

La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña

Marc Martí-Costa

Universitat Autònoma de Barcelona

marc.marti@uab.cat

Miquel Pybus

Universitat Autònoma de Barcelona

miquel.pybus@gmail.com

Recibido: 17 de junio de 2013

Aceptado: 15 de enero de 2014

Resumen

El artículo analiza la participación ciudadana en los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) aprobados en Cataluña. Los resultados constatan, a pesar de los avances en esta materia de la legislación urbanística de Cataluña, una gran diversidad de situaciones entre municipios. En concreto, se detectan debilidades importantes en los municipios de menos de 10.000 habitantes por lo que se refiere a la planificación de la participación y a la realización de acciones informativas y talleres deliberativos. En términos generales, se pone de manifiesto una participación de mínimos, mientras que los municipios que apuestan por una planificación más colaborativa y deliberativa en el proceso de elaboración de los POUM son aún una minoría.

Palabras clave

participación ciudadana, planeamiento urbano, POUM

Citizen Participation in Urbanism: Local Planning in Catalonia

Abstract

The article analyzes citizen participation in local urban planning (Plans d'ordenació urbanística municipal) approved in Catalonia. The results confirm, despite progress in Catalonia's urban legislation, that there is a great disparity in the application of this legislation in different municipalities. Significant deficiencies have been detected in terms of participation planning, informational activities and in the conducting of collaborative workshops, especially in the municipalities of less than 10,000 inhabitants. In general, we find poor quality and minimum participation in the most of plans; the models that look for a more collaborative and deliberative planning are still a minority.

Key Words

citizen participation, urban planning, POUM

1. INTRODUCCIÓN

Diferentes autores han apuntado las dificultades para democratizar los procesos de planificación de la ciudad, ya sea por el poder de determinados intereses privados (promotores inmobiliarios, propietarios del suelo, etc.), por el control que mantienen los equipos redactores sobre el proceso, por su complejidad técnica y legal o bien por la dependencia económica a determinados modelos de crecimiento. Villasante apuntaba en su momento que participación y planeamiento urbanístico “se llevan mal” (Villasante, 1995) y Clemente Navarro lo confirmaba a partir del análisis de los consejos consultivos locales donde los ámbitos de seguridad y de urbanismo eran los que contaban con menos consejos dentro del ámbito municipal (Navarro, 2001). Esta evidencia de mediados de los años 90 ha cambiado en la actualidad. En primer lugar, a partir de la puesta en funcionamiento y la extensión de procesos de participación en ámbitos que acaban afectando al urbanismo local, como por ejemplo los procesos de Agenda21 o la elaboración de planes estratégicos municipales (Subirats *et al.*, 2001), aunque su incidencia real acabe siendo muy limitada. En segundo lugar, la puesta en funcionamiento de experiencias de participación a escala de barrio, como por ejemplo los planes de desarrollo comunitario: si bien estos suelen centrarse en el aspecto social, algunos de ellos han tenido importantes impactos en el ámbito urbanístico (Blanco, 2002). En tercer lugar, porque la participación ciudadana se está institucionalizando dentro de las administraciones locales (Ramíó y Salvador, 2008) y en las leyes y reglamentos que regulan la práctica del urbanismo. Como resultado, se está dando un incremento de los procesos de participación vinculados al urbanismo. En lo que se refiere a Cataluña, encontramos que el 52% de las experiencias locales de participación detectadas entre 2001 y 2008 estaban relacionadas con el ámbito de la ordenación urbana (Font y Galais, 2009: 40). Sin embargo, la investigación sobre la participación en la ordenación del territorio y el planeamiento municipal es más bien escasa y reciente. Prima especialmente la elaboración teórico-normativa (Alguacil, 2006; Niebla, 2003; Martínez, 2008) y el estudio de casos aislados. Faltan estudios que aporten una visión sistemática y comparativa de la participación ciudadana en los planes urbanísticos, y que a la vez sean explicativos de las diferencias observadas entre municipios.

Este artículo analiza los mecanismos de participación adoptados durante el proceso de redacción de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) iniciados y aprobados entre los años 2002 y 2009 en Cataluña, un total de 93 casos. El artículo se estructura en los siguientes apartados: en primer lugar, se realiza un breve repaso a las aproximaciones académicas que relacionan participación con planificación urbana. A partir de allí se elabora una aproximación metodológica propia para el estudio de la participación en los POUM. En segundo lugar, se sistematizan las obligaciones y recomendaciones que establece el marco legislativo urbanístico catalán en relación a la participación ciudadana en la elaboración de los POUM. A continuación, se exponen los principales resultados del estudio, donde se muestra la importancia de los diferentes modelos de participación y sus variaciones según una serie de variables. El artículo se cierra con unas reflexiones finales.

2. LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Después de la Segunda Guerra Mundial aparecen tanto en los Estados Unidos como en la Europa Occidental diferentes experiencias de participación que durante los años 60 tendrán una importante difusión a medida que se vayan incorporando dentro de las leyes y reglamentos. Sin embargo, tal y como apuntó Sherry R. Arnstein (1969), a pesar de la existencia de experiencias exitosas, muchos de los esfuerzos para introducir la participación en las políticas públicas se habían convertido en un acto más o menos encubierto de manipulación. Dada su simplicidad y claridad, la escala de Arnstein se ha convertido en uno de los estándares, aún en la actualidad, a la hora de medir las experiencias de participación ciudadana según la capacidad de incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, James J. Glass señalaba en 1979 que no sólo se deben tener en cuenta los propósitos y los objetivos últimos de la participación, sino también las técnicas que se utilizan para conseguirlos. La hipótesis de Glass es que muchas veces hay un desencaje entre las técnicas utilizadas y los objetivos que se quieren alcanzar. Desarrollando la diferenciación de Selznick (1949) entre una participación destinada a la consecución de objetivos administrativos y una participación más sustantiva, Glass asigna a cada tipo de participación unos objetivos y métodos concretos (Tabla1). Aunque la categorización tiene una serie de limitaciones (como por ejemplo la visión de los objetivos únicamente desde el punto de vista de quien decide), nos es útil a la hora de analizar la participación a partir de los métodos utilizados. Es decir, según los métodos utilizados inferiremos un tipo de participación más sustantiva o bien más administrativa en el proceso de elaboración de los POUM.

TABLA I

PROPÓSITOS, OBJETIVOS Y MÉTODOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGÚN JAMES GLASS

Métodos*	Objetivos	Propósitos
Información accesible vía web, audiencias públicas, sesiones informativas	Información	Participación Administrativa
Consejos asesores, reuniones entre el equipo redactor y grupos sectoriales, alegaciones y sugerencias	Apoyo durante el proceso	
Encuestas ciudadanas Jurados ciudadanos	Mejora de la representatividad	
Talleres de trabajo plurales para la deliberación	Mejora del proceso de toma de decisiones	Participación Substantiva

FUENTE: Adaptado de Glass (1979: 183).

*Los métodos han sido adaptadas a nuestro contexto.

Obviamente, el debate sobre la participación en el urbanismo va más allá de las técnicas utilizadas y aborda los cambios en la sociedad, el papel de los arquitectos urbanistas, el tipo de intervención urbana y sobretodo como el proceso se puede elaborar de la forma más democrática posible (Boira, 2003; Martí-Costa, 2009). En este aspecto, cabe destacar las aportaciones basadas en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984) y en la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Estas aproximaciones (Healey, 1997, 1999; Innes, 1995; Innes y Booher, 1999) ponen el acento en el intercambio, el diálogo, el aprendizaje mutuo y la posibilidad de llegar a consensos (o al menos al respeto y a la comprensión recíproca) entre los participantes. Crean que en la propia reflexividad de los agentes sobre las asunciones y estructuras preestablecidas, a menudo injustas, está el potencial de transformarlas. Según estos autores, los criterios que deben seguir los procesos de planificación colaborativos son los siguientes: facilitar la autoorganización del proceso, incorporar representantes de todos los intereses relevantes, establecer reglas y mecanismos para garantizar los recursos necesarios para acometer un proceso con garantías de equidad, incorporar en el debate información de calidad, incentivar la creatividad y, finalmente, buscar un consenso a través del diálogo después de haber explorado a fondo la temática y los intereses vinculados (Healey, 1997: 288-210). Citamos a estos autores porque creemos que los cambios legislativos introducidos a partir del 2002 y 2005 en Cataluña apuntan ligeramente a esta dirección, en el sentido de que no solamente se debe mejorar la información y la transparencia, sino también se debe facilitar la deliberación y el intercambio de ideas entre la ciudadanía, el equipo redactor y el gobierno municipal.

Los críticos con estas teorías argumentan que la planificación comunicativa es una visión naif, ya que no tiene suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre los actores, los objetivos ocultos de cada uno de ellos o los problemas de la responsabilidad particular en la toma de decisiones. También se critica la asunción excesivamente optimista a partir de la cual se cree que simplemente a través de la comunicación y la interacción se producen variaciones en las estructuras de poder (Fainstain, 2000). En este sentido, en el planeamiento colaborativo se tiene poco en cuenta las aportaciones de Friedman (1992) en cuanto a la necesidad de dotar recursos a los grupos más desfavorecidos para que puedan defender sus propios intereses. Por último, tampoco parece haber evidencia empírica acerca de que un procedimiento justo pueda desembocar en unos resultados justos (Agger y Löfgren, 2006: 8).

3. LA METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN MUNICIPAL

Existe una gran variedad de procesos y técnicas relacionadas con la participación que se han ensayado en la elaboración de los POUM. Sin embargo, el uso de unas u otras técnicas, así como su combinación, nos indica diferentes modelos de participación. A partir de las contribuciones teóricas expuestas en el apartado anterior hemos elaborado la siguiente tipología de modelos de participación: el modelo "Mínimo" agrupa aquellos procesos de participación que se dedican a cumplir estrictamente con los mínimos requeridos por la ley: la posibilidad de consultar los documentos (presencialmente o vía telemática) y presentar alegaciones. El segundo, llamado "Informativo", refuerza las acciones de información con reuniones específicas o bien a través de una atención personalizada en las oficinas del plan o de urbanismo. En este caso no se cuenta con consejos asesores ni se realizan talleres de participación. El tercero, que hemos denominado de "Apoyo a la decisión", además de las acciones anteriores

incluye un consejo asesor urbanístico, formado por técnicos y expertos, que ayuda al equipo redactor y al gobierno municipal a tomar las mejores decisiones en relación al futuro urbanístico del municipio. Otros mecanismos de apoyo a la decisión que también hemos incluido en este modelo son la realización de entrevistas o encuestas a la población. Finalmente, hemos calificado como “Deliberativos” aquellos procesos que se caracterizan por tener acciones de información (reuniones específicas, atención personalizada, etc.) y al mismo tiempo talleres participativos. En esta categoría puede haber tanto procesos con consejo asesor urbanístico como sin él. La información para ubicar cada uno de los procesos de participación en los diferentes modelos se ha extraído de las memorias sociales que incluyen los POUM donde se debe detallar el plan de participación implementado. Para acceder a las memorias de cada POUM, se ha utilizado el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña, la base de datos del planeamiento de Cataluña de la Asociación de Arquitectos Urbanistas y las propias webs municipales.

Posteriormente, hemos cruzado los procesos de elaboración del POUM que se incluyen en cada uno de estos modelos con una serie de variables que consideramos, a priori, relacionadas con el modelo de participación: el tamaño de la población del municipio, la legislación urbanística bajo la cual se realizó el POUM, la composición del equipo redactor y la orientación política del gobierno municipal.

Como múltiples estudios ya han apuntado, existen diferencias significativas en relación a los procesos y estructuras participativas a nivel local y el tipo de municipio según su población (FEMP, 2001; Navarro, Azofra, y Font, 2009; Pi i Sunyer, 2010). Esta es una variable clásica en los estudios comparativos entre municipios ya que condensa otras características del municipio, especialmente la complejidad social y urbana y la capacidad económica y técnica de la administración local. Inicialmente se diferenciaron los municipios donde se habían desarrollado los POUM en cinco categorías, pero para el análisis finalmente se redujeron a tres: menos de 1.000 habitantes, entre 1.001 y 10.000 habitantes y más de 10.000 habitantes.

Otra variable que creemos que podía incidir en la configuración de la participación en el proceso de elaboración de los POUM era la legislación bajo la cual se elaboró el plan. En este sentido, existen varias diferencias entre la legislación del texto refundido de la Ley de Urbanismo del año 2005 y la Ley 2/2002. Por ejemplo, en la legislación del 2005 el articulado incorpora un redactado mucho más completo que el anterior, con una mejora en el enfoque conceptual de lo que es la participación ciudadana en el ámbito urbanístico y en detallar el programa de participación ciudadana. Sin embargo, el articulado sólo recomienda cuál puede ser el contenido y el calendario del programa de participación, pero en ningún caso obliga ni vincula un determinado procedimiento de participación ciudadana¹.

La elaboración del POUM se encarga a un equipo redactor externo que, a pesar de trabajar más o menos conjuntamente y estar sujeto a los requisitos de la legislación, tiene una influencia en cómo se desarrolla el proceso de redacción en general. La introducción de la participación ciudadana en el planeamiento en España no ha llegado tanto de la mano de la arquitectura ni de la ingeniería (profesionales que pueden firmar trabajos de planeamiento), sino de otras disciplinas como la geografía, la sociología o la ciencia política. Por tanto, consideramos que la presencia de equipos redactores multidisciplinares puede ser un factor favorecedor de la participación en el proceso de redacción. Con el fin de operacionalizar esta variable, hemos establecido tres categorías: una multidisciplinariedad baja aquellos equipos redactores con menos de dos profesionales provenientes de distintas disciplinas -normalmente arquitectos, ingenieros o abogados-, una multidisciplinariedad media correspondería a equipos formados entre dos y cuatro profesiones de disciplinas diferentes y, finalmente, una multidisciplinariedad alta correspondería a aquellos equipos formados por más de cuatro disciplinas diferentes.

Finalmente, investigaciones recientes han detectado que las instituciones gobernadas por la izquierda apuestan más por fórmulas de tipo deliberativo (Colino y Del Pino, 2006; Font y Galais, 2009). Con el fin de operacionalizar esta variable, se recogió información sobre qué partidos gobernaban el ayuntamiento al inicio de la redacción de los trabajos² agrupándolos en las siguientes categorías: candidaturas independientes, coalición mixta con alcalde de derechas, coalición mixta con alcalde de izquierdas, gobierno centro-derecha, gobierno centro-izquierda. Posteriormente se agruparon estas variables en tres: gobierno de derechas (incluyendo las coaliciones mixtas con alcalde de derechas), gobiernos de izquierdas (incluyendo las coaliciones mixtas con alcalde de izquierdas) y gobiernos con candidaturas independientes.

¹ Los cambios legislativos desde la finalización del estudio hasta la publicación de este artículo (fundamentalmente el Decreto Legislativo 1/2010 a partir del cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo y las modificaciones que la Ley 3/2012 introducen en dicho decreto), no modifican los procesos legales de elaboración del POUM analizados aquí, ni tampoco las obligaciones y recomendaciones establecidas en materia de información, publicidad y participación.

² El Reglamento de la Ley 2/2002 (Decreto 287/2003) en el capítulo de obligaciones relacionadas con la participación ciudadana específica en el primer punto del artículo 4 que el programa de participación ciudadana deberá ser aprobado “simultáneamente con el acuerdo mediante el cual se decida el inicio de los trabajos de formación de las figuras del planeamiento general mencionadas”.

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS POUM

La figura de los POUM

El Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) es el instrumento de ordenación urbanística de ámbito municipal propio del marco normativo catalán. Exceptuando aquellos municipios que quedan afectados por el Plan General Metropolitano (PGM), desde el año 2002 todos los municipios deben ir adaptándose a esta figura a la hora de actualizar su planeamiento general. Con la aprobación de la Ley 10/2004, el texto refundido del 2005 y los decretos posteriores, se introducen cambios que modifican sus supuestos y el posterior desarrollo.

Los contenidos y las funciones del POUM difieren de las figuras de ordenación urbanística municipal anteriores ya que se incorpora en el planeamiento ámbitos que van mucho más allá del urbanismo estricto como el ambiental, el económico o el social. Entre la documentación que debe incluir un POUM, aparte de la memoria descriptiva y justificativa del plan, los planos de información y ordenación, el programa de actuación, etc. también figura un catálogo de bienes a proteger, un estudio de movilidad generada, un informe medioambiental y una memoria social. Esta mayor integralidad del POUM como herramienta de ordenación no se refleja solamente en que se abarcan más temas sino también debido a su función de encaje a nivel supramunicipal adaptándose a las determinaciones del Plan Territorial General y los planes territoriales parciales y sectoriales.

La elaboración de un POUM es un momento crucial para el municipio, y en ocasiones también traumático para los conflictos que se originan debido a la diversidad de intereses que entran en juego y la necesidad de llegar a ciertos consensos. Básicamente, se pueden diferenciar seis momentos durante el proceso de elaboración de un POUM: la fase previa, la presentación del avance del planeamiento, la aprobación inicial, la aprobación provisional, la aprobación definitiva y el texto refundido de la aprobación definitiva. Si bien los contenidos y las funciones de un POUM han evolucionado en comparación a sus antecedentes, las fases del proceso de elaboración son prácticamente las mismas desde el inicio de la Transición.

Obligaciones de la normativa respecto a la participación ciudadana

El marco normativo actual ha introducido un conjunto de obligaciones y recomendaciones sobre información pública, publicidad y participación ciudadana durante el proceso de elaboración de un POUM. Si bien los principios de información y publicidad se basan en la normativa aprobada en el año 1978 (exceptuando algunos preceptos que amplían su desarrollo en la fase inicial del proceso y delimitan los periodos de exposición pública), se introducen determinadas obligaciones para hacer efectiva la participación como derecho de los ciudadanos.

El mayor impulso a la participación ciudadana se introduce en el año 2002 con la aprobación de la nueva ley de urbanismo y el decreto que lo ejecuta: la obligatoriedad de aprobar un programa de participación ciudadana cuando se acuerda iniciar los trabajos de revisión del planeamiento. Este programa deberá ser “el documento que exprese las medidas y actuaciones previstas para facilitar tanto la divulgación y la comprensión de los objetivos y del contenido de los trabajos de planeamiento, como la formulación de alegaciones, sugerencias o propuestas alternativas en el marco del trámite de información pública (...) y deberá constar en la documentación que acompaña la memoria descriptiva y justificativa del plan”. Por primera vez, la participación ciudadana y el documento que recoge su desarrollo adquieren un papel relevante en un proceso de elaboración de un plan urbanístico.

Otro precepto que introdujo la Ley 2/2002 fue la posibilidad de constituir consejos asesores urbanísticos, la composición de los cuales se deja en manos del pleno municipal, con el fin de ser órganos independientes de control y seguimiento del proceso. En la Tabla 2 II se resumen las acciones de información y participación ciudadana que se deben o pueden realizarse a lo largo de las etapas de formulación de un POUM. A partir de los preceptos que determinan unos principios y obligaciones de publicidad y exposición pública, por un lado, y de fomento de la participación ciudadana, por el otro, podemos llegar a establecer un conjunto de momentos y procedimientos clave que nos informen sobre su cumplimiento en los casos que analizamos. Los repasamos:

1) Derechos de información y consulta. El artículo 10 del Decreto Ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística, especifica que tanto la Generalitat de Cataluña como los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes deben garantizar el acceso telemático al contenido íntegro de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes y dar publicidad por medios telemáticos a las convocatorias relacionadas con el planeamiento y la gestión urbanística y a los acuerdos aprobados. Además el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña (RPUC) debe garantizar el acceso telemático del contenido íntegro del planeamiento vigente de todos los municipios de Cataluña.

2) Publicidad y exposición pública. El Decreto 305/2006 por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo establece las siguientes determinaciones:

- Información pública de la tramitación o inicio del procedimiento de los planes de ordenación urbanística municipal (art. 23.1.a, Decreto 305/2006) y de las actuaciones preparatorias para su formulación (art. 101, Decreto 305/2006). Estas deberán ser publicadas en el “Diario Oficial o boletín oficial que corresponda y en dos de los diarios de prensa periódica de más divulgación en el ámbito municipal o supramunicipal al que se refiera el proyecto” (art. 23.1.a, Decreto 305/2006).

- Se debe hacer pública la información del avance del instrumento de planeamiento (art. 106.1 y 106.4; Decreto 305/2006) con los objetivos y criterios generales del plan, una síntesis de las alternativas consideradas y los objetivos y criterios urbanísticos, ambientales o sociales que justifiquen la elección de la propuesta básica sometida a información pública, la descripción de las características básicas de la propuesta de ordenación y un informe ambiental preliminar (106.2; Decreto 305/2006).

- Una vez aprobada inicialmente la propuesta, existe la obligatoriedad de exponer el documento con el planeamiento a información pública durante un mes (art. 83.4: Decreto 1/2005 de aprobación del texto refundido de la ley de urbanismo) y hacer difusión según preceptos de convocatoria de información pública en los procedimientos urbanísticos (art. 23, Decreto 305/2006).

3) En cuanto a las obligaciones para el fomento la participación ciudadana, la normativa estipula:

- Aprobar y publicar el programa de participación ciudadana previa o simultáneamente a la publicación del avance del plan (art. 105.2; Decreto 305/2006). El programa de participación ciudadana que el ayuntamiento haya aplicado a lo largo del proceso de formulación y tramitación del plan es uno de los documentos que debe integrar la memoria del POUM (art. 15; Decreto 1/2005 de aprobación del texto refundido de la Ley de Urbanismo).

- La memoria del POUM deberá integrar la descripción y resultado del programa de participación ciudadana en referencia a los siguientes aspectos: “Primero, la descripción de las medidas adoptadas o de las actuaciones realizadas con el objeto de informar y promover el debate, segundo, la síntesis de las aportaciones y resultados derivados de las alegaciones y sugerencias presentadas durante el período de información pública, y, finalmente, la síntesis de las modificaciones o aspectos incorporados al plan a partir de las aportaciones o resultados del programa de participación ciudadana. (art. 69.2 del Decreto 305/2006).

- Los ayuntamientos pueden constituir los consejos asesores urbanísticos con un papel informativo y / o deliberativo (artículo 8.2 de la Ley de Urbanismo 2005 y el artículo 24 del Decreto 305/2006).

TABLA 2

MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DE UN POUM

Fases elaboración POUM	Participación ciudadana	Publicidad y exposición
Fase previa: Acuerdo municipal de inicio de revisión del planeamiento	Definición de los principales criterios (antes del periodo de información pública): a) Acciones de información y comunicación; b) Publicación y exposición al público de un avance de la propuesta, c) Definición de los canales (presenciales y telemáticos) de participación; d) Puesta en marcha de los diferentes canales y métodos de participación (consejos asesores, comités de seguimiento, talleres participativos, etc.) d) recogida y presentación de los resultados	Publicación del inicio del trámite (opcional)
Fase 1. Avance de planeamiento		Publicación del Avance de planeamiento y exposición pública
Fase 2. Aprobación Inicial	Control y mejora del documento inicial (durante periodo de información pública): a) Mecanismos de información y consulta en relación al documento aprobado inicialmente y, b) Información y asesoramiento para facilitar el periodo de alegaciones	
Fase 3. Aprobación Provisional		Periodo de exposición pública de la aprobación inicial (un mes) y resolución alegaciones. Si hay cambios substanciales debe haber una nueva exposición pública antes de su aprobación definitiva
Fase 4. Aprobación definitiva	Evaluación y rendición de cuentas (posterior a la información pública). Elaboración y publicidad de las propuestas presentadas en las diferentes fases.	
Fase 5. Texto Refundido de la aprobación definitiva		

FUENTE: elaboración propia

El cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones sobre participación ciudadana en la elaboración del POUM

Hasta septiembre del 2009 un total de 146 municipios habían aprobado un POUM. De esta cifra fueron discriminados para el análisis 59 casos por dos razones. La primera fue debido a que 3 municipios siguieron un proceso de adaptación excepcional del plan general de ordenación urbana municipal al plan de ordenación urbanística municipal. La segunda discriminó a aquellos municipios que iniciaron el proceso de formulación o revisión con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2002 pues hasta entonces no existía el precepto de aprobar un programa de participación ciudadana durante la etapa inicial del proceso, un total de 56 municipios. Por lo tanto, el universo de nuestro análisis fue de 93 municipios, el total de casos que inician y aprueban el POUM en el periodo que transcurre entre la aprobación de la Ley 2/2002 y la finalización del trabajo de campo del estudio (septiembre 2009)³.

Sólo un 75% de estos 93 casos contienen el programa de participación ciudadana entre los documentos de la memoria del POUM (ver Tabla 3). Según la legislación vigente, todo ayuntamiento debe aprobar el programa de participación ciudadana previa o simultáneamente al avance de planeamiento. Es decir, uno de cada tres POUM aprobados durante el periodo de análisis no contenía en su memoria el programa de participación ciudadana, incumpliendo así la ley.

TABLA 3
MEMORIAS DEL POUM QUE CONTIENEN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

	N	%
Con el programa de participación ciudadana	70	75,3
Sin el programa de participación ciudadana	23	24,7
TOTAL	93	100

FUENTE: elaboración propia

El programa de participación ciudadana debe ser publicado para publicitar y facilitar su acceso público. Sin embargo, los resultados del estudio indican que casi la mitad de los casos evaluados no publicaron el acuerdo de aprobación del programa de participación ciudadana en el Boletín Oficial Provincial (BOP). En los casos que sí se publicó, solo un 14% lo publicó con el contenido del programa. Al mismo tiempo, existe una diversidad de situaciones respecto al contenido publicado: desde aquellos casos en que se detallan extensamente las acciones de información y de participación hasta los que simplemente explican los procedimientos mínimos exigidos por la ley.

Así, en relación a las acciones de información (reuniones públicas y/o difusión a través de herramientas telemáticas), en un 20% de los casos no se han realizado ni exposiciones ni actos informativos de ningún tipo más allá de los especificados en la ley. Casi en el 60% de los casos se han realizado actos suplementarios de información, como actos o reuniones informativas abiertas a la ciudadanía donde se exponen los resultados de los trabajos a lo largo de las diferentes fases iniciales. Si introducimos la variable poblacional, los resultados muestran que la mayoría de los casos donde no hubo ningún tipo de información son municipios más pequeños de 5.000 habitantes, el 84% de los casos. Por el contrario, en casi todos los municipios de más de 10.000 habitantes sí se realizó algún tipo de acción informativa.

La existencia de talleres de participación, tanto sean de carácter territorial, temáticos o generales, es otra variable que viene condicionada por el tamaño poblacional del municipio. En términos generales sólo el 16% de los casos evaluados han realizado algún tipo de taller. El 70% de los casos que sí lo han hecho corresponden a municipios con más de 10.000 habitantes. También se han detectado otros mecanismos de consulta de naturaleza más individual (atención personalizada, entrevistas y encuestas) en el 38% de los casos. Entre los mecanismos de consulta individual, lo más frecuente es la atención personalizada.

Si nos fijamos en los órganos de participación, debemos diferenciar entre el consejo asesor urbanístico (previsto por la ley y siendo opcional su constitución) y las comisiones de seguimiento del proceso, normalmente más plurales ya que no sólo participan expertos. En relación al primer caso, sólo un 15% de los municipios analizados han constituido un consejo de estas características y sólo el 12% eran abiertos a la participación individual de la ciudadanía. En cuanto a la existencia de consejos de seguimiento, el porcentaje con este tipo de órganos llega al 17%, superando ligeramente los datos del consejo asesor urbanístico.

³ Cronológicamente, el primer POUM aprobado bajo estas circunstancias fue el POUM de Begur con fecha de publicación en el Diario Oficial 10/11/2003 y el último analizado fue el de Matadaperera, con fecha de publicación el 22/09/2009.

5. LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN Y SU VARIABILIDAD

Analizando los resultados a partir de la tipología de modelos de participación elaborada en el apartado 2, hemos obtenido los siguientes resultados (Tabla 4): el modelo mínimo representa el 36% del total de casos analizados; el modelo Informativo el 38%, el de apoyo a la decisión el 10% y el deliberativo el 16%. A continuación relacionaremos los modelos de participación con el tamaño del municipio para el cual se realiza el POUM, el marco legal bajo el cual se diseña el plan, la composición del equipo redactor y la orientación ideológica del gobierno municipal.

TABLA 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN EL MODELO DE PARTICIPACIÓN

	N	%
Informativo	35	37,6
De apoyo a la decisión	9	9,7
Deliberativo	15	16,1
Total	93	100,0

FUENTE: elaboración propia

En relación a la distribución de los casos según el tamaño de la población del municipio (Tabla 5), encontramos asociaciones claras si analizamos los dos modelos más contrapuestos: el modelo mínimo y el modelo deliberativo. En términos generales, los modelos mínimos de participación se concentran en su totalidad en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes (Figura 1). Si bajáramos el corte en los municipios de menos de 5.000 habitantes veríamos que estos aglutinan el 85% de los modelos mínimos de participación, especializando esta tipología de participación en unos municipios con un tamaño medio y pequeño. En el otro extremo se situarían los modelos deliberativos, habituales en municipios a partir de 10.000 habitantes que representan el 73% de todos los casos, aunque también observamos casos en municipios a partir de 1.000 habitantes. El único modelo que reproduce una distribución bastante similar en los tres grupos de población es el informativo.

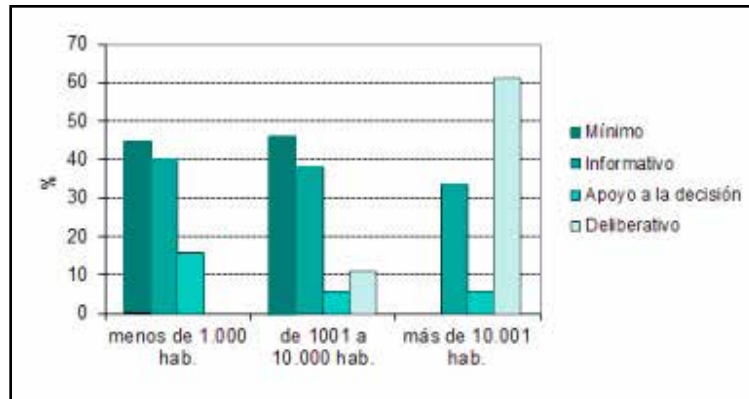
TABLA 5

DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DONDE SE DESARROLLA

	N	%
Menos de 1.000 habitantes	38	40,9
Entre 1.000 y 5.000 habitantes	29	31,2
entre 5.000 y 10.000 habitantes	8	8,6
entre 10.000 y 25.000 habitantes	14	14,0
Más de 25.000 habitantes	4	5,4
TOTAL	93	100,0

FUENTE: elaboración propia

FIGURA I
DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ELABORACIÓN DEL POUM SEGÚN LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO



FUENTE: elaboración propia

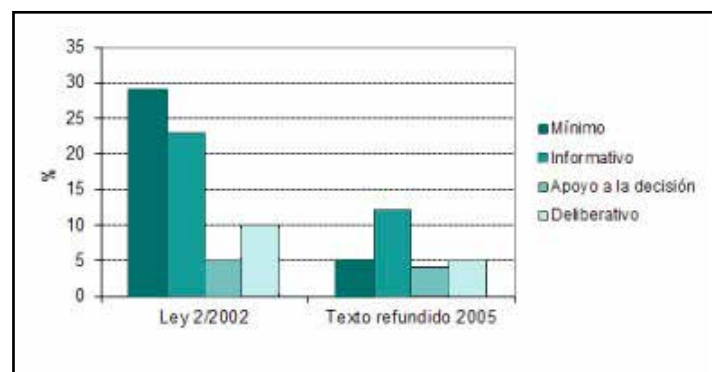
En cuanto al efecto de la legislación, con la nueva Ley de Urbanismo de 2004 y el texto refundido que se deriva el 2005, la participación ciudadana experimenta un tímido avance en relación con la Ley 2/2002 (Figura II). Especialmente significativo es el claro retroceso del modelo mínimo de participación a favor del resto de modelos, los cuales ganan un mayor peso porcentual. Sin embargo, hay que subrayar que el modelo que experimenta un mayor crecimiento es aquel que calificamos como informativo, mientras que el modelo deliberativo sólo incrementa cuatro puntos porcentuales, del 15% al 19%.

TABLA 3
MARCO NORMATIVO BAJO EL CUAL SE DESARROLLAN LOS CASOS

	N	%
Ley 2/2002	67	72,0
Texto Refundido 2005	26	28,0
TOTAL	93	100

FUENTE: elaboración propia

FIGURA II
DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN
EN LA ELABORACIÓN DEL POUM SEGÚN EL MARCO LEGISLATIVO EN EL QUE SE DESARROLLÓ



FUENTE: elaboración propia

En relación con equipo redactor, del que sólo hemos podido recoger su grado de multidisciplinariedad, este se asocia con los extremos de los modelos (Figura III): es decir, no se observan equipos redactores con una multi-

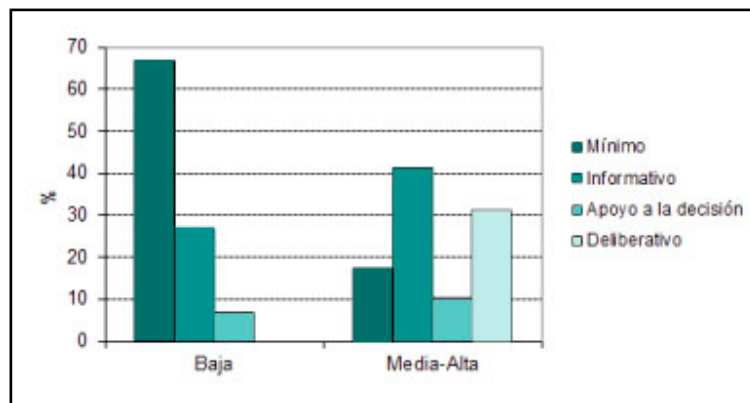
disciplinaria baja en procesos donde se ha desarrollado un modelo de participación deliberativo (modelo que únicamente se desarrolla en municipios de más de 10.000 habitantes). Sin embargo, esta tendencia no es garantía de que los equipos redactores con una multidisciplinaria media o alta no desarrollen modelos mínimos o informativos (lo que sucede en municipios más pequeños). Así, por ejemplo, en este tipo de equipos redactores el modelo que más se desarrolla es justamente el informativo, con un 41% de los casos.

TABLA 4
GRADO DE MULTIDISCIPLINARIEDAD DE LOS EQUIPOS REDACTORES

%	N	
16,1	15	Baja
15,1	14	Media
16,1	15	Alta
52,7	49	Sin datos
100,0	93	Total

FUENTE: elaboración propia

FIGURA III
DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE POU M
SEGÚN EL GRADO DE MULTIDISCIPLINARIEDAD DE SUS EQUIPOS REDACTORES



FUENTE: elaboración propia

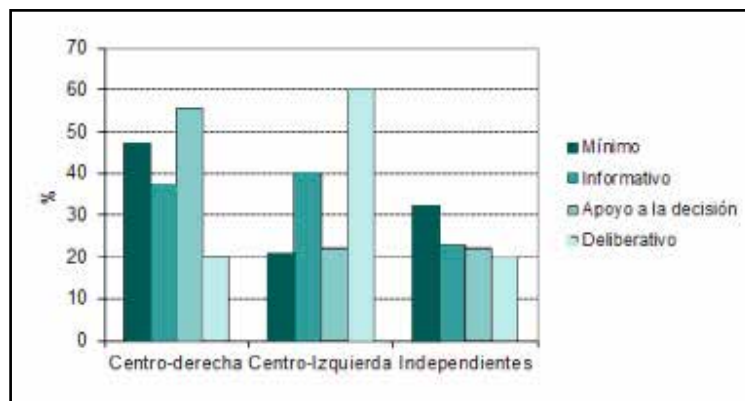
Finalmente, en cuanto a la orientación ideológica de los gobiernos municipales, podemos observar como los gobiernos de centro-derecha desarrollan mayoritariamente, en más de un 78% de los casos, modelos mínimos de participación o modelos de información (Figura IV). En el caso de los gobiernos encabezados por partidos independientes predomina el modelo mínimo de participación, con más del 45% sobre el total, seguido por los modelos informativos, con un 33%. Podríamos decir, pues, que tanto los gobiernos de centro-derecha como los gobiernos compuestos por partidos independientes se caracterizan por desarrollar modelos de participación mínima o modelos de naturaleza más bien informativa. Si nos fijamos en los gobiernos de centro-izquierda, en cambio, a pesar peso de los modelos informativos, cerca del 44%, destaca un mayor porcentaje de modelos deliberativos en comparación al resto de gobiernos. Sin embargo, la variable poblacional en este caso es importante: en el caso de los municipios de menos de 1.000 habitantes no hay diferencias entre el tipo de gobierno, mientras que a medida que el municipio es mayor la relación entre gobiernos de izquierda y modelos más participativos se va reforzando.

TABLA 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

	N	%
Candidatura independiente	24	25,8
Coalición mixta (alcalde centro-derecha)	11	11,8
Gobierno de centro derecha	26	28
Gobierno de centro izquierda	20	21,5
Coalición mixta (alcalde de centro izquierda)	12	12,9
TOTAL	143	100

FUENTE: elaboración propia

FIGURA IV
DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS SEGÚN COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL



FUENTE: elaboración propia

6. CONCLUSIONES

En Cataluña, la Ley 2/2002 y las reformas posteriores han supuesto un avance importante en el planeamiento general municipal con la introducción de aspectos como las necesidades de vivienda social, el respeto por el medio ambiente o el programa de participación ciudadana. Aún así, si actualmente un POUM no sería aprobado sin el respectivo estudio de impacto medioambiental o su memoria social, hemos podido constatar que sí puede ser aprobado sin incluir la participación ciudadana. Así pues, la primera conclusión a la que llegamos es la poca importancia que aún tiene la participación, tanto a nivel formal como a nivel sustantivo. Los datos no dejan lugar a dudas: en casi el 50% de los casos no se ha publicado el programa de participación en el respectivo Boletín Oficial y en el 25% de los casos no se menciona ninguna acción de participación en la memoria, ambos aspectos de obligado cumplimiento según la legislación. Aunque se han detectado otras irregularidades formales, consideramos que estas son las más significativas. En la dejadez de este ámbito pensamos que ha habido una responsabilidad compartida entre gobiernos municipales, equipos redactores y las respectivas comisiones de urbanismo. Esto, evidentemente, no desmerece el compromiso de determinados equipos de gobierno y equipos redactores que han desarrollado la participación mucho más allá de lo que establece la ley.

El proceso de participación es especialmente relevante porque la legitimidad del POUM vendrá dada, a nuestro entender a partir de un proceso de participación bien elaborado. Hoy en día, la legitimidad en el urbanismo ya no recae en el saber técnico del urbanista que firma el plan o en la legitimidad electoral del gobierno que lo desarrolla, sino que la legitimidad y el interés general se adquiere en el propio proceso de redacción (Ascher, 2004) siguiendo el paradigma del planeamiento colaborativo. Un proceso de redacción que debe ser sensible a todos los sectores significativos del municipio, especialmente los más vulnerables, y debe garantizar las condiciones para que todos tengan las mismas posibilidades de tomar parte en el proceso. Ir más allá del mecanismo de las alegaciones habilitando espacios colaborativos y deliberativos, significa reforzar la voluntad política de realizar el proceso colectivo más allá de la suma de intereses particulares o parciales.

Una buena información es el primer paso para poder realizar procesos de participación de calidad, especialmente en una temática que suele ser compleja por la gran cantidad de regulaciones preexistentes y un uso muy técnico del lenguaje. Los resultados muestran unos esfuerzos desde nuestro punto de vista insuficientes en este ámbito: en un 40% de los POUM no se han realizado actos informativos y en un 20% no se ha realizado ni una exposición ni un acto informativo. En relación al uso de herramientas telemáticas, en un 30% de los casos no se han utilizado para facilitar la información y sólo en un caso se habilitaron espacios de discusión virtuales.

La ley también establece la posibilidad de crear consejos asesores urbanísticos desde el inicio de los trabajos hasta la aprobación definitiva, cuya composición se deja en manos de los gobiernos locales. Esta figura ha sido utilizada en un 15% de los casos y suelen ser consejos formados por técnicos y profesionales del urbanismo, sin que participen ciudadanos o asociaciones ciudadanas. Otro órgano más utilizado, aunque no está contemplado en la ley, son los comités o comisiones de seguimiento, presentes en un 17% de los casos.

Si nos centramos en los modelos de participación utilizados, los resultados evidencian que la participación se queda mayoritariamente en lo que Arnstein consideraría «participación simbólica mínima» y que agruparía el 74% de los casos. Según la clasificación de Selznik (1949) asumida también por Glass, en el 84% de los casos se podría considerar que existe una «participación administrativa» (que agrupa a los modelos mínimos, informativos y de apoyo a la decisión) y sólo en el 16 % restante se podría considerar una participación substantiva (que incluye el modelo deliberativo). Si miramos la evolución de los modelos según su año de aprobación inicial, observamos que hay una tendencia a la disminución de los modelos mínimos e informativos, aunque no se observa un aumento de los modelos deliberativos; entre el periodo 2002-2003 y el periodo 2006-2007 casi no hay variación en este modelo. Lo que sí que aumentan progresivamente son los modelos de apoyo a la decisión⁴.

Hemos confirmado que las variables teóricamente explicativas (el marco legislativo, la población del municipio, las características del equipo redactor y la ideología del gobierno municipal), están asociadas con los diferentes modelos de participación. Así, el modelo deliberativo es más propio de aquellos municipios de más de 10.000 habitantes, con gobiernos de centro-izquierda y encargados a equipos pluridisciplinarios. El modelo de apoyo a la decisión es más propio de municipios de menos de 1.000 habitantes, elaborados bajo el texto refundido de 2005 y con gobiernos de centro-derecha. El modelo informativo, el más utilizado, es bastante transversal y lo podemos encontrar en cualquier municipio y bajo cualquier opción de gobierno. En cambio, el modelo mínimo está más presente en planes elaborados bajo la Ley de Urbanismo del 2/2002, en municipios de menos de 10.000 habitantes gobernados por la centro-derecha y encargados a equipos poco pluridisciplinarios.

Hemos visto que existe una asociación importante entre los modelos y la población del municipio, ya que los modelos mínimos y de apoyo a la decisión se concentran en municipios de menos de 10.000 habitantes (especialmente en municipios con menos de 5.000 habitantes) y los modelos deliberativos en municipios de más de 10.000. En este punto queremos apuntar una reflexión. El lenguaje y la regulación urbanística no deja de ser menos compleja en municipios pequeños que en municipios más grandes. La existencia de relaciones interpersonales entre concejales, técnicos y ciudadanos no debe sustituir aquellos espacios deliberativos estructurados donde todos tengan las mismas posibilidades de opinar de forma informada y su opinión ser tenida en cuenta. La proximidad, el contacto interpersonal y un número más reducido de habitantes es una oportunidad para realizar unos procesos de participación más potentes que no deben estar reñidos con el establecimiento de espacios de deliberación colectivos.

Finalmente, queremos apuntar también las limitaciones metodológicas que tiene una investigación como la realizada. La mayor parte de la información recogida proviene de una fuente secundaria, las memorias de los POUM. Es decir, los resultados se obtienen a partir de lo que los equipos redactores dicen que hacen en relación a la participación, más que a partir de una observación directa de los procesos. Esta estrategia nos ha permitido obtener un conocimiento hasta ahora inexistente: analizar todos los POUM finalizados hasta septiembre de 2009 así como percibir su evolución, lo que de otra forma no habría sido posible. Pero también somos conscientes sobre la profundidad de los datos. En algunos casos, podría ser que los municipios hubieran hecho acciones de información y de participación que posteriormente no quedarán recogidos en las memorias. En otros, que acciones recogidas en las memorias no se hubieran hecho o se hubieran realizado sin un mínimo de calidad. En cualquier caso, pensamos que estos problemas no invalidan los resultados obtenidos ni las tendencias descritas. La aproximación cuantitativa en este artículo deberá complementarse con aproximaciones más cualitativas (por ejemplo con observaciones directas de procesos concretos) que enriquezcan, maten y complementen los datos obtenidos hasta el momento.

4 A pesar de los resultados, en el trabajo exploratorio de esta investigación se identificaron 39 municipios que entre 2005 y 2009 habían recibido subvenciones para fomentar la participación en los procesos de redacción de los respectivos POUM, por lo que sus resultados no se reflejan en el estudio

5. BIBLIOGRAFIA

- AGGER, Annika y LÖFGREN, Karl (2008): "Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes". *Planning Theory*, Vol. 7, nº 2, p. 145-164. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/1473095208090432>.
- ALGUACIL, Julio (ed.). (2006): *Poder local y participación democrática*, Barcelona, El Viejo Topo.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, nº 4, p. 216-224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- ASCHER, François (2004): *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid. Alianza Editorial, 2004.
- BLANCO, Ismael (2002): *Participació i comunitat. El cas del Pla comunitari de Trinitat Nova*. Tesis presentada en el Departamento de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.
- BOIRA, Josep Vicent (2003): "La participación ciudadana y el urbanismo ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?", *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, nº 3, Disponible en <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/meo316.pdf>
- COLINO, Cesar y DEL PINO, Eloísa. (2006): "Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)". A: SOSA, José (ed.). *Política pública y participación social*, México, UNAM.
- FEMP (2001) La participación ciudadana en los Ayuntamientos. Disponible en http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_documentos&task=listArticles&idSubCat=69&Itemid=61 [última visita 16/12/2011].
- FONT, Joan y GALAIS, Carolina (2009): *Experiències de democràcia participativa local: un mapa analític*, Barcelona, Direcció General de Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya.
- FORESTER, John. (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT.
- FRIEDMANN, John (1992): *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- FUNDACIÓ PI I SUNYER (2010) Panel de polítiques públiques locals. Participació. Informe de síntesi.
- GIDDENS, Anthony. (1984): *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- GLASS, James. (1979): "Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques", *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, nº 2, p. 190-899. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944367908976956>.
- HABERMAS, Jürgen. (1984): *The theory of Communicative Action: Vol. 1: Reason and the Rationalisation of Society*, London, Polity Press.
- HEALEY, Patsy. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire, Macmillan.
- (1999): "Institutional analysis, communicative planning and shaping places" a *Journal of Planning Education and Research*, 1999, vol. 19, nº 2. pp. 111-122.
- INNES, Judith. (1995): "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice". *Journal of planning Education and Research*, vol. 14, nº 3, p. 183-190.
- INNES, Judith y BOOHER, David (1999): "Consensus-building as a role-playing and bricolage". *Journal of the Planning Association*, vol. 65, nº 1, p. 9-26.
- IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques) (2005): *La participació ciutadana als petits municipis.*, on-line, Available HTTP : <http://xarxaentitats.org/documents/88.pdf>
- MARTÍ, Joel y REBOLLO, Óscar (2006): *Participació ciutadana d'iniciativa municipal a província de Barcelona: Sistemes i processos*, on-line, Observatori Local de la Democràcia Participativa del municipis de la província de Barcelona. Available HTTP: www.oldp-barcelona.net/estudi.php
- MARTI-COSTA, Marc (2009) "Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano." OBJOVI. Observatorio Joven de Vivienda en España.
- NAVARRO, Clemente. (2001) "Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)". en FONT, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, p. 95-110.

NAVARRO, Clemente; CUESTA, María y FONT, Joan. (2009) ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas. Madrid: CIS.

RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2009) *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*, Barcelona: Diputació de Barcelona.

SELZENIK, Philip. (1949): *TVA and the Grass Roots*. Berkley: University of California Press.

SØRENSEN, Eva y TORFING, Jacob. (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks". *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, nº 3, p. 195–218. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>.

SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Joaquim; FONT, Joan; GOMÁ, Ricard; JARQUE, Marina y MEDINA, Lucia. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

VILLASANTE, Tomàs. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, HOAC, Madrid.