que arrastramos. Cuando parecía que los denominados Movimientos Sociales Urbanos (MSU) eran algo del pasado, de la transición democrática, resurgen de forma espontánea como reacción a un estado de cosas inaceptable. Los MSU son una forma de participación ciudadana desde la precariedad, desde fuera de las instituciones, predemocrática. La evolución que conduce de las Asociaciones de Vecinos a los “Salvem” es sintomática de las carencias y deficiencias de los mecanismos de participación vigentes¹.

¹ Un documentado y lúcido análisis de la génesis y evolución de los MSU puede encontrarse en: Torres Castejón, Vicente (2004): *Nuevos y Viejos Movimientos Ciudadanos en el País Valenciano*. Inédito. Agradezco al autor la gentileza en facilitarme el texto.

De los MSU a los “Salvem”. Aparición, transformación y crisis de los Movimientos Sociales Urbanos (MSU). Los Movimientos Sociales Urbanos nacen en la etapa final de la dictadura por dos razones: por la penosa situación de los barrios, consecuencia de un modelo desarrollista, de alta especulación, que había dado lugar a un hábitat de mala calidad, pero también, y este argumento no debe ocultarse, ante la inexistencia de otras vías para la participación en la vida colectiva, en la política. Es conocido y aceptado que en aquel contexto fueron impulsadas, y posteriormente instrumentalizadas, por los partidos políticos ilegales. Finalizada la transición las Asociaciones de Vecinos como organizaciones más representativas de los MSU dejan de ser necesarias y decaen. Alternativamente son incorporadas a las estructuras institucionales; en la práctica “neutralizadas”, y en consecuencia su actividad, presencia y capacidad movilizadora mengua rápidamente; con las oportunas excepciones, que casi siempre se relacionan con entornos conflictivos (los cascos históricos significativamente). Lo chocante es que este proceso no haya permitido pasar de la confrontación a la cooperación. Parecería que en principio, la “institucionalización” de las AAVV habría debido potenciarlas, hacerlas más visibles y eficaces, y sobre todo permitirles pasar del enfrentamiento a la colaboración, superando el antagonismo como patrón de conducta. No ha sido así: el papel de las AAVV, en términos generales, ha declinado; su relevancia y presencia en el seno de las instituciones es mínimo, marginal. Hasta tal punto que han sido incapaces de encabezar la protesta popular ante actuaciones y proyectos que han acabado por renovar los MSU dando lugar al nacimiento de otros de nuevo cuño: los llamados genéricamente “*Salvems*”. Visto desde fuera, y aceptando que mi perspectiva puede ser parcial, la “integración” de las AAVV en el entramado institucional no ha servido de impulso a los procesos de participación ciudadana. Sin duda, puede haber influido el debilitamiento de estas organizaciones, pero el surgimiento de nuevos MSU al margen, y en ocasiones en contra, de las AAVV es toda una evidencia de la creciente desconexión de muchas de ellas respecto a los problemas y preocupaciones de los vecinos. Su integración en las instituciones municipales es por otra parte débil y desigual. En algunos Ayuntamientos forman parte de concejalías de participación ciudadana, pero su peso y presencia a la hora de discutir (y ya no digamos elaborar) intervenciones y propuestas urbanas es casi irrelevante.

Los “Salvem”. No puede sorprender, por tanto, la aparición de MSU de nuevo tipo, aglutinados en torno a actuaciones o problemas concretos: *Botànic-Jesuïtes, L’Horta, La Punta-ZAL, Urban-Velluters, Cabanyal-Canyamelar, La Muralla Àrabe, La Bega, Sociópolis-La Torre,...* Es sintomático que estas plataformas se presenten bajo el lema “*Salvem*”, denominación que da idea de: a) una actitud resistente; b) una oposición extra-institucional; y c) la implicación en cuestiones muy concretas y específicas, acotadas y parciales. Pero también da cuenta, y nuestros representantes debieran ser conscientes, del fracaso de las

vías de diálogo, de los mecanismos de negociación, cuando la única opción que tienen los afectados por diversos proyectos es el enfrentamiento abierto, descartada la negociación². Oposición a proyectos que suele incluir la elaboración de alternativas, a las que sistemáticamente se les aplica el ominoso silencio administrativo, negativo, por supuesto. Si hay un caso que muestra el menosprecio de la clase política gobernante por la participación ciudadana directa es el de la Plataforma Cívica Iniciativa Legislativa Popular “Per L’Horta”. Después de recoger más del doble de firmas de las requeridas legalmente, la iniciativa fue rechazada, desestimada de una forma que no cabe sino calificar de vejatoria, haciendo gala de un menosprecio indisimulado.

Modelos, Estrategias: Paradigmas. El modelo urbanístico, el paradigma por usar un término más exacto, en vigor en el País Valenciano es continuación directa y explícita de las propuestas del desarrollismo de los años sesenta, de la edad de oro de la sociedad industrial, un modelo que toca a su fin, que se encuentra agotado por más que inconscientemente se esté prolongando, sin tener en cuenta la factura que ello pasará. La ausencia de una estrategia urbanística explícita, coherente, sometida a discusión, se agrava porque ni siquiera hay conciencia del espacio que se está construyendo. Prácticamente ningún municipio valenciano dispone de un Observatorio Urbanístico, algo corriente y frecuente en el resto de Europa. Estas instituciones son organismos de análisis, evaluación y seguimiento de la transformación de las ciudades, de la ocupación del espacio por la urbanización. La participación ciudadana no se limita a la apertura de cauces de diálogo, a la incorporación de todos los agentes sociales al proceso democrático de construcción del espacio, debe incluir, como paso previo, el conocimiento de los propios procesos. En la actualidad nuestros Ayuntamientos no sólo han limitado el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones, ni siquiera podemos saber de forma extensa, rigurosa, directa, fácil y permanente lo que están “cocinando”. Pero es todavía peor: las decisiones las toman con una falta de conocimiento, de análisis, de estudio que es sencillamente escandalosa. Los planes y proyectos, incluso de gran calado, se deciden a salto de mata, de forma casi aleatoria. Hoy se opta por construir 4 rascacielos, avalados por la firma del figura de turno; mañana son tres. Al día siguiente un particular lanza una propuesta de urbanización de todo, ¡todo!, el litoral del *cap i casal*. Otro día nos enteramos por la prensa de demenciales proyectos como la “*Ruta Azul*”, que suponen desviar kilómetros de autovía, de ferrocarril, dismantelar polígonos industriales, para poder colonizar lo que queda del litoral norte de la Ciudad de València, sin que podamos saber que estudios avalan semejante decisión. En lugar de reflexión, de estudios, de planes lo que se nos ofrece más parece un Salón de la Moda, una “pasarela” meseteria, de arquitectos de postín y postineros, con los que

² No siempre es así. Es justo destacar la existencia de excepciones, como la actitud adoptada por la Administración en relación al PEPRI del entorno de la Muralla Árabe de El Carme, donde después de durísimos enfrentamientos, se ha abierto e instaurado la vía de la negociación, del dialogo, del acuerdo que parece estar próximo a lograrse.

deslumbrar al personal. En medio del ruido mediático provocado por el aterrizaje periódico de algún dios del Olimpo arquitectónico, uno no puede dejar de preguntarse: *¿Quo vadis Valentia* (València, país y muy especialmente su *cap i casal*)?, ¿existe algún modelo, alguna estrategia, alguna idea detrás de tanta alharaca? Cuando cada cierto número de meses se alzan voces reclamando la revisión del PGOU de València, aduciendo el próximo agotamiento del suelo urbanizable, uno no puede más que alarmarse y preguntarse: ¿vamos a seguir planteando un modelo de crecimiento perpetuo, indefinido, a costa de los mejores terrenos de huerta, un modelo que es además de innecesario, depredador, derrochador, y extremadamente costoso, aunque no lo parezca?

La utopía posible. Lejos quedan los tiempos de la utopía, de soñar con una ciudad mejor: más amable, más sostenible, más segura, más cómoda, más accesible, más cívica, menos agresiva. Una utopía posible. Nuestros gobernantes parecen tener en mente un único objetivo: el crecimiento, eufemísticamente disfrazado con términos mejor sonantes como competitividad, “liberalización”, innovación, “globalization”, modernización,... Pura escenografía que oculta las miserias urbanas, que nos impide ver la ciudad oculta, la de los Velluters, los Natzaret, la de tantos y tantos barrios con graves carencias y déficits; la del déficit de zonas verdes, la de los barracones como aulas escolares, la de un carril-bici que es una escarnio, la del caos automovilístico, con unas máquinas descontroladas que todo lo invaden; la del ruido que no deja vivir —con ciudadanos que deben recurrir a la Bruselas ante los oídos sordos de sus representantes—.

Pensar el futuro. Una parte de la doctrina urbanística, en mi opinión la más miope, aboga por el abandono de toda previsión, aduciendo la altísima incertidumbre que el futuro opone (¿pero cuándo no ha sido otra cosa que incierto el futuro?), y como consecuencia patrocinando el abandono del planeamiento y su sustitución por el proyecto urbano. No es el momento de abordar en profundidad este debate, pero sí de señalar, desde el punto de vista de la participación ciudadana, que el proyecto urbano reduce las garantías, los cauces para la participación ciudadana; que su redacción, aprobación, y ejecución eluden las raquíticas exigencias de participación establecidas en el marco normativo vigente. Nadie que se detenga a pensar en el futuro próximo podrá escapar a la conclusión de que el futuro va ser muy distinto del presente actual. Un escenario continuista, tendencial debe quedar descartado. Porque no es posible pensar, ni imaginar que el actual modelo desarrollista, de crecimiento perpetuo, ilimitado vaya a poder mantenerse. Las evidencias (más allá de los indicios) son abrumadoras; cotidianamente la prensa nos informa del deterioro del ecosistema planetario, del agotamiento de los recursos³, crónica de un agotamiento anunciado que no

3 Consultar los datos aportados por el Oil Depletion Analysis Center en <http://www.odac.org>

hemos querido oír, —el encarecimiento galopante de las materias primas en los últimos meses⁴, no es más que la confirmación de un escenario que desde el Informe del Club de Roma en 1972, antes de la primera crisis energética de 1973, ya había sido enunciado—. Como si nada; ajenos a las advertencias, seguimos manteniendo, impulsando y acrecentando un modelo insostenible, como se dice en francés, no durable. Cuando la crónica de la crisis anunciada se convierta en emergencia, nos veremos obligados a reajustar nuestros niveles de consumo, especialmente de las materias primas más dañadas por el saqueo de los dos últimos siglos. Reajustes que a nadie gustarán, que provocarán el rechazo abierto de la mayor parte de la población, acostumbrada a un modelo de vida derrochador, de consumo creciente, y en ese momento la participación ciudadana será más necesaria que nunca; porque la alternativa no será el despotismo “democrático”, será simplemente el despotismo, sin adjetivos.

Puntos para mejorar la participación ciudadana. La descalificación más habitual hacia quienes mantenemos posturas críticas con las actuaciones públicas es que nuestra crítica no es constructiva, que nos limitamos a la denuncia, a la crítica “negativa”. Sin negar el papel constructor de la denuncia, primer paso para la detección de problemas, vamos a intentar “construir”, aportar ideas para mejorar la participación ciudadana, ahora y aquí.

I. Facilitar la información. Nuestros representantes se llenan la boca con continuas loas a la denominada Sociedad de la Información (aunque uno tenga la sensación de que no saben de lo que hablan, que simplemente la asimilan a abundancia de información), pero luego son incapaces de poner la documentación sobre las intervenciones urbanísticas en curso a disposición, libre y gratuita, de todos los ciudadanos. No hace ser demasiado imaginativo para darse cuenta de que hoy es bien fácil, económico y sencillo, “colgar” todo esa documentación en los sitios web de la Administración. Quien haya intentado efectuar una consulta sobre estas cuestiones vía Internet, sabrá que por ahora eso es imposible. El Ayuntamiento de València tiene una Concejalía de Innovación y Sociedad de la Información pero en su página web la información sobre las iniciativas, planes y proyectos urbanos de todo tipo, es inexistente. Como ilustración de lo dicho, puedo contar una anécdota personal: llevo años intentando conseguir en soporte digital el denominado “Plano Temático”, un documento de resumen y refundición de las determinaciones del vigente Plan General de Ordenación Urbana de València. No ha habido forma; ni la oposición —que son tan representantes de los ciudadanos como quienes ejercen el poder en nuestro nombre— tiene acceso a él. El secretismo, el burocratismo, el ocultismo, las dificultades y trabas de todo orden convierten en ardua la labor de documentarse sobre los proyectos, estudios o planes de todo tipo; ni

4 Cfr. Le Figaro Économie del 16 de marzo de 2005

siquiera para un ciudadano que por razones profesionales tenga una mayor preparación, voluntad o necesidad de conocerlos. **Transparencia, apertura, acceso libre y gratuito a la información sobre las intervenciones urbanísticas.**

II. Involucrar a todos los agentes sociales desde el principio. La participación ciudadana debe superar su carácter “a posteriori”, de refrendo o los comportamientos reactivos, buscando la cooperación frente a al enfrentamiento. Es una cuestión de comportamiento democrático. Nuestros representantes no pueden considerarse simples autoridades, depositarios de un mandato absoluto —que fácilmente puede derivar en un poder absoluto—, sino que, por contra, deben contrastar sus decisiones con los ciudadanos, y en primer lugar con los directamente afectados por las actuaciones. La participación ciudadana en nuestro Estado, y en nuestro país, es siempre a posteriori, y con graves carencias y problemas para acceder a la documentación. Las experiencias que este libro recoge demuestran que una participación a priori no es una utopía, no es irrealizable, pero requiere asumir una concepción democrática de la vida pública escasamente desarrollada en nuestro entorno. Cuando la participación se plantea solo a posteriori, como un engorroso trámite burocrático, y se dificulta todo lo que se puede (períodos de exposición convocados en períodos vacacionales de inactividad —agosto—, exigencia de pago, a precios elevados, a quien desee obtener copia de la documentación,...) el conflicto está servido. **Participación a priori, desde el inicio de los procesos. Superación del mero refrendo a posteriori.**

III. Institucionalizar órganos de discusión. Debatir, establecer foros de intercambio de discusión. Crear órganos permanentes de debate y asesoramiento, con participación de **todos** los agentes sociales (no solo la clase empresarial).

IV. Mejorar el conocimiento: La red de Observatorios Urbanísticos. Cuanto mayor sea el riesgo, cuanto mayor sea la transformación, cuanto más irreversible sea la intervención, mayores deberían ser las cautelas, y los canales de participación. Y como paso previo, siempre el conocimiento. Sin un conocimiento cabal, preciso, coherente, no hay posibilidad de intervenir, de gobernar las ciudades y el territorio, de elaborar estrategias. Un conocimiento que no sea estático, sino dinámico, que dé cuenta de la evolución del sistema urbanístico. El segundo paso es el debate, la discusión, la difusión de ideas, la implicación en la discusión de **todos, todos**, los agentes e instancias sociales.

V. Más allá del conocimiento y del debate: la decisión. Los vecinos son los destinatarios primeros de las intervenciones urbanísticas. Sus opiniones, sus opciones son fundamentales. Dicho lo cual cabe añadir, que no necesariamente decisivas. Por dos razones: a) porque en un régimen democrático los representantes

del políticos detentan el poder; b) y más importante, si cabe: suele ocurrir que en las decisiones urbanísticas se contrapongan el interés general con el particular, el de los vecinos inmediatamente afectados con el de la población en su conjunto. Es un difícil equilibrio que no admite reglas universales: la contraposición de intereses entre lo local y lo global sólo puede conducirse por la vía del debate, de la participación, de la claridad. Pero nuestros representantes son poder, potestad (la autoridad se la tienen que ganar, no la dan las urnas). Sin ingenuidades y que nadie se llame a engaño: al final las decisiones urbanísticas las deben tomar quienes están legitimados para ello. Y que rindan cuentas de sus actos. Luz y taquígrafos. Pero es una inconsciencia (o algo peor) pensar que decisiones que son inevitablemente conflictivas, que afectan a toda la ciudadanía, no sólo a los directamente afectados, pueden quedar en manos de los “damnificados”. La tentación del *asamblearismo*, del referéndum permanente⁵ sólo conduce al agotamiento de la participación, a su rechazo por ineficaz, por inviable, a la desaparición de toda participación ciudadana fructífera y eficaz.

⁵ No deja de ser curioso que en la Ciudad de València sólo se haya celebrado un referéndum urbano: para decidir el diseño de las farolas de la avenida de Aragón. Una burla de lo que deben ser estos procesos. No estoy seguro que los referéndum urbanos sean una vía de participación razonablemente válida (¿quiénes votan, los directamente afectados o toda la ciudadanía?, en el primer supuesto, ¿cómo se define el censo?, ¿tiene carácter vinculante o sirve meramente para pulsar la opinión?), pero tampoco pasemos por alto que en otros lugares sí tienen lugar.