

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

FERNANDO MANERO MIGUEL*

Recibido: 17-01-10. Aceptado: 15-02-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 47-71].

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio, Gobernanza, Políticas públicas, Participación ciudadana, Desarrollo local, Desarrollo sostenible.

KEYWORDS: Spatial Planning, Governance, Public Policy, Citizen Participation, Local Development, Sustainable development.

MOTS-CLÉS: Aménagement du territoire, Gouvernance, Politiques publiques, Participation citoyenne, Développement local, Développement durable.

RESUMEN

El concepto de participación ciudadana ocupa en nuestros días una posición muy destacada en el debate sobre el modo de entender y ejecutar las políticas públicas tanto por el margen de posibilidades que se le reconoce en el sistema regulador como por las incertidumbres, contradicciones y conflictos que genera. Identificado asimismo como uno de los pilares en los que se fundamentan los enfoques aplicados a la gobernanza y a la ordenación integrada y sostenible del territorio, conviene interpretarlo en función de las diferentes modalidades de aplicación de que es susceptible y de los resultados obtenidos en un panorama muy abierto y cambiante de objetivos, experiencias y de estilos de gobierno en las escalas locales de actuación. El conocimiento y valoración de iniciativas específicas de participación en el marco del proyecto de cooperación estratégica de las ciudades de Valladolid y Palencia aporta ideas significativas en torno a un tema tan complejo y controvertido como interesante desde el punto de vista territorial.

ABSTRACT

The concept of citizen participation has become today a prominent role in the debate on how to understand and implement the public policies both in the range of possibilities that is recognized in the regulatory system and by the uncertainties, contradictions and conflicts it generated. Also identified as one of the pillars underpinning the approaches to the governance and integrated and sustainable spatial planning, it is interpreted in terms of different modes of exercise that is susceptible and the results obtained in a open and changing scenario of the goals, experiences and styles of government in the local scales of action. The knowledge and the assessment of specific initiatives for participation in the framework of the strategic cooperation of the cities of Valladolid and Palencia brings significant ideas about a subject as complex and controversial as interesting from a territorial perspective.

*. Catedrático de Geografía Humana. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Valladolid, manero@fyl.uva.es

RESUMÉ

Le concept de participation citoyenne est devenue aujourd'hui un rôle de premier plan dans le débat sur la façon de comprendre et de mettre en œuvre les politiques publiques tant dans l'éventail des possibilités qui est reconnu dans le système de réglementation et par les incertitudes, les contradictions et les conflits générés. Également identifié comme l'un des piliers de l'approche à la gouvernance et à l'aménagement intégré et durable du territoire, il est interprété en fonction des différents modes de livraison qui est sensible et les résultats obtenus dans une panorama ouverte et en change d'objectifs, expériences et styles de gouvernement dans l'échelle locale de l'action. La connaissance et l'évaluation des initiatives spécifiques pour la participation citoyenne dans le cadre de la coopération stratégique des villes de Valladolid et Palencia apporte des idées significatives sur un sujet aussi complexe et aussi controversé que intéressante d'un point de vue territorial.

1. INTRODUCCIÓN

Si se parte del principio de que la Ordenación del Territorio implica la obligada consideración de los factores y tendencias que orientan la dinámica de los procesos sociales y económicos para adecuarlos a los objetivos pretendidos desde el punto de vista territorial, sobre la base de las características propias del espacio y de la sociedad afectados, parece obvio que las directrices que encauzan la toma de decisiones, así como la forma de elaborarlas y de evaluar los efectos que provocan, deben estar basadas en la búsqueda de la coherencia necesaria entre la correcta interpretación de dichos procesos y la calidad socio-espacial de sus impactos. No de otra forma cabría entender el propio significado que en España la Ley del Suelo otorga a la Ordenación del Territorio como función pública «que organiza y define el uso del territorio de acuerdo con el interés general»¹, lo que justifica el entendimiento de la política territorial como un conjunto programado de intervenciones debidamente amparadas en las posibilidades que derivan de la aplicación de objetivos, enfoques y métodos de actuación que optimicen el proceso de toma de decisiones acomodándolo a los condicionamientos del momento en que se aplican, a las demandas de la sociedad y a la racionalización, con visión sostenible y duradera, en el empleo de los recursos.

La reafirmación de esta perspectiva, que ha proporcionado, a partir de la última década del siglo XX, un nuevo enfoque al entendimiento y aplicación de las políticas territoriales, así como al enriquecimiento y la maduración de la «cultura territorial» de las sociedades, debe mucho a una serie de factores concatenados en el tiempo, y hoy coincidentes, a los que hay que atribuir un alto grado de responsabilidad en las pautas y los criterios de actuación en que actualmente se desenvuelven este tipo de estrategias. Resumidamente podría decirse que cuatro son las situaciones generadoras de un marco funcional y estratégico que, operando de manera integrada en los pro-

1. Art. 3.1. del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

cesos de territorialización del debate público, obligan a abordar la interpretación de los cambios territoriales y las correspondientes intervenciones desde una perspectiva caracterizada por la importancia que se concede a los mecanismos de supervisión e intervención, tanto desde el punto de vista político como técnico, en el proceso de toma de decisiones así como en los órganos de poder legitimados para ello.

- En primer lugar, y como es bien sabido, han tenido lugar las lógicas readaptaciones consecuentes a las intensas y generalizadas modificaciones ocurridas en las estructuras que organizan y redistribuyen las relaciones de poder en el seno de las administraciones públicas y en la red de vínculos que, en un juego ambivalente de complementariedades y contradicciones, las articulan a su vez con la sociedad. La adaptación de los organigramas administrativos como consecuencia de la fragmentación de los agentes públicos dedicados a la actividad de gobierno y a la gestión pública (VALLS, 2002: 317) es concomitante con la aparición de nuevas premisas en las formas de gestión que implican la propensión a la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones. En un contexto en el que «se habla menos de gobierno que de capacidad de gobierno» (SUBIRATS, 2006: 400), tiende a ratificarse el valor otorgado, como uno de los fundamentos sustantivos de la ordenación del territorio, a la noción de «gobernanza», en sintonía con la definición que, sin pasar por alto las polémicas suscitadas en torno a la evolución y significado del concepto (AGUILAR, 2006: 85; MASSON-VINCENT, 2008: 78; FARINÓS, 2008), pudiera identificarla genéricamente como «un sistema democrático de gestión» (MOREAU DEFARGES, 2003:19) o, con mayor precisión, como «la gestión imparcial, transparente de los asuntos públicos a través de un sistema de reglas aceptadas como autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores de la sociedad con el respaldo de los individuos y los grupos»².
- Por otro lado, son evidentes los síntomas de tensión social provocados por la aparición de situaciones de conflicto en torno a cuestiones directamente relacionadas con la ordenación y gestión del territorio, entre las que hay que atribuir una motivación significativa a las posiciones que reivindican la calidad ambiental y la protección y correcta valorización de los bienes —entendidos como recursos— patrimoniales, cuya defensa ha acabado impregnando una parte nada desdeñable de las políticas urbanas (MANERO, 1994:167). Con frecuencia surgen desavenencias que crean inestabilidad en la vida ciudadana al compás de la polémica suscitada en torno a proyectos que se cuestionan, sometiendo las actuaciones a procesos muy activos de discusión y controversia, hasta el punto de convertir a la ordenación del territorio en una cuestión

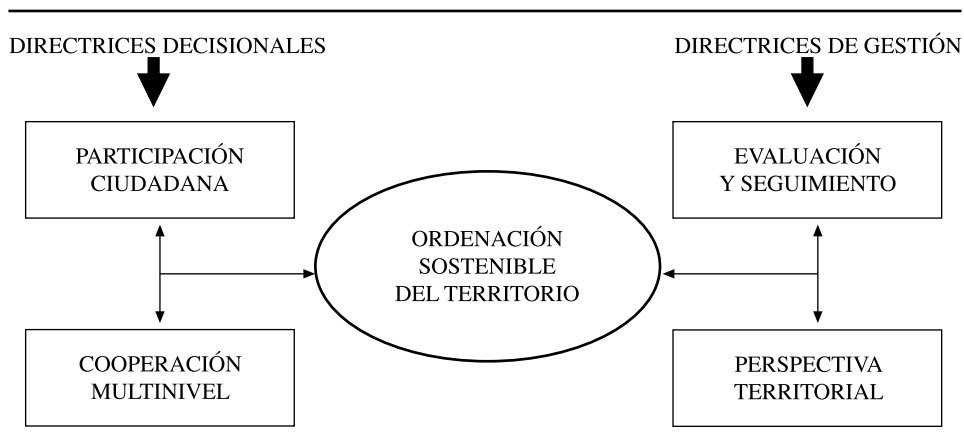
2. Esta definición fue planteada en 1991 por Robert Charlick, experto de la United States Agency for International Development y responsable del proyecto Governance working paper. Cit. por A. OSMON (1998:20).

abierta al debate y, «cada vez más a menudo, a enfrentamientos» (SUBRA, 2008:11), y habida cuenta además de la incidencia reconocida que la lógica de la discrepancia, abierta, empero, a las modalidades de resolución que pudieran adoptarse en cada caso, tiene en la configuración de las estrategias y los procesos relacionados con el desarrollo local (PEEMANS, 1998:67).

- Todo ello se inscribe asimismo en un contexto favorable al reforzamiento de los vínculos sobre los que se construye una ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad, al amparo de las manifestaciones ligadas a la aparición de lo que pudiera entenderse como una nueva cultura política (ZOIDO, 2007: 11). Más aún, sabedor del nivel de responsabilidad que la compete en el espacio público, el comportamiento ciudadano, no exento de fuertes contradicciones, tiene mucho que ver con esa tendencia generalizada en las sociedades actuales a asumir conscientemente como propios los desafíos a que se enfrenta la sociedad y que acaban sentando las bases de un compromiso permanente, apoyado en estructuras asociativas tan diversas como cambiantes y que aportan sus virtualidades intrínsecas a los «territorios socialmente responsables».
- Y, finalmente, no cabe tampoco someter a cuestión la creciente relevancia asignada a los principios de rigor, eficacia y control con los que se trata de impregnar el sentido de las directrices aplicadas a las intervenciones públicas con dimensión territorializada. Pues, pese a que los objetivos alcanzados pudieran alejarse de los previstos, hasta el punto de ser percibidos de manera testimonial, no cabe duda de la importancia asignada a la aplicación de criterios e indicadores valorativamente críticos de las repercusiones derivadas de las actuaciones llevadas a cabo, en virtud del reconocimiento que se concede a la necesidad de analizar convenientemente el modo de utilización de los recursos, sin olvidar, en coherencia con la metodología evaluadora, la visión prospectiva con que al tiempo han de ser contempladas las estrategias puestas en práctica.

2. DE LA ORDENACIÓN AL BUEN GOBIERNO DEL TERRITORIO: UN ENTRAMADO COHERENTE DE PRINCIPIOS Y ESTRATEGIAS

Aunque es sabido que estas tendencias han hecho su aparición en distintos momentos de la trayectoria seguida por la práctica de la ordenación del territorio, el interés de su estimación conjunta estriba en el hecho de que permiten configurar una trama de instrumentos interdependientes capaces de definir con claridad los pilares esenciales sobre los que ha de sustentarse el buen gobierno del territorio, ante el convencimiento de que ordenarlo constituye un «proyecto global de sociedad» (GUIGOU, 1992: 334). Es así como debiera interpretarse el alcance de sus implicaciones a la hora de destacar la relevancia de las líneas de acción que resultan de su consideración en el funcionamiento y organización de las dinámicas territoriales contemporáneas en las diferentes escalas. De ahí la pertinencia de la articulación planteada entre dos tipos de directrices, desglosadas a su vez en otros tantos procedimientos de actuación (FIG. 1).

Figura 1. *Directrices para una ordenación sostenible del territorio*

De un lado, cabe aludir a las que conciernen específicamente al proceso de elaboración y toma de las decisiones - directrices decisionales - por parte de los órganos con responsabilidad y competencia para ello, y cuya capacidad de iniciativa se ve sensiblemente enriquecida merced al margen de posibilidades permitido por la «participación ciudadana» y por las diferentes modalidades de «cooperación multinivel», tanto entre instituciones como en el complejo de los vínculos susceptibles de ser construidos entre el sector público y el sector privado.

Y, de otro, gran interés espacial revisten las que pudieran ser identificadas como directrices de gestión, entendiendo como tales aquellas que inciden directamente sobre los niveles de exigencia y efectividad que emanan de los instrumentos destinados a la «evaluación y seguimiento» de los resultados obtenidos, mediante la verificación de sus ajustes respecto a los objetivos contemplados, así como por las posibilidades inherentes a la «prospectiva territorial», en virtud del margen de confianza que proporciona la decisión asumida a partir de los riesgos que entraña y de la visión anticipatoria y proactiva de los procesos en que ha de enmarcarse con un horizonte a medio y largo plazo.

De la coherencia y continuidad de los vínculos establecidos entre ellas derivan avances significativos en la forma de concebir las buenas prácticas en la ordenación y gobierno del territorio, en coherencia con los equilibrios deseables entre la eficiencia y la equidad o con la consecución de objetivos de transformación de las estructuras territoriales acordes con la lógica del desarrollo sostenible. Más aún, conviene partir del hecho de que de su asimilación por parte de quienes ostentan el poder de decisión, y bajo cuya responsabilidad y capacidad de supervisión se encuentra el funcionamiento de los canales de participación, depende el grado de calidad alcanzado en las intervenciones que ordenan los procesos de transformación territorial, en la medida en que asegura el buen gobierno del territorio como «un ecosistema en el que coexisten en red todos los que participan en el desarrollo y en la ordenación» (BRIMONT-MACKOWIAK, 1997:209).

En este planteamiento previo descansa la intención de profundizar, a partir de experiencias concretas, en las posibilidades, perspectivas e incertidumbres que gravitan en torno al concepto de participación ciudadana como uno de los baluartes esenciales, y a la par más controvertidos, de las políticas públicas relacionadas con la ordenación del territorio. Y ello por dos razones fundamentales: porque, como manifestación primordial de la llamada «gestión de proximidad», ejemplifica el nivel de compromiso e implicación de la sociedad en el diseño de las estrategias territoriales, y porque pone a prueba —en función de las relaciones que en el seno del territorio se construyen entre los individuos, las asociaciones y las instituciones— la calidad de los mecanismos de gestión pública, que precisamente encuentran en el reconocimiento de la participación una de las bases que aseguran el reforzamiento de su legitimidad democrática.

3. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONCEPCIÓN, LOS OBJETIVOS Y LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA REGULADOR

El papel desempeñado por la participación ciudadana en la concepción y el comportamiento de las políticas públicas ha merecido desde los años cincuenta del siglo XX una atención relevante, que se ha ido fortaleciendo en nuestros días, como corresponde a la importancia e interés de sus implicaciones, directas o inducidas, en el funcionamiento de los instrumentos operativos relacionados con la gestión pública y la ordenación del territorio. Y es que, en torno a las expectativas creadas por las posibilidades de intervención de la comunidad organizada en el proceso de toma de decisiones con impacto territorial, ha surgido un amplísimo elenco de experiencias que ponen de manifiesto tanto el interés por parte de los ciudadanos como de las administraciones públicas responsables en asumir la existencia de una realidad sociológica, cultural y política en la que se cimentan los pilares de la calidad democrática del sistema decisional, y cuyo reconocimiento propende a un estilo de gobierno más sensible, integrador y eficiente. Aspecto no ajeno al hecho de que la democracia apoyada en la participación se haya convertido en una aportación «natural» a la democracia representativa (KIEVITS, 2007: 56), cuando no se muestra como una «oposición», un contrapoder, a ella (CRÉPON et STIEGLER, 2007:10; FUNG et OLIN WRIGHT, 2005: 54).

Se trata, en cualquier caso, de una cuestión no exenta de polémica, toda vez que las iniciativas de participación aparecen permanentemente abiertas a un escenario complejo donde las tendencias nunca son lineales, las estrategias varían en función de circunstancias imprevisibles, las respuestas ante las proposiciones, ya sean en sentido corrector o alternativo, no aparecen aseguradas de antemano y, lo que no es menos importante, los resultados pueden ser acusadamente antitéticos. No es errado, pues, afirmar que la participación, tanto en virtud de su reconocimiento a través de los diferentes marcos reguladores como de la pluralidad de experiencias a que da lugar y de las variaciones observadas entre unos espacios y otros, se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo, y particularmente a escala local (FONT, 2001).

En ello reside la pertinencia de su consideración por parte de los geógrafos — como bien afirma HAGGETT (2001:516), al aludir a la interpretación con perspectiva espacial de los mecanismos de decision-making, o destaca MASSON-VINCENT (2008: 85) cuando aboga en defensa de la noción de geo-gouvernance— para la adecuada comprensión e interpretación de las estrategias y dinámicas territoriales, ya que, de otra manera, sería muy difícil entender las vicisitudes, altibajos y tensiones que jalonan la puesta en marcha de un conjunto de intervenciones materiales cuyos efectos presentan una resonancia social, económica y territorial. Y es que no en vano en función de ella tienen lugar «los procesos generadores de valoración de problemas y soluciones y los procesos conformadores de actitudes, favorables o desfavorables, respecto de iniciativas orientadas a la solución de problemas» (BERNÉ et alii, 2000: 95). De ahí que valorar la relevancia geográfica de este hecho —máxime cuando la participación ciudadana aparece identificada con «la vida de las ciudades» (PINDADO, 2008)— obliga a insertarlo en el contexto de las premisas que orientan la acción de gobierno en consonancia con los cambios ocurridos en los principios que sustentan el ejercicio del poder y a cuyas expensas cobran pleno significado las referencias insistentes en el valor de la llamada «democracia de proximidad», como una de las ideas imbricadas en la perspectiva del «nuevo espacio público» (INNERARITY, 2006).

Evidentemente, el margen de maniobra y las posibilidades que se derivan de los dispositivos creados con tal fin depende de los niveles de calidad democrática y de receptividad asumidos específicamente por las administraciones públicas como órganos de poder y decisión, de tanta importancia como el sentido de la responsabilidad y de la coherencia estratégica por parte de quienes, desde la sociedad, participan en los procesos de debate y consulta (DE CARLO, 1999:188). Es así como hay que valorar, a partir de esta urdimbre de interrelaciones que facilitan el tránsito del conflicto a la cooperación, el alcance y efectividad de una práctica que aparece asumida y ratificada en numerosos documentos y declaraciones hasta convertirla en una de las nociones más reiteradas en la configuración de las estructuras organizativas contemporáneas relacionadas con el gobierno y la ordenación del territorio.

Sin intención de llevar a cabo una enumeración pormenorizada de las numerosas referencias normativas que subrayan la necesidad de considerar la importancia y aplicabilidad de este principio, baste hacer mención, por su incidencia en el ámbito que nos ocupa, a las ideas planteadas en España, tanto a partir de su propio soporte regulador como en función de las implicaciones a que da lugar la transposición del dispositivo comunitario europeo.

3.1. *Del reconocimiento constitucional a las disposiciones incorporadas al funcionamiento de la democracia local y a los instrumentos de gestión urbanística y ambiental*

Su rango constitucional aparece explícito en el tratamiento otorgado por la Constitución española en el Art. 9.2. de su Título preliminar, referido a la responsabilidad de los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la

vida política, económica, cultural y social». Este objetivo, planteado con una dimensión genérica, se convierte en derecho fundamental al amparo de lo establecido en el Art. 23.1, donde se subraya el derecho de los ciudadanos a «participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes...», hasta alcanzar dimensión administrativa en el Art. 105, que remite a la ley que ha de regular el acceso a la información y la audiencia de los ciudadanos «en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

Contemplados desde la perspectiva territorial, los mecanismos participativos irán adquiriendo progresivamente carta de naturaleza en algunas de las normas sustanciales concebidas para la gestión del municipio, estructura básica que articula la trama de decisiones de los gobiernos locales, entendidos como el «cauce primario de la participación», según enfatiza la Agenda Local promulgada por la Federación Española de Municipios y Provincias. De ahí la obligada alusión, en primer término, a las Leyes destinadas a regular el funcionamiento de esta escala de actuación una vez afianzada la democracia local en España. Es lo que se deduce, en efecto, de los contenidos desarrollados en esa línea por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), que institucionaliza por vez primera en España la estructura participativa al alcance de la ciudadanía en un marco de transparencia de la información. Más aún, subrayando el papel del municipio como la «entidad básica de la organización territorial del Estado», los Ayuntamientos se identifican como los «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades».

Todo el capítulo IV de la Ley se dedica a precisar las directrices que han de orientar el funcionamiento de la participación ciudadana, destacando la voluntad de las Corporaciones locales a «facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (Art.69.1), aunque dejando bien claro que las formas, medios y procedimientos utilizados no irán en detrimento de la facultad decisoria atribuida a los órganos representativos de la voluntad popular. Asimismo la Ley garantiza el derecho a la información, de modo que los ciudadanos puedan disponer de «copias completas del planeamiento vigente» (Art.70.2) y de las «certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes» (Art.70.3) al tiempo que los Ayuntamientos asumen la obligación de establecer normativamente los procedimientos y órganos para «la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales» (Art. 70 bis.1). No menor atención merece la facultad que asiste al ciudadano de ejercer, con los niveles de respaldo fijados por ley en función del número de vecinos, la iniciativa popular, lo que le faculta para «presentar propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal» (Art. 70 bis.2).

Relevantes serán también las estructuras en las que amparar el desarrollo de la voluntad participativa, tanto de las corporaciones como de la ciudadanía. A ello se refiere expresamente el Art. 24 que confiere a los Ayuntamientos la capacidad para crear con este fin «órganos territoriales de gestión desconcentrada», lo que se traduce

en la posibilidad de poner en marcha Consejos Sectoriales referidos a temas específicos, o el Art. 131, referida a la figura del Consejo Social de la Ciudad, que, «integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas», ha de tener como fin «la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos». Y del mismo modo conviene traer a colación el propósito que anima en el Art. 132 la capacidad otorgada a los plenos municipales a la hora de crearde una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones «para la defensa de los derechos de los vecinos» y la supervisión de la Administración municipal, con obligación de atender todas las solicitudes presentadas, justificando la respuesta de manera razonada, y de publicar un informe anual en el que se haga balance de su ejecutoria.

A la postre, la voluntad de aplicación de estos principios llevaría, un año después de promulgada la ley, al nacimiento de la Comisión de Participación Ciudadana de la FEMP, que en 1987 aprobaría un texto de notable significado territorial, dado a conocer con el expresivo título «La Participación Ciudadana en el Municipio. Reglamento orgánico de participación ciudadana. Un modelo de gestión». Su intencionalidad no admite equívocos: se decanta claramente a favor de la puesta en marcha en los Ayuntamientos de Reglamentos sustentadores de la participación social de acuerdo con unas directrices comunes, bien explícitas en la norma, aunque lógicamente acomodadas al margen de discrecionalidad de los municipios como corresponde al ejercicio de la autonomía que constitucionalmente les es reconocida.

Todas estas pautas, inicialmente emanadas de la Ley de Bases, habrán de ser posteriormente reconducidas mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de «medidas para la modernización del gobierno local», también conocida como Ley de Grandes Ciudades. En esencia, sus objetivos no son otros que los de fortalecer en el aspecto que nos ocupa las directrices ya recogidas previamente en la Ley básica, a la que califica de insuficiente y meramente declarativa, abogando fundamentalmente por la intensificación de los niveles de participación ciudadana en el gobierno local con el propósito de «evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública». Es un objetivo que la propia norma trata de potenciar cuando insiste en la necesidad de arropar la capacidad autoorganizativa de los municipios, señalando la conveniencia de que la legislación estatal establezca «unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación». De hecho, la llamada Ley de Grandes Ciudades supone un paso muy importante en la posición del legislador a favor del afianzamiento de la participación ciudadana y, sobre todo, en la clarificación de los mecanismos concretos que la hagan posible con las garantías necesarias³.

3. Tres han de ser, según esta Ley, los mecanismos a aplicar:

- El establecimiento de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva.

De hecho este propósito guarda a su vez coherencia con lo ya previsto en la Ley 50/1997, del Gobierno, en cuyo Art. 24 se establece el procedimiento de información pública y audiencia, bien de forma directa o por medio de asociaciones u organizaciones reconocidas por la ley, al que podrán acogerse los ciudadanos cuando una disposición «afecte a sus intereses legítimos», circunstancia que lo hace obligatorio en el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico hasta el extremo de considerar nulo el trámite si no se cumple este requisito. Y, finalmente, con la misma intencionalidad hay que interpretar las referencias a la participación ciudadana recogidas en el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), que explícitamente garantiza, entre sus disposiciones generales, «el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas» (Art. 3.2 c)⁴. Quedará reconocido como un derecho específico del ciudadano⁵ sobre la base, como expresivamente señala en el preámbulo, de «unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente».

3.2. *El alcance de la normativa comunitaria: el significado de las Directivas derivadas de la aplicación del Convenio de Aarhus. Su incidencia en las directrices de la Federación Española de Municipios y Provincias*

En este proceso de reafirmación de la democracia participativa no es posible hacer caso omiso de las implicaciones que trae consigo el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio

-
- La aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos
 - La introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares.

4. Derecho reiterado en el Art. 11.1 por el que se dispone que «todos los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas y los convenios suscritos por la Administración deben ser sometidos a información pública según lo dispuesto en la legislación de la materia».

5. Así se señala el derecho a «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» (Art. 4.e) y 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» (Art. 4 f).

ambiente, aprobado en Aarhus el 25 de junio de 1998. Recogiendo esencialmente los planteamientos formulados en el principio número 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), donde se establece «que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos», hace suyos también los postulados que inspiran la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), cuando en su Art. XIX, y en relación con el derecho a un urbanismo armonioso y sostenible, alude a la voluntad municipal a favor del equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente en consonancia con el reconocimiento de las capacidades participativas de la sociedad. Y es que la propia Carta subraya el valor de ciudad como ámbito en el que se crean «las condiciones para una democracia de proximidad», capaces de facilitar la construcción de «una ciudadanía de la ciudad».

Ahora bien, la trascendencia real del Convenio de Aarhus viene dada ante todo por la incorporación de sus principios informadores a documentos de fuerte implicación en las políticas territoriales. Es lo que sucede en relación con el Convenio Europeo del Paisaje (2004), ratificado por España en 2007, en cuyo Art. 5.c se insta a los Estados a «establecer procedimientos para la participación pública», en la medida en que el paisaje debe ser entendido a partir de las percepciones que de él tengan quienes «lo viven y visitan» (FERNÁNDEZ, 2006: 304) y también con las disposiciones comunitarias europeas a través de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)⁶, promulgadas antes de que España suscribiese el Convenio de Aarhus a finales de 2004 para proceder a su entrada en vigor el 31 de marzo de 2005.

Su transposición al ordenamiento español adquiere plasmación explícita en un texto legal de obligada referencia, como es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En ello estriba la relevancia del Art. 3.2. sobre «derechos en materia de medio ambiente en relación con la participación pública» y el Título III, expresamente centrado, en su Art. 16, en el derecho a la participación pública en la «elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente». Todo ello supone un nivel de compromiso que, aparte de su formalización jurídica, deberá quedar explícito en los Informes Nacionales sobre Medio Ambiente, donde se recoja, «en intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años», el nivel de cumplimiento de los objetivos previstos en el Convenio de Aarhus así como toda la información «sobre la calidad del medio ambiente y sobre las presiones a que se encuentra sometido». Sin embargo, al tratarse de una competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley se muestra muy abierta en la determinación final de los procedimientos a seguir, por lo que se

6. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

limita a definir un marco global centrado en la necesidad de fomentar los niveles de participación «del público», remitiendo a las distintas administraciones la elaboración de los respectivos procedimientos, obviamente adaptados al Convenio de Aarhus y a las disposiciones comunitarias.

En sintonía con el contexto normativo así creado no hay que ignorar los esfuerzos realizados de nuevo por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias para impulsar en las administraciones locales una posición favorable a la implantación y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, enriqueciendo su línea argumental con los nuevos enfoques aparecidos en la primera década del siglo XXI. Precisamente en esta dirección se encuadran los objetivos perseguidos con la Agenda Local de la Participación (ALAPAR), que es promovida en 2005 y en torno a la cual se abrió un amplio debate en el municipalismo español hasta cristalizar en el documento final, elaborado en Barcelona en noviembre de 2006. Someramente cabría decir que con la Agenda Local - que plantea el ejercicio de la participación «no sólo como un derecho fundamental sino como el elemento clave para conectar la acción de gobierno con las necesidades de las personas y facilitar la eficacia de las políticas»- se trata de fijar, de manera orientativa y actualizada, una serie de líneas de actuación susceptibles de materializar las directrices de participación promovidas por los Ayuntamientos, con el fin de adecuarlas a las particularidades de cada municipio.

Y, dentro de las mismas coordenadas, conviene mencionar el Reglamento-Tipo de la Participación Ciudadana, aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 26 de abril de 2005, y cuyos contenidos son congruentes, como no podía ser de otro modo, con los debates al tiempo suscitados en torno a la ALAPAR. Refleja, en cualquier caso, la voluntad por parte de la Federación de establecer un Reglamento de mínimos, que esclarezca las ideas básicas que, conforme a las actualizaciones normativas, enmarcan la dimensión jurídica y el nivel de operatividad de la política de participación susceptible de ser acometida por los Ayuntamientos españoles, asumiendo para ello, y como expresión fehaciente del compromiso a favor de la participación y de la transparencia informativa, el caudal de aportaciones y experiencias acumuladas desde que a mediados de los ochenta entraron en vigor los primeros Reglamentos asociados a la Ley de Bases de Régimen Local, sin olvidar la necesaria adscripción a los fines que inspiran la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Concebido para «habilitar los canales más adecuados para el mejor ejercicio de la participación», su interés estriba sobre todo en la sistematización de los derechos que asisten a los ciudadanos en esta materia y que aparecen desagregados en doce categorías⁷. Representan el fundamento sobre el que descansan los tres pilares que

7. El Capítulo I de Reglamento recoge, en efecto, los siguientes Derechos de Participación de los Ciudadanos y Ciudadanas: a la participación; a la información; de petición; de audiencia; a la iniciativa ciudadana; a presentar quejas, reclamaciones y sugerencias; a la intervención en las sesiones públicas municipales; a la consulta popular o referéndum; a una política municipal de fomento de las asociaciones; al acceso y utilización de las tecnologías de la información y comunicación; de reunión; y a la promoción efectiva de los derechos de participación.

estructuran el Reglamento a la par que le proporcionan coherencia funcional: de una parte, el modelo organizativo, configurado por los sistemas de información, atención y comunicación, la audiencia pública, el fichero municipal de entidades ciudadanas y el sistema de defensa y protección de los derechos ciudadanos; de otra, los órganos de participación, en los que específicamente se señala la creación del Consejo de Ciudad, amén de los Consejos Territoriales y los Consejos Sectoriales; y, por último, el epígrafe dedicado al fomento de las metodologías participativas, donde quedan definidas las fases del proceso participativo y el modo de utilización de aquéllas, obligando a la elaboración de una memoria anual de evaluación.

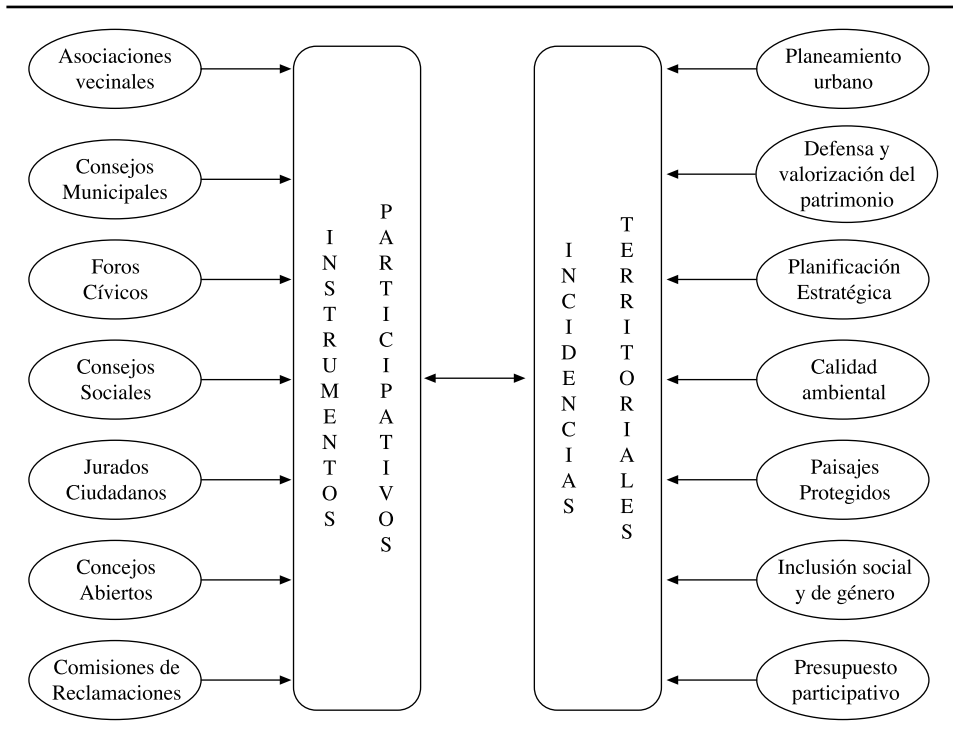
Merced a estos principios y objetivos asentados en el tiempo, puede decirse que la participación ciudadana se ha ido progresivamente consolidando como una opción plenamente incorporada al marco regulador de las políticas públicas. A través de un proceso que en España aparece asociado a las posibilidades creadas por la redistribución territorial del poder de decisión y por la democratización de las administraciones locales⁸ ha fraguado un denso conjunto de disposiciones, modalidades y estructuras de actuación formalizada, que descansa en las premisas de la legislación básica del Estado y en los compromisos emanados tanto de los convenios internacionales como de las directivas comunitarias europeas. Constituye, en suma, un importante entramado normativo con el que arropar, con las suficientes garantías y la debida seguridad jurídica, las diferentes formas de actuación a que se abren las posibilidades inherentes a la democracia participativa, por más que sea a través de la experiencia y la aplicación concreta como se ha de valorar el alcance efectivo de su puesta en práctica.

4. AMPLITUD DE EXPERIENCIAS Y VARIABILIDAD DE RESULTADOS

A medida que el soporte de regulación ha contribuido a clarificar y fortalecer la misma noción de participación ciudadana y ampliado sus perspectivas de reconocimiento e incidencia en los ámbitos de la decisión, los elementos organizados en torno a ella no han cesado de enriquecerse con nuevos métodos y posibilidades que han traído consigo la modificación de las estructuras de gestión pública, de los estilos de gobierno y, obviamente también, de los aspectos susceptibles de aplicación de las actuaciones participativas. Tiende así a configurarse una tipología muy abierta, y en permanente readaptación, de instrumentos de participación e incidencias territoriales (FIG.2), caracterizada por la diversidad de sus componentes respectivos, lo que es fácilmente explicable en función de las variaciones permitidas tanto por la dinámica de la sociedad como por las necesidades inherentes a la satisfacción de los objetivos a que obligan los esfuerzos a favor de la calidad y cohesión interna de los territorios.

8. También las Comunidades Autónomas se han hecho eco de esta tendencia. Es el caso de la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (2008), cuyo Reglamento de desarrollo y ejecución será aprobado por Decreto 76/2009, de 5 de junio así como de la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento de la Participación Ciudadana en la Comunidad Canaria (2010).

Figura 2. Instrumentos de participación y efectos territoriales



La experiencia revela, sin embargo, que la práctica de la participación ciudadana y sus efectos en las políticas públicas, y sobre todo cuando se trata de cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio, se encuentra lógicamente determinada por las particularidades de los escenarios de aplicación respectivos. Aunque las valoraciones globales parecen justificadas al analizar los efectos más significativos generados en espacios sujetos al mismo sistema de regulación, es evidente que el conocimiento cobra una dimensión más expresiva, tanto por la entidad del caso estudiado como desde el punto de vista comparativo, cuando la atención queda ceñida a la interpretación de los procesos y sus manifestaciones debido a las circunstancias que concurren en una realidad territorial específica, justificando así la racionalidad política de los programas con los que se trata de abordar las soluciones a los problemas detectados (ATKINSON, 1998:78). La razón no es otra que la que deriva de la relevancia otorgada a la escala local como el marco más representativo, y con mayor utilidad empírica, para profundizar en la valoración de las tendencias que caracterizan lo que se ha interpretado como un ejemplo manifiesto de «democracia endógena», esto es, la que se halla definida por las condiciones del entorno en que se lleva a cabo, y cuyo margen de posibilidades depende de tres factores esenciales:

- De la oferta institucional de participación, determinada por el modelo organizativo específicamente creado por el poder local para formalizar los procesos de participación ciudadana y conferir la importancia, no siempre coincidente, asignada a la información, a los procesos de diálogo y a la toma en consideración de las aportaciones provenientes de la ciudadanía.
- De la capacidad organizativa de la sociedad local, desarrollada a partir de las iniciativas desplegadas por el asociacionismo ciudadano y las federaciones que articulan las actuaciones en el seno de la vida local.
- De los rasgos estructurales del espacio que resultan determinantes, en la medida en que orientan el sentido de las actuaciones, justifican el alcance de las propuestas y fundamentan el significado estratégico de las acciones acometidas en cada caso. Y es que el ejercicio participativo no puede entenderse al margen de los problemas del territorio concreto, que operan como catalizadores de la participación y como cauce de los procesos de movilización cívica.

4.1. *Experiencias de gestión de proximidad en municipios urbanos de Castilla y León: el significado de la participación ciudadana en la estrategia coordinada de desarrollo de Valladolid y Palencia*

Sin necesidad de abundar en la cobertura legal que soporta el funcionamiento de los mecanismos de participación a escala autonómica, bastaría señalar de entrada que, en ausencia de una Ley específica en tal sentido, la Comunidad de Castilla y León contempla de manera explícita en el Art. 11 de su Estatuto de Autonomía los derechos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y a promover la convocatoria de consultas populares. Reconocimiento que vendrá reforzado por el Art. 12 cuando se remite a las leyes que han de garantizar el derecho a la información y a la formulación de quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, así como por el Art. 25.2. relativo a la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley Orgánica correspondiente⁹. Por su parte, y de manera más concreta, la Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales, alude, en su Art. 101, a que tanto la Comunidad como las entidades locales con competencias en la materia «fomentarán y asegurarán la participación ciudadana en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los servicios sociales, a fin de contribuir a la adecuación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública a las necesidades de las personas y de los distintos colectivos sociales».

Si en este contexto, amén del ya señalado en el epígrafe anterior, cabe entender de forma cabal el margen de actuación en el que se encuadra la capacidad de iniciativa de los Ayuntamientos, la formalización efectiva de estas atribuciones obedece primordialmente, como se ha señalado, a las características y entidad de la oferta institucional

9. L.O. 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

que en el campo de la participación ciudadana ofrezca el poder local a sus ciudadanos, partiendo del principio de que «los espacios institucionales de participación ofrecen una valiosa oportunidad para la educación cívica» (CUESTA, 2007:465).

De ahí el valor que, desde el punto de vista empírico, posee la aproximación al conocimiento de las prácticas de democracia participativa incorporadas al ámbito de actuación de los Ayuntamientos seleccionados con tal fin, es decir, los correspondientes a las ciudades de Valladolid y Palencia. Dos son los criterios utilizados en la selección de este ejemplo: por un lado, el que se asienta en un conocimiento de la realidad local en los respectivos escenarios de análisis, en sintonía con los objetivos del Grupo de Investigación en que se inscribe¹⁰; y el que, por otro, justifica su toma en consideración en virtud del interés prospectivo que sin duda tiene el conocimiento, interpretación y valoración del alcance que los instrumentos de participación ciudadana pueden revestir en el especial contexto creado tras el compromiso suscrito el 14 de julio de 2010 por los Ayuntamientos de las ciudades de Valladolid y Palencia, al integrarse conjuntamente en la iniciativa comunitaria europea Smart City, en la que se contempla la elaboración y presentación de proyectos conjuntos relacionados con tres aspectos claves: el aumento de la eficiencia energética, las medidas de apoyo a la fabricación del coche eléctrico y la mejora de la atención al ciudadano mediante las nuevas tecnologías.

Se trata de una actuación coordinada de gran envergadura, cuyo enfoque está estratégicamente justificado por los imperativos del cambio tecnológico en las fábricas automovilísticas que el grupo Renault posee en ambas ciudades, incluyendo la vertiente relacionada con la cuestión que nos ocupa, cual es la mejora de la gestión de la ciudad sobre la base de una utilización más eficiente de los instrumentos técnicos aplicados a la información del ciudadano y a la gestión de los servicios públicos. Dicho de otro modo, la prevalencia de la dimensión técnico-industrial que presenta el acuerdo de cooperación entre dos ciudades estratégica y funcional articuladas entre sí sobre los cimientos de un proceso de interrelación que no ha cesado de afianzarse en el tiempo (MANERO, 1998: 201), no obsta para encontrar en él una dimensión operativa en función de la importancia que dentro de él se asigna a las actuaciones a favor de la calidad de vida de los ciudadanos y a la mejora de los mecanismos de gestión de la ciudad. De ahí la conveniencia de plantear hasta qué punto esta iniciativa puede aportar un salto cualitativo dentro de los instrumentos participativos vigentes en ambas ciudades, lo que obliga a la consideración de sus rasgos respectivos a la par que de sus posibilidades de engarce, de manera que, sin menoscabo de la autonomía local, puedan tenderse a una armonización de pautas susceptibles de favorecer sinergias positivas en este sentido, congruentes, como es obvio, con la finalidad del proyecto de cooperación estratégica concebido con el horizonte 2020.

10. Este artículo corresponde a la línea de investigación amparada en los Proyectos «Ordenación del territorio y competitividad urbana: análisis y evaluación de las políticas públicas de gestión de las ciudades de Castilla y León» (VA081/03) y «Nuevas metodologías y directrices aplicadas a la ordenación y gestión del territorio: estudio comparado de las políticas territoriales de Castilla y León en el contexto español e internacional» (VA025A08).

En principio, parece evidente la variedad de directrices estratégicas adoptadas en cada caso bajo las orientaciones de una política municipal donde se superponen proyectos ambiciosos y decididamente impulsores de la participación y los que, en cambio, adolecen de dificultades para cristalizar en actuaciones efectivas. Dada su interesante implicación en el espacio, constituyen un ejemplo expresivo para entender las complejidades inherentes a la aplicación territorial de esta dimensión de las políticas públicas y de los movimientos sociales en los que se sustentan en ambas ciudades.

La experiencia de Valladolid destaca, en principio, por la importancia histórica que en ella ha tenido el asociacionismo ciudadano, en torno al cual han gravitado la historia del proceso movilizador y las relaciones, no siempre fáciles, con los gobiernos locales. La constitución en 1980 de la Federación de Asociaciones de Vecinos constituye un hito importante en el proceso de reafirmación de la conciencia cívica en una ciudad caracterizada por un fortísimo crecimiento urbano, responsable de la configuración de barrios muy densificados cuya voluntad reivindicativa y capacidad aglutinante de la sociedad guardaban estrecha correspondencia con la gravedad de sus carencias dotacionales, que en ocasiones alcanzaban situaciones dramáticas. Siendo ésta una constante en la evolución contemporánea de la ciudad, el margen de posibilidades creado en este sentido por el poder municipal se organiza en torno a tres órganos, con muy desigual significado y relevancia. Integrada la participación ciudadana en una Concejalía que comparte esta responsabilidad con la de Educación y Deportes, y en ausencia de un Reglamento de Participación específico, la toma en consideración de la sensibilidad y de las demandas sociales aparece fundamentalmente ligada, según su implantación en el tiempo, a los Concejos Abiertos, a los Consejos Municipales, al Consejo Social de la Ciudad y a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

La figura de los Consejos Abiertos forma parte del entramado participativo local desde su creación el 14 de septiembre de 1999, cuando se integran en el organigrama de la Concejalía de Participación Ciudadana. Su finalidad consiste en ser un lugar de encuentro periódico entre los responsables municipales y los ciudadanos, convocados ex profeso para exponer los problemas y las demandas relativos al barrio en el que se lleva a cabo la reunión. De carácter estrictamente consultivo, sus posibilidades quedaron claramente delimitadas tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJ) de 30 de marzo de 2005 que, en respuesta desestimatoria a un recurso presentado por la oposición, los considera «asambleas vecinales carentes de naturaleza administrativa, orgánica y decisoria, que tienen el contenido y alcance propio de una actuación política y discrecional del órgano de gobierno del Ayuntamiento». Y carácter consultivo no vinculante tienen también los Consejos Municipales, concebidos, de acuerdo con la Ley, como órganos de la Administración Municipal para todos aquellos asuntos que, desde los órganos corporativos, «se considere necesario someter en materia de participación, promoción, y atención» para las cuestiones que respectivamente les conciernan¹¹.

11. Es decir, Educación, Movilidad, Agenda Local 21, Infancia, Mujer, Personas Inmigrantes, Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Cooperación al Desarrollo.

Las dos últimas instancias, que forman el armazón más consistente del sistema participativo vallisoletano, se limitan a asumir la orientación que en ambos casos establece la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, como ya se ha señalado, aunque su implantación se llevará a cabo con mucho retraso respecto a ella. El Consejo Social de la Ciudad de Valladolid nació por acuerdo municipal de 8 de febrero de 2005. Su propio Reglamento resulta contundente en la ratificación de una idea central sobre el papel de la participación ciudadana cuando señala que «la vida de los ciudadanos va a depender en múltiples aspectos del modelo que se haya elegido, del desarrollo urbano que se proyecte y de la capacidad de gestión sobre las ideas municipales», para insistir en la necesidad de «órganos de participación donde esté representada la parte más activa de la ciudad, que, sin tener responsabilidad directa en la toma de decisiones -que corresponde a los órganos de gobierno de los Ayuntamientos-, contribuyan con ideas, estudios y proyectos a desarrollar la ciudad en la que viven».

El abanico de funciones y facultades a las que potencialmente se abre el Consejo Social es considerable, hasta el punto de que difícilmente se echa de menos ningún aspecto significativo de la realidad social y económica del municipio, que no pueda ser encauzado a través de este organismo. Atribuciones que no le van a zaga desde el punto de vista territorial, ya que no sólo le compete la responsabilidad de informar sobre el planeamiento urbano sino también la de elaborar dictámenes relativos a la planificación estratégica y los grandes proyectos de la ciudad. Por su parte, la Comisión Especial verá a luz en 2007 como un servicio de canalización de reclamaciones y sugerencias que, tramitadas por registro o mediante los procedimientos técnicos a disposición del usuario, son gestionadas por el Centro de Atención al Ciudadano, responsable a su vez de dirigir las, para su respuesta, al Servicio respectivo. De éste proviene la respuesta que se dirige al ciudadano a través del mismo procedimiento utilizado para su presentación inicial.

La aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana por el Ayuntamiento en 1988 hace de la ciudad de Palencia el primer Ayuntamiento que en Castilla y León pone en marcha una iniciativa de estas características. Adaptado a los objetivos y esquema propuestos por la FEMP, respalda inequívocamente la necesidad e importancia del movimiento vecinal, que estará organizado por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Palencia (FAVPA) al tiempo que trata de fortalecer los objetivos de participación en la estructura organizativa de los Consejos Municipales Sectoriales¹². La propia consulta del Reglamento, pieza nuclear del sistema participativo palentino, evidencia la asunción por parte del Ayuntamiento de los principios y procedimientos que procuran coherencia a la voluntad política en pro de una participación ciudadana activa y eficaz. Sin necesidad de entrar en detalles, baste señalar la atención otorgada al servicio de información, iniciativas, reclamaciones y quejas, a los mecanismos previstos de información pública y a las formas con las que la participación puede manifestarse, ya sea mediante la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, el derecho de voz en audiencia pública del Pleno o la consulta popular.

12. Participación Ciudadana, Consumo, Mujer, Educación, Tráfico, Cooperación Internacional al Desarrollo, Medio Ambiente, Mayores, Fiestas, Atención Personas con Discapacidad y Acción Social.

3.2. *Un panorama de contrastes, insuficiencias y posibilidades*

Como puede verse, la estructura del modelo de participación presenta contrastes y matices significativos entre uno y otro municipio. En concreto, podría decirse que el principal factor de diferenciación está determinado por la existencia o no de un Reglamento de Participación Ciudadana, sobre todo si se tiene en cuenta la clarificación de posiciones que este proporciona como documento de referencia que va más allá de lo testimonial para convertirse en un baluarte del compromiso político y de las pautas que orientan el modelo de gestión. Hasta qué punto incide este aspecto en la aplicación efectiva de los instrumentos disponibles es algo que, evidentemente, sólo la experiencia puede proporcionar. Las comprobaciones efectuadas in situ, mediante una labor de seguimiento regular y la consulta a los representantes de las asociaciones vecinales, permiten plantear una serie de consideraciones que estimo de utilidad en este propósito de analizar la incidencia territorial de la participación ciudadana. Para comprender el alcance del fenómeno conviene delimitar claramente los dos marcos de actuación en los que se plantea: de un lado, a través de los niveles de calidad, coherencia y efectividad de los instrumentos formales asociados la oferta institucional; y, de otro, en función del tipo de relaciones existentes entre los movimientos asociativos y el poder municipal.

A falta, como se ha visto, de un Reglamento específico de Participación Ciudadana o de una Comisión Sectorial concebida con este fin, la operatividad de los mecanismos existentes en Valladolid muestra un panorama ambivalente, aunque sesgado por las limitaciones de los procesos participativos y de los resultados que ellos se derivan. Globalmente puede decirse que el Consejo Social de la Ciudad ha sido frecuentemente cuestionado, pese a la reconocida cualificación de sus componentes, como órgano capaz de representar los intereses sociales con auténtica voluntad crítica y con resultados que maticen u orienten de otro modo el sentido de la decisión. El conocimiento y valoración que la ciudadanía tiene de su existencia y de sus funciones es muy reducido hasta el punto de que la Federación de Vecinos insiste en la poca utilidad de su labor ante la ausencia o debilidad de debate interno, lo que le ha llevado a ser un mero instrumento de ratificación de las decisiones del equipo de gobierno. Más aún se señala que el tipo de representación con que está estructurado justifica la tendencia prevalente de la autoridad municipal, que casi nunca ha visto cuestionadas sus propuestas por parte del Consejo Social. Los mecanismos de control aplicados al respecto han garantizado la fidelidad de sus acuerdos, al tratarse de un ente más consultivo que de participación real. En el mismo sentido, cabría señalar la escasa resonancia que, por lo general, ofrecen los Consejos Abiertos desde la perspectiva de la aplicación de las propuestas obtenidas de las reuniones de los vecinos con el alcalde. Se trata de un encuentro informal, que en un primer momento abrigó esperanzas en los sectores más activos de los barrios para gradualmente perder capacidad de convocatoria al tiempo que su realización se va espaciando sensiblemente en el tiempo. Las referencias a estos actos son irrelevantes en la prensa local e incluso los propios residentes eluden comentarlos.

Mayor relevancia presenta la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, al menos por lo que concierne al cumplimiento de los objetivos que la corresponden.

En este sentido, cabe admitir que su creación ha permitido encauzar las demandas de atención local para darlas el tratamiento y respuesta del que hasta entonces carecían. El nivel de atención merecido por el ciudadano parece todavía modesto pero no cabe duda de que está favoreciendo una sistematización de las consultas estructuradas de acuerdo con los respectivos servicios competentes (Tabla 1). Quizá la cifra de solicitudes presentadas (18.252 en 2009) no guarde correlación con la dimensión demográfica de la ciudad, pero tampoco resulta desdeñable a tenor de la regularidad con que son presentadas y con el conocimiento acreditado por parte de los potenciales usuarios. Y, desde luego, no debe pasar desapercibida la importancia relativa que, en el conjunto de cuestiones que suscitan el interés social, ya sea como reclamación o sugerencia, ocupan las relacionadas con la dimensión espacial de las observaciones que se plantean. No en vano las encuadradas dentro de las Áreas de Desarrollo Sostenible (fundamentalmente relativas a la calidad ambiental) y de Urbanismo y Vivienda (categoría muy amplia, pero directamente conectada con la calidad del espacio público) ocupan las posiciones más destacadas dentro de la serie, lo que revela de manera fidedigna hasta qué punto la sensibilidad hacia los problemas del entorno territorial induce a la elevación de iniciativas de las que, conforme a los trámites previstos en la normativa reguladora de la Comisión, se da cuenta anualmente y de manera detallada al Pleno de la Corporación (Art. 55.2 del Reglamento Orgánico) y que siempre obtienen respuesta en un plazo razonable, con independencia de que satisfaga o no la pretensión del reclamante.

En el caso de la ciudad de Valladolid las relaciones del movimiento ciudadano con el poder municipal, más allá del uso que pudieran ejercer de los órganos señalados, han estado determinadas por la envergadura de la capacidad movilizadora de la Federación de Asociaciones de Vecinos, muy activa y beligerante en determinados barrios (Rondilla y Delicias) y por su presencia sistemática en cuantas actuaciones diesen origen a una postura discrepante. Sin necesidad de entrar en un análisis detallado de esa trayectoria y centrandolo en las implicaciones ofrecidas desde la perspectiva espacial, el abanico de situaciones de conflicto ha estado unido a la amplísima batería de recursos e impugnaciones presentados contra medidas relacionadas con la modificación del planeamiento, con el aumento irregular de la edificabilidad en determinados edificios, con la construcción de aparcamientos en áreas centrales, con la externalización de la gestión del agua, por mencionar las más significativas y recurrentes.

A este respecto la historia de las reivindicaciones cívicas parece desde 1995 jalada por procesos de judicialización de la vida local, a los que hay que unir otros episodios de fuerte tensión como fue la paralización del Plan Estratégico en cuya elaboración se alcanzó un nivel de participación muy activa en la legislatura iniciada cuatro años antes, las frecuentes y justificadas críticas a la lentitud de la puesta en práctica de los objetivos contemplados en la Agenda Local 21, de balance tan precario como grandes fueron las expectativas creadas en torno a ella, o la dificultad del acuerdo para consensuar un Reglamento de Participación Ciudadana, bloqueado por el rechazo de la propuesta presentada por la Federación de Vecinos en 2004. Con todo, esta propensión al desencuentro, cuando no a la confrontación, conflicto no ha impedido la existencia simultánea de actuaciones colaborativas entre el movimiento vecinal y el gobierno local al amparo de contactos informales que se traducen en intervenciones de mejora

Tabla 1. *Solicitudes presentadas a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones en el Ayuntamiento de Valladolid*

Área	Servicio afectado	Solicitudes	Solicitudes por área	%
Desarrollo sostenible, tecnologías avanzadas y Coordinación Territorial	Limpieza	3.878	6.768	37,08
	Jardines	1.923		
	Salud	967		
Urbanismo y Vivienda	Coordinación	4.676	5.160	28,27
	Señalización vial	484		
Hacienda y Función Pública	Información	3.506	3.506	19,21
Seguridad	Policía Municipal	1.435	2.218	12,15
	Movilidad	783		
Otras		600	600	3,29
Total		18.252	18.252	100,00

Fuente: Ayuntamiento de Valladolid. 2009.

aplicadas a los barrios o la recalificación de determinados espacios públicos y que en buena medida han permitido asegurar una gestión más equitativa de la ciudad.

Menos controvertido y complejo, y en un contexto de movilización vecinal no tan activo como en Valladolid, el panorama que ofrece la participación ciudadana en Palencia está bien definido por las posibilidades del Reglamento que la ampara y que a su vez incide, como es obvio, en los instrumentos formales creados al efecto, como ya se ha señalado. En función de la resonancia adquirida, y más allá de los servicios convencionales de Información y Atención al Ciudadano, de los que no ha sido posible disponer de datos significativos, la alusión principal debe centrarse sobre todo en la importancia desempeñada por el Consejo de Participación Ciudadana de Medio Ambiente, creado en febrero de 2001 y al que se atribuye aportaciones relevantes en la evolución contemporánea de la ciudad, particularmente en la mejora de la calidad ambiental, en la que también se ha contado con una colaboración muy activa por parte de la Federación de Asociaciones de Vecinos (FAVPA) en los programas de mejora y adaptación del tráfico y del transporte urbano. Aunque se trata de un órgano no vinculante, son numerosas las referencias que acreditan el reconocimiento del Consejo, integrado por autoridades, técnicos, asociaciones y vecinos, como espacio de encuentro y debate sobre cuestiones ambientales, a las que se concede, justo es admitirlo, una importancia primordial en el diseño de las políticas urbanas, en función de la transversalidad con que se contemplan las medidas ambientales.

Así se reconoció ya en el proceso de elaboración del Plan Estratégico (Palencia 2000) —donde se enfatizó sobre la necesidad de tener en cuenta «la evaluación de la propia percepción que de esta realidad tienen los propios actores, múltiples y

vinculados por un sistema de relaciones complejas y en ocasiones contradictorias» (Plan Estratégico de Palencia, 1995:17)— y también en las diferentes etapas que han jalonado la trayectoria de la Agenda Local 21, iniciada en 2002 y que se ha convertido en un vigoroso catalizador de los procesos participativos en el mundo social y cultural palentino. Políticamente siempre se ha presentado esta iniciativa como «el eje vertebrador de la acción municipal», articulado en torno a siete ejes de actuación¹³ cuyos objetivos han formado parte del organigrama diseñado para el desarrollo de los debates y los espacios de encuentro organizados con tal fin. Concebida, en palabras del alcalde, «como un componente transversal de todas las actuaciones municipales», la insistencia en implicar al Consejo de Participación en los planes de acción se ha convertido en un tema recurrente de atención para un sector de la ciudadanía, por mas que tampoco sean infrecuentes las invocaciones a favor de una mejora en los servicios de formación e información o el reconocimiento de las limitaciones que a veces presenta el desarrollo continuado de una practica participativa en la que, a la postre, se ve implicado un grupo social no tan abundante como en principio se había previsto. Si se reconoce, en fin, como un camino que tiene aun largo recorrido y el hecho de que, en la práctica, algunas intervenciones municipales no están exentas de una valoración polémica y cuestionada, contradictoria con estas premisas, no por ello son desestimables aspectos importantes que conviene mencionar.

En 2010 la ciudad de Palencia fue galardonada con el Premio Ciudad Sostenible otorgado por la Fundación Fórum Ambiental «a los municipios que destacan por el impulso de políticas que garantizan el desarrollo económico con un uso eficiente de los recursos naturales», lo que, en opinión de quien en ese momento preside el Ayuntamiento, no es sino la ratificación de que «el éxito de las políticas medioambientales se basa en la participación y en la corresponsabilidad ciudadana»¹⁴. Y, desde luego, mención especial merece también la fuerte implicación otorgada al Consejo en cuantas iniciativas conciernan a la ejecución de la Iniciativa URBAN, orientada a la regeneración de dos barrios en situación crítica («El Cristo» y «Ave María») y enmarcada en el Eje 5 Desarrollo Sostenible, Local y Urbano del Programa Operativo de Castilla y León 2007-2013.

4. CONCLUSIONES

Valorando el alcance y el significado de sus manifestaciones más representativas, las experiencias analizadas reflejan bien la disparidad de situaciones, trayectorias y balances de que es susceptible la intervención organizada de la sociedad, a través

13. A saber, «movilidad sostenible, mejora de la eficiencia energética en el alumbrado de los edificios públicos, promoción de energías renovables, gestión sostenible de los residuos, conservación de los recursos naturales y lucha contra la contaminación acústica».

14. Diario Palentino, 19 de octubre de 2010.

del espacio público de deliberación, en el diseño y orientación de las políticas territoriales. Los contrastes observados a este respecto entre las ciudades de Valladolid y Palencia cobran aún mayor expresividad cuando se contemplan en el contexto de los programas de cooperación estratégica suscritos por ambas y en los que, entre otros objetivos, se concede especial relevancia a la mejora de las condiciones en que ha de plantearse el funcionamiento de los instrumentos relacionados con la perspectiva multidimensional (información-consulta-participación-decisión) a que se abre la proyección espacial de la condición ciudadana, plenamente compatible con el reconocimiento de la responsabilidad última que compete a los órganos de poder local debidamente legitimados.

Hasta qué punto ese compromiso estratégico puede cristalizar a plazo no demasiado largo en una confluencia de pautas de actuación en el campo que nos ocupa es algo que depende de la voluntad política de los actores prevalentes en la estructura del sistema decisonal. Con todo, es una experiencia a seguir, especialmente por lo que pueda tener como ejemplo de la importancia asignada a la democracia local, y al debate público que la sustenta, como campo de experimentación de los procesos de innovación territorial. Y lo es en análogo sentido al que sin duda tienen en nuestros días cuantas iniciativas se acometen internacionalmente y en España en torno a un tema que goza, como se ha visto, de una sólida cimentación reguladora que, a todas las escalas, se decanta claramente a favor de la presencia activa de la sociedad en la elaboración de los elementos de juicio que modelan la toma de decisiones en aspectos claves que casi siempre tienen que ver con las condiciones en que se desenvuelve y organiza la vida social. De ahí la utilidad que la experiencia comparada, tan expresiva como contrastada, presenta a la hora de enjuiciar la calidad de los mecanismos de participación o, mejor aún, su efectividad real en la adaptación de las estructuras y elementos territoriales a las exigencias de un modelo organizativo del territorio más integrado y sostenible.

Las lecciones así extraídas no hacen sino ratificar el alto protagonismo ostentado por los Ayuntamientos, convertidos en el escenario más representativo y diversificado del panorama de luces y sombras característico del tema que nos ocupa. En definitiva, la voluntad política que inspira el ejercicio del poder a escala municipal se convierte en el factor determinante del avance o retroceso que pueden revestir las políticas públicas adoptadas en aspectos muy sensibles de la vida local, lo que justifica la conveniencia de profundizar, desde la Geografía, en las particularidades del sistema administrativo por cuanto permite conocer mejor la incidencia de la participación en «la propia esencia del espacio, en su naturaleza intrínseca» (BOIRA, 2003:330). Mas tampoco cabe duda de que el análisis de las interacciones entre participación ciudadana y ordenación del territorio constituye un ámbito de reflexión al que cabe augurar un largo recorrido, al encontrarse abierto tanto a la interpretación crítica, e incluso contradictoria, de sus manifestaciones como a la controversia en torno a las líneas de acción planteadas o a la estimación de la efectividad real de los procesos participativos, debido a las particulares circunstancias que concurren en la perspectiva estratégica y la calidad democrática de los órganos de gobierno local, inmersos en tendencias caracterizadas, política y económicamente, por la variabilidad y la incertidumbre.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ATKINSON, R. (1998): «Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe» en *Annales de la Recherche Urbaine*. N.º 80-81. Págs. 74-83
- BACQUÉ, M. H., REY, H. et SINTOMER Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- BERNÉ MANERO, C., GARCÉS AYERBE, C., LAFUENTE FÉLEZ, A., PEDRAJA IGLESIAS, M. y RIVERA TORRES, P. (2000): «Problemática medioambiental y participación ciudadana: una aplicación al caso de los residuos urbanos» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. N.º 17-18. Págs. 93-103.
- BOIRA MAIQUES, J. V. (2003): «La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Racionalizar la democracia o democratizar el espacio?» en Capel, H.: *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Colección Mediterráneo Económico. N.º 3. Págs. 317-332
- BRIMONT-MACKOWIAK, M. (1997): «Le développement local global et la participation des acteurs économiques et sociaux» en Loinger, G. et Claude Némery, J.C. (Drs.): *Construire la dynamique des territoires*. Paris, L'Harmattan. Págs. 205- 214
- CARLO, L. DE (1999): «La participation en aménagement: un processus démocratique?: Une consultation publique à Montréal» en *Espaces et Sociétés*. N.º 97-98. Págs. 183-197
- CRÉPON, M. et STIEGLER, B. (2007): *De la démocratie participative. Fondements et limites*. Paris, Mille et une nuits.
- CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Las Palmas de Gran Canaria, Universidad
- FARINÓS, J. (2008): «Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N.º 46, Págs..11-32.
- FARINÓS, J y ROMERO, J. (2007) (Coords): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FERNÁNDEZ, S. (2002): «La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia», en *El paisaje y la gestión del territorio*, Barcelona, Diputació de Barcelona. Págs. 303-327
- FONT, J. (Coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel
- FUNG, A. et OLIN WRIGHT, E. (2005): «Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative» en *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Págs. 49-80.
- GUIGOU, J. L. (1992): «Aménagement du territoire et prospective: dix-neuf tendances» en Derycke, P-H.: *Espace et Dynamiques territoriales*. Paris, Economica. Págs. 323-334
- HAGGET, P. (2001): *Geography: A global synthesis*. London. Prentice Hall.
- INNERARITY, D. (2006): *El nuevo espacio público*. Madrid, Espasa-Calpe.
- KIEVITS, J. (2007): «Participation, gouvernance et aménagement du territoire: principes, pratiques et ambiguïtés» en *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 49, Págs. 53-58.
- MANERO MIGUEL, F. (1994): «La integración de las estrategias ambientales en la concepción de la política urbana» en *Actas XXI Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias. Págs.161-173.
- , (1998): «Le couloir Valladolid-Palencia: un axe d'activités concurrentes en Vieille Castille» en Humbert, A. et Valenzuela, M.: *Géographie d'une Espagne en mutation*. Madrid, Casa de Velázquez, Págs. 199-220.

- MASSON-VINCENT, M. (2008): «Governance and Geography. Explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space» en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. N.º 46. Págs. 79-95.
- MOREAU DEFARGES, P. (2003): *La Gouvernance*, Paris, PUF, *Que sais-je?*
- OSMON, A. (1998): «La «governance»: concept mou, politique ferme» en *Annales de la Recherche Urbaine*. N.º 80-81. Págs. 19-26.
- PEEMANS, J. P. (1998): «L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local» en Debuyst, F. et Yépez, I.: *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Paris, L'Harmattan. Págs. 65-85.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- PLAN ESTRATÉGICO DE PALENCIA. PALENCIA 2000 (1995), Palencia, Ayuntamiento.
- SUBIRATS, J. (Coord) (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2006): «La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada» en Torroja, A. y R. Camagni, R.: *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona, Diputació de Barcelona. Págs. 389-408.
- SUBRA, P. (2008): *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris, Armand Colin.
- TORROJA, A. y CAMAGNI, R.: *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- VALLS, R. (2002): «Administraciones locales y poder local en Europa», en Subirats, J. (Coord): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona. Págs. 311-319.
- ZOIDO, F. (2007): «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política», en Farinós, J. y Romero, J. (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Págs. 11-18.