

# La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruñea

(The participation of citizens in urban planning. Analysis and proposal. The concrete case of Pamplona-Iruñea)

Echalecu Castaño, Ana Isabel  
Eusko Ikaskuntza  
Pl. Castillo, 43 bis-3ºD  
31001 Iruñea  
e-mail: ae12610@zurron.unavarra.es

BIBLID [1137-442X (2001), 8; 123-138]

---

*"La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuestas. El caso concreto de Pamplona/Iruña", hace un sencillo repaso y análisis de la legislación existente en materia de participación. La perspectiva de la autora es la de apostar por un "urbanismo social", en el que técnicos, administradores y ciudadanos, colaboren y participen activamente en el diseño, planificación y ejecución de los planes urbanos en este caso. A corto plazo esto parece difícil de conseguir pero parece ser que cada vez hay más iniciativas y se va avanzando en este camino. Se trata de una apuesta más por la sostenibilidad de las ciudades.*

*Palabras Clave: Participación ciudadana. Planes de Ordenación Urbana. Sociología urbana.*

*"Hiritarren parte hartzea hiriaren antolamendurako planetan. Azterketa eta proposamenak. Iruñeko kasu zehatza" izenburuko lanean, partaidetzaren alorreko legeria begiztatu eta aztertzen da era errazean. Autoreak, bere ikuspuntutik, "hirigintza sozial" baten aldeko apustua egiten du; halakoan tekniko, administratzaile eta herritarrek elkarrekin lan egin beharko lukete modu eraginkorrean hirigintza planen diseinuan eta horiek gauzatzeko. Epe motzera lortzen zaila dirudien arren, itzuraz, gero eta ekimen gehiago azaltzen ari da eta aurrera goaz bide horretan. Hirien eramangarritasunaren aldeko beste apustu bat da hau.*

*Giltz-Hitzak: Herritarren partehartzea. Hiriaren Antolamendurako Planak. Hiri soziologia.*

*"La participation citadine dans les plans d'aménagement urbain. Analyses et propositions. Le cas concret de Pampelune/Iruña", fait une simple révision et analyse la législation existante en matière de participation. L'intention de l'auteur est de parier pour un "urbanisme social", dans lequel les techniciens, les administrateurs et les citoyens collaborent et participent activement au dessin, à la planification et à l'exécution des plans urbains dans ce cas. Cela paraît difficile à obtenir à court terme, mais il semble qu'il y a toujours plus d'initiatives et qu'on avance dans cette voie. Il s'agit d'un pari de plus pour la "soutenabilité" des citoyens.*

*Mots Clés: Participation citadine. Plans d'Aménagement Urbain. Sociologie urbaine.*

## I. INTRODUCCIÓN

La planificación urbana ha sido denominada “ciencia de los asentamientos urbanos” y es evidente, a juzgar por su historia reciente, que es la urbanización de la población mundial lo que ha causado la preocupación general por el propósito y el método de la planificación urbana. Esto es así porque en toda villa, ciudad o metrópoli es casi imposible que una familia, una empresa, una organización etc, haga algo que implique uso de edificios y terrenos sin que afecte a otras personas.

Desde la década de 1950 se ha hecho notar la creciente tendencia a emplear científicos sociales en los equipos planificadores, en especial geógrafos, economistas y sociólogos, los cuales estudian hasta qué punto y de qué manera las políticas de planificación urbana pueden afectar a la sociedad y han examinado las consecuencias de las anteriores políticas y acciones planificadoras. No es sorprendente, por tanto, que esta mezcla de puntos de vista profesionales (planificación social, económica y física) y la diversidad de los problemas implicados hayan dado como resultado una confusión considerable así como decepciones y frustración tanto entre los planificadores como entre las poblaciones afectadas por estas planificaciones.

Hoy, casi 50 años después, a pesar de sus dificultades innegables, la planificación urbana sigue evolucionando y es necesario y fundamental continuar apostando por la multidisciplinariedad de la materia, siendo ésta la única manera de lograr un buen planeamiento desde los diferentes prismas que afectan a lo que preocupa en la planificación (urbana o regional), esto es, el espacio (físico y social) con todo lo que él lleva implícito. Por tanto es esencial continuar impulsando desde las fuerzas activas de la sociedad, universidades, Administraciones, estudios profesionales, gobiernos municipales, etc. para que éstas mismas y el resto asuman el matrimonio profesional de juristas, sociólogos, economistas, arquitectos, biólogos, geógrafos, etc. para lograr una buena ordenación del territorio.

Otro gran problema implicado en la metodología de la planificación es la cuestión de cómo consultar a las poblaciones afectadas e incidentes en el espacio y de que éstos participen en la planificación de aquello que tanto afecta a su propia vida, la ciudad. Este aspecto, que no es menos importante que el anterior de la multidisciplinariedad, es del que voy a tratar en el presente trabajo.

Parece ser éste un asunto poco tratado por los diferentes sectores de la planificación, pues se trata de un tema cuando menos incómodo y que añade una complicación más al planeamiento ya de por sí bastante complejo.

Sin embargo, además de obligatorio por ley, creo que puede ser útil y muy positivo para todas las partes. Tal y como apunta el **Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (C.E.)**

*“El entorno urbano es responsabilidad, sobre todo, de los que viven y trabajan en las ciudades, sin cuya **participación** no puede tener éxito ninguna política urbanística. Todos los que actúan sobre el medio ambiente urbano (residentes, comerciantes, empresarios, asociaciones profesionales, etc.) contribuyen a su deterioro y a la vez, sufren las consecuencias y se benefician de las mejoras obtenidas”* (pág. 74).

Por tanto, si alguien puede aportar algo a la planificación de la ciudad es aquel que vive en ella y sabe qué funciona bien y qué no, en su entorno, esto es, la ciudadanía. La apuesta no es por una participación plena y absoluta de los ciudadanos, algo utópico y carente por otro lado de lógica, pero sí al menos por una *participación*, y subrayo la palabra, no de meras sugerencias, en aquellos asuntos que afectan al interés general.

Por participación ciudadana entendemos la intervención activa y directa de los ciudadanos, a título individual o a través de colectivos o asociaciones, en las decisiones que afectan a toda la colectividad.

Tal y como se dan los procesos de planificación urbana, parece que es difícil esta participación, para empezar porque hay una falta de motivación en la ciudadanía en general. Si bien es cierto que asociaciones de barrio comienzan a tomar ellas mismas iniciativas muy interesantes que iremos viendo, a título individual se intuye que los ciudadanos no están interesados en dedicar parte de su tiempo y esfuerzo a una acción social a la que no encuentran sentido. Se trata más bien de un asunto de cultura política de participación, caracterizada por la presencia de actitudes, sentimientos y valoraciones que se aprenden y hacen posibles a través de la socialización experimentada en contextos culturales democráticos. No es difícil recordar que el presente Estado lleva sólo 25 años de régimen democrático, y que pasados los primeros años de euforia reivindicativa y asociativa hoy la ausencia de hábitos asociativos ciudadanos prima, y supone un obstáculo al desarrollo de una cultura cívica. A esto se le añade además el hecho de que al concepto de participación se le han asignado unas connotaciones peyorativas. Las asociaciones ciudadanas y los movimientos sociales podían llegar a ser considerados subversivos y eso ha supuesto que las iniciativas ciudadanas frecuentemente despertasen actitudes recelosas a nivel institucional y también particular.

Existen además un conjunto de factores o causas que influyen poderosamente en los bajos niveles de participación y articulación social. Se trata del fuerte peso que ejerce la cultura individualista característica de muchos de los estados económicamente desarrollados. La cultura del mirar por el beneficio de uno mismo y su entorno más inmediato, ante la constante competitividad, hace que la población en su mayor parte olvide la faceta social.

Otro factor es, una vez más, fruto de la escasa educación para la participación social.

En este contexto, la mayoría de la población considera que la participación sirve para muy poco, o que no resuelve nada.

El paisaje se aparece desolador. Sin embargo, creo que toda la responsabilidad no es del "fantasma" sociedad, sino que hay que tener bien presente algo, el factor *información*. Puesto que es obvio que en nuestro sistema político el ciudadano no es quien toma la iniciativa en las decisiones de planificar (algo que por otro lado como propuesta se podría discutir), deben ser los planificadores, profesionales, gobierno municipal,... los encargados de mostrar e informar a la ciudadanía de los diferentes proyectos, planes, etc., que se hacen sobre su territorio. No podría ser de otro modo, puesto que sin información no hay conocimiento, y sin conocimiento, difícilmente puede haber participación real.

Esto también trataremos de verlo, los diferentes canales de información a la población, si son suficientes o son meros trámites legales en los que se someten los planes a exposición pública, para que la ciudadanía haga sugerencias.

Hay que reconocer que en la práctica no es fácil que el ciudadano entre a formar parte activa de los planes de ordenación urbana, por lo menos en el momento actual, debido a todo lo dicho anteriormente y porque resulta incómodo casi siempre a los planificadores, entre otras cosas por las grandes dificultades que supone el diseñar y ejecutar un Plan.

Sin embargo, no debe olvidarse la enorme transcendencia social de esta actividad, dirigida precisamente a servir al interés general, que se sustancia y manifiesta a través de los ciudadanos y las organizaciones que crean.

Y aunque suene a tópico, que el ciudadano sea un planificador más supondrá un paso adelante en la madurez de esta democracia. Sin olvidar además que, muy posiblemente, se ahorraría el urbanismo más de una crítica si se ha elaborado conjuntamente por todos los agentes sociales implicados.

## II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO LEGISLATIVO

En el presente apartado, se trata de analizar cómo está articulada la participación ciudadana a nivel legislativo, pues la importancia en el plano teórico-político parece clara en un sistema democrático.

¿Existen en la legislación canales o mecanismos suficientes para garantizar una efectiva y real participación social en los ámbitos institucionales de decisión política, y en especial en el planeamiento urbano?

### Constitución española de 1978

En la Constitución, la participación social aparece entre los principios fundamentales que vertebran el Estado español.

**Artículo 9.2**, establece la misión de *fomentar la participación de todos los ciudadanos* en las distintas facetas de la vida colectiva a los poderes políticos. Esto implica la creación de órganos de participación, cooperación o integración de los individuos para perseguir fines comunes.

**Artículo 23.1**, expresa como derechos y libertades de la persona y el ciudadano el participar en los asuntos públicos.

**Artículo 103.1**, contempla el principio de descentralización como criterio de actuación de la Administración pública, éste es un punto esencial para el ejercicio de la participación ciudadana.

### La Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local

En el **primer artículo** de esta Ley, el municipio aparece como cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El **artículo 18.1**, en sus letras **b) y c)** establece el derecho de los vecinos a ser informados tras una previa petición y a participar mediante la colaboración ciudadana, lo cual no añade nada nuevo a lo dicho por la Constitución.

El **artículo 24** contempla la descentralización territorial, lo cual supone una novedad, dado que como forma organizativa sirve a la finalidad de facilitar la participación ciudadana.

Deriva la posibilidad de que se constituyan órganos territoriales con capacidad de gestión a través de la delegación de competencias desde el gobierno municipal. Por tanto que no se limite solo a la opinión y sentir ciudadano.

No obstante, la organización de funciones y competencias de estos órganos territoriales queda definida por la voluntad política municipal, puesto que no es algo obligatorio.

El **Capítulo IV** está íntegramente dedicado a la información y participación ciudadanas. Sin embargo, no se decide a darles una regulación de alcance general como podría haber hecho teniendo en cuenta su estricta finalidad.

El **artículo 69** establece *la obligación* que las Corporaciones locales tienen *de facilitar la información y la participación de todos los ciudadanos en la vida social*. No se ha optado por establecer unos cauces determinados que garanticen la realización del derecho ciudadano a participar, por lo que las formas, medios y procedimientos de participación, dependen de las respectivas corporaciones.

El **artículo 70** se centra en el derecho de información que todo ciudadano tiene sobre los asuntos y acuerdos municipales. Dentro de este derecho, se recogen la publicidad de las sesiones, la publicación de los acuerdos de las Corporaciones locales, así como el derecho a consultar los archivos y registros municipales.

El **artículo 72** asigna a las Corporaciones locales el fomento de las asociaciones vecinales. Esto supone de alguna manera el reconocer la importancia de estas como instrumentos al servicio del interés ciudadano. Se establece que se les facilite la más amplia información sobre los asuntos municipales, así como que se impulse su participación en la gestión de la Corporación tal y como está contemplado en el anterior artículo 69.2, sin olvidar que está sujeto a la voluntad del órgano municipal. Lo cual habría que ver según los casos hasta qué punto es efectiva esta participación.

Se puede concluir de todo esto que en cierto modo la participación ciudadana es un principio que en esta Ley recibe un tratamiento especial, pero por otro lado, habría que ver cada caso concreto ya que esta ley deja en manos de la intención política el establecer los instrumentos para una participación eficaz.

### **Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones**

Para conocer cómo se articulan la información y participación ciudadanas en el proceso de elaboración del planeamiento urbano, debemos acudir a las disposiciones que configuran el Derecho Urbanístico en el que la reciente Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones es un texto básico.

La citada Ley señala ya en el **artículo 6.1** que la legislación urbanística deberá garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión. Contempla además el derecho a la información de la entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación de los particulares.

No añade nada nuevo al tema de la participación ciudadana, sino contemplar la realización del Avance del Plan. Conjuntamente establece la posibilidad de que los ciudadanos en el periodo del Avance hagan ver sus sugerencias y con la aprobación del Plan, las alegaciones.

### **Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**

Esta Ley foral tiene por objeto la regulación de las materias de ordenación del territorio y urbanismo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, a través de esta Ley se regula el Plan Municipal de Ordenación Urbana de Pamplona-Iruña que está actualmente (mayo de 1998), en proceso de aprobación.

Contempla dicha Ley, en la exposición de motivos, el reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de presentar propuestas de modificaciones puntuales del Plan Municipal.

El **artículo 115.1** establece que los Ayuntamientos de Municipios de más de 10.000 habitantes de derecho, deberán formular un Avance del Plan Municipal. Dicho Avance, previa su aprobación por el Municipio, se someterá a exposición pública, al objeto de que los

interesados puedan formular, durante el plazo de un mes, sugerencias y en su caso, otras alternativas al modelo urbanístico propuesto por el Plan. La exposición pública se anunciará en el Boletín Oficial de Navarra y en los diarios editados en la Comunidad Foral.

Así, en la fase previa a la elaboración de un plan susceptible de aprobación inicial, la legislación instrumenta un canal que permite la participación ciudadana.

Terminada la fase de elaboración del Plan Municipal, el Municipio procederá a su aprobación inicial y lo someterá, conjuntamente con el trámite de audiencia a los Concejos a cuyo territorio pudieran afectar, a información pública durante un mes, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Navarra y publicado en los diarios editados en la Comunidad Foral.

El artículo 115.4 añade que si el Ayuntamiento, en vista de la información del Plan, estableciese modificaciones que significaran un cambio sustancial en la estructura orgánica conjunta del Plan inicialmente aprobado, se abrirá de nuevo un periodo de información pública por un mes antes de otorgar la aprobación provisional.

Parece por tanto, contestando a la pregunta que encabeza este apartado, que *la legislación urbanística ofrece algún cauce para que se produzca una participación ciudadana. Pero quizá se traten de medidas excesivamente simples que en la práctica no resuelven eficazmente, el fin mismo de la participación ciudadana*, quedándose en meras sugerencias de intereses privados.

No establecen medidas concretas, sino más bien se deja la elaboración de los canales de participación a la imaginación política municipal.

### **Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983)**

Con la aprobación del CEMAT o más conocida como la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, el concepto de Ordenación del Territorio alcanza el ámbito internacional.

Los Ministros europeos responsables de la Ordenación del Territorio, reunidos en el marco de su 6ª Sesión organizada bajo el patrocinio del Consejo de Europa, consideraron también ya desde el preámbulo que “todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio”.

Este componente, que aparece como una de las características de la Ordenación del Territorio, apunta al carácter democrático y participativo que se ha querido infundir a ésta, tal y como señalan más adelante en concreto, en el punto 12 de la Carta, “una ordenación del territorio realizada de forma democrática para asegurar la participación ciudadana de la población afectada y de sus representantes políticos”.

De nuevo en el punto 22 hablan de la participación de la población cuando señalan expresamente que “toda política de Ordenación del Territorio, cualquiera que sea su nivel, debe basarse en una participación activa del ciudadano”.

*Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación* y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

Señalar finalmente, que la Carta Europea no conlleva a los Estados firmantes una obligatoriedad, sino que más bien son recomendaciones para estos gobiernos e instituciones europeas, tal y como lo señalan en el punto 26 de la Carta: “Los Ministros se comprometen a recomendar a sus gobiernos que tengan en cuenta los principios y objetivos enunciados en la Carta (...)”.

## **Programa 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Río 92**

En la misma línea de las recomendaciones está el documento del Programa 21, que no deja escapar el asunto en su capítulo 28.

El artículo 28.3., apunta la creación de un diálogo entre las autoridades locales con las organizaciones locales y empresas. Señalar que orienta este asunto desde el ámbito local, proponiendo la aprobación de un "Programa 21 local": "Mediante la celebración de consultas y promoción de un consenso, las autoridades locales recibían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales, y obtendría la información necesaria para formular las mejores estrategias".

Además reconoce que *la ciudadanía se motivaría y aumentaría la conciencia* en este caso en las cuestiones relativas al desarrollo sostenible que es en lo que se centra el citado documento.

## **III. BREVES APUNTES SOBRE LOS P.O.U. EN PAMPLONA-IRUÑA**

El Plan Municipal, nombre que recibe actualmente el Plan General de Ordenación Urbana:

- Es un documento con rango de norma jurídica que obliga tanto a la Administración como a los administrados.
- Consta de proyectos, medidas y acciones para regular el crecimiento y renovación de la ciudad.
- El ámbito sobre el que actúa es la totalidad del término municipal, es el documento urbanístico más importante del ámbito municipal.

Pamplona únicamente ha contado con dos Planes Generales hasta ahora: el primero fue aprobado en 1957; el segundo, de 1984, constituye el planeamiento vigente. El Plan Municipal de Pamplona redactado, se convierte en el tercer Plan General de la ciudad.

### **Plan General de Pamplona 1984**

Este Plan está incluido en la generación de planes urbanísticos de los años 80 de numerosas ciudades españolas. Esta generación configura la nueva cultura urbanística que "se caracteriza por un abandono de las teorías globalizadoras y jerárquicas (como crítica al urbanismo de las anteriores décadas) frente a una preocupación por un conocimiento de la realidad cotidiana mediante la atención a las unidades menores urbanas y una preocupación por la resolución total".

La propuesta del Plan de Pamplona de 1984, enmarca dos grandes objetivos:

1. "El afán de intentar homogeneizar las diferentes zonas de Pamplona, corrigiendo las tendencias urbanas que conducen al agravamiento de las desigualdades. Para ello se articula la ciudad de modo descentralizado, conectando los barrios entre sí, dotándolos de buenos accesos y de una estructura interna de la cual, en general, carecen, así como de los equipamientos necesarios".
2. "Austeridad en las propuestas, lo cual conduce a conservar el patrimonio edificado como bien económico, utilizando de nuevo para las necesidades de la ciudad contención de propuestas que supongan grandes obras de implantación".

## Plan Municipal de Ordenación Urbana 1999

El Plan Municipal se redacta y tramita en dos fases: la primera, es el Avance de Planeamiento; la segunda es el documento de Plan que entró en vigor en febrero de 1999.

El Avance del Plan Municipal es un documento preparatorio de la redacción del Plan definitivo que permite debatir los criterios, objetivos y soluciones generales de planeamiento.

El Avance se somete a información pública por período no menor a un mes para que los ciudadanos puedan formular sus sugerencias y, en su caso otras alternativas al modelo urbanístico propuesto. Después de la exposición pública, tras conocer las sugerencias presentadas, el Ayuntamiento aprobará los criterios, objetivos y soluciones generales con los que ha de redactarse el Plan Municipal.

El Avance\* del actual Plan Municipal, recibió más de 1600 sugerencias por parte de los ciudadanos, las cuales se estudiaron y valoraron. La encargada de valorarlas, es la Comisión de Urbanismo, formada por arquitectos, sociólogos, juristas y biólogos.

El Ayuntamiento expuso el documento de Avance en el Pabellón de Mixtos de la Ciudadela desde finales de abril de 1997 hasta el 30 de junio del mismo año, cerrándose el período de sugerencias el 31 de mayo. Entre tanto se estableció un calendario de charlas sobre el Avance, 6 días de mayo, celebradas en el mismo lugar de la exposición, al que acudieron diferentes políticos y técnicos del Plan. Otro calendario de exposiciones y charlas descentralizadas por los barrios de Pamplona. Distribuidas del 2 al 22 de junio.

En esto ha consistido básicamente la información y participación ciudadana en lo que lleva el P.M.O.U. 1999.

## IV. DIAGNÓSTICO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### Desde lo teórico

El primer Catálogo Español de Buenas Prácticas. 1996. "Ciudades para un futuro más sostenible" comienza afirmando que lo que hoy entendemos por participación ciudadana "ha quedado reducido a algunos Reglamentos y algunas concejalías en los Ayuntamientos. Pero poco o nada parecen tener que ver con el reequilibrio sustentable de nuestros hábitats"<sup>1</sup>. La participación ciudadana necesita así ser replanteada para poder entenderla y darle el sentido que verdaderamente tiene; debe "servir para la integración social, para proyectos sustentables y adaptados a las características concretas de cada territorio". Se trata por tanto de que esta participación ciudadana dé como resultado algo práctico, que ayude a encontrar soluciones creativas ante los problemas que surgen en los diferentes espacios; si esto no es así, entonces seguirá perdiendo sentido, pues por sí misma, burocratizada se irá alejando de las realidades candentes que afectan a los ciudadanos.

Por tanto, es lo que en la práctica real hace falta, *ahondar en el significado mismo de la participación ciudadana*. Esta es mi primera propuesta, pues encontrando y redefiniendo el motivo de este ejercicio de la participación ciudadana, se puede ayudar cuando menos a

---

\* El presente trabajo fue realizado en el año 1998, momento en el que el Plan General no estaba aprobado, por lo que me refiero al Avance del Plan.

1. Tomás R. Villasante. "Ciudades Para un Futuro más Sostenible". Hábitat II. *Participación e Integración Social*.

que se reflexione sobre ella. Y esto es así en primer lugar porque no hay que olvidar el peso de la mala prensa, no siempre reconocida, que se le da a este tema.

Querida por todos, ciudadanos demócratas en pro de una sociedad igualitaria, pero rehusada a la vez por todos también. Pocos son los que en la práctica se comprometen a trabajar por ella.

Es posible que cambiando el concepto negativo que se tiene de ésta se pueda avanzar en su logro, sobre todo para los sustentadores de las decisiones políticas, de la planificación urbana, etc. Así puede lograrse que deje de ser vista como una carga sujeta sólo a los imperativos legales y que se puedan abrir otros canales a la participación ciudadana.

Varios son los motivos de freno a ella y se pueden dividir en tres, los agentes sociales que toman parte en el proceso de participación pública: la *Administración*, los *ciudadanos* y los *técnicos*

Existen, sin duda, un conjunto de factores o causas que influyen en los bajos niveles de participación y articulación social entre los **ciudadanos**. Se pueden destacar algunos:

—Los valores, actitudes y hábitos dominantes en la mayoría de la población no favorecen la participación social y la organización ciudadana.

A lo anterior hay que añadir valores como el individualismo, el beneficio personal, la competencia mutua, la desconfianza hacia quienes pueden amenazar el propio bienestar o la posibilidad de alcanzarlo.

Hasta hace no demasiados años, las asociaciones ciudadanas, los Movimientos Sociales podía llegar a ser considerados subversivos políticamente y eso ha marcado fuertemente la valoración de muchas personas. Pero además, la educación, en todas sus formas (la escuela o la familia) no ha desarrollado ni desarrolla, en la mayoría de la gente, la motivación y la capacidad para el intercambio, la iniciativa colectiva, la participación ciudadana...

—Las propuestas y llamadas a la participación social no interesan a la mayoría de la gente. A veces se considera que la participación sirve para muy poco, o no resuelve nada. Prefiero pensar que esto es así por una generalizada desconfianza o desencanto motivados por una falta de tradición democrática, el temor a la manipulación por parte de las instituciones políticas, etc., factores que contribuyen a reforzar esta visión pesimista.

Es importante señalar que el sujeto de la participación es la ciudadanía, la cual debe de hacerlo de manera voluntaria, nunca impuesta, pues la participación ciudadana perdería su sentido. Para ello sería necesaria una motivación en la ciudadanía y una formación e información suficientes acerca del tema que sea.

Se produce la información pública, en este caso de la planificación urbana, pero parece ser que no es suficiente; la publicidad institucional en prensa, o en los boletines, invitan más bien a la visita y a la contemplación de los documentos expuestos, que a una aproximación crítica que fomente el debate y el aporte crítico de nuevas ideas.

Sin embargo, cabría puntualizar algo, no poco importante, y es el hecho de que aunque a nivel individual en la ciudadanía prima ese sentimiento de apatía hacia los temas de participación ciudadana, sí podemos encontrar gran cantidad de grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc., que apuestan por ella y, trabajan o trabajarían cada vez más por aumentarla.

Los **técnicos**, en su trabajo como profesionales encargados de investigar, diseñar, establecer las bases de la planificación urbana, se les añade el de elaborar o ayudar con los instrumentos y canales metodológicos para la efectiva participación ciudadana. Se ha de

reconocer que es en un principio, y sólo en principio, un trabajo añadido, pues a la larga esto proporcionaría eficacia a la buena consecución de los objetivos y se ahorraría más de un conflicto en muchos temas.

## Desde la práctica

La práctica, en el caso de Pamplona-Iruña, no está alejada de lo que anteriormente exponía a nivel más teórico.

En el nivel institucional, la práctica de la participación ciudadana en el Plan Municipal de Ordenación Urbana *parece apoyarse exclusivamente en las figuras que la legislación vigente establece*. A saber, el periodo de *exposición pública* en el que la ciudadanía hace ver sus sugerencias y posteriormente en la aprobación del plan el periodo de *alegaciones*.

Pamplona es una ciudad que cuenta con un considerable número de asociaciones, organismos, grupos, sociedades, etc., bien sean sectoriales o más generales. Con este rico tejido social, es un buen momento para que se produzca una aproximación de la instancia político-administrativa local hacia los actores sociales urbanos localizables en las diferentes áreas que constituyen la ciudad.

El tema de la participación ciudadana no es un tema que deje fríos a los susodichos grupos y asociaciones de la ciudad, no hay más que ver iniciativas como la de la Asociación de vecinos del Casco Antiguo, que luego veremos más en detalle. Reclaman una mayor participación en el planeamiento de su ciudad y en general en toda política o actividad municipal que afecte a la ciudadanía.

Se trataría de lograr que la población participe e intervenga en el planeamiento, no sólo con sugerencias en la fase de elaboración, sino también en la gestión ejecución, así como en la posterior evaluación. Si esto no es así, la población no lo sentirá como algo suyo sino como ajeno y, en cierta medida, impuesto. Además conviene recordar *que a participar se aprende participando*, por lo que poco a poco la ciudadanía en general irá interesándose más en tomar parte del diseño de su ciudad si ve que sirve para algo.

Tal y como están las cosas ahora mismo es muy probable que las diferentes propuestas se pierdan en la burocracia tal y como señala alguna asociación entrevistada, lo cual hace que el propio interés por la participación ciudadana se vea disminuido.

No obstante, parece que hay algún impulso en pro de la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Pamplona al aprobar recientemente un nuevo Reglamento Orgánico que regula en su título final este tema. Realmente es algo novedoso y seguramente necesario, y sus aportaciones más importantes son las siguientes:

- Derecho a referéndum, para el que exige la presentación de firmas en cantidad del 10% del Censo Municipal. Hay que decir que esta cifra es proporcionalmente muy superior a la exigida para tratar un tema en el Parlamento de Navarra o en el Congreso de los Diputados, a través de una "Iniciativa Legislativa Popular".
- Estructura las Asociaciones Ciudadanas según sean éstas y plantea la declaración de interés público municipal para las que cumplan ciertos requisitos, al tiempo que propone ciertos derechos superiores a los de entidades que no constituyan Asociaciones Ciudadanas.
- La participación de las asociaciones en los Planes municipales para lo que deben cumplir unos requisitos previos. No plantea la posible participación de las mismas en las Comisiones de trabajo municipales.

- Posibilita la creación de los Consejos de Barrio y Consejos Sectoriales con sus correspondientes fines, objetivos y competencias, fundamentalmente consultivas.

No se puede hablar todavía de experiencias puesto que es un Reglamento que aún no se ha enfrentado a la práctica diaria y a las necesidades cotidianas pero siempre es un paso más. Desde los sectores sociales más críticos consideran esto como un “lavado de cara”, que realmente no garantiza una participación ciudadana efectiva.

Que el planeamiento se realice de una forma más o menos participativa, dependerá de la energía y organización de los diferentes grupos de poder. Lo que ocurre a menudo entre los ciudadanos es que el planeamiento se concibe como algo abstracto, al tratarse de normativas... cuya magnitud es difícil de aprehender por éstos y *porque incluso en la exposición pública los documentos no se ven claros*. Esto se reclama también, unos planos, documentos ..., asequibles y entendibles para todos los ciudadanos.

En lo que respecta a los técnicos, no se puede negar la complejidad intrínseca que hoy encierra la elaboración, gestión y ejecución del planeamiento, y la dificultad añadida de articular una auténtica participación ciudadana. Hasta el punto que no se reconoce la necesidad de crear unos canales que ayuden a su desarrollo. Consideran que es suficiente lo que la legislación establece tal y como lo demuestran las 1600 sugerencias elaboradas por los ciudadanos.

Un handicap importante para la incentivación del asunto que tratamos, creo que es la persistencia de la llamada “cultura del recelo” (Victor Urrutia 1992). La desconfianza y el recelo recíproco que se da entre los políticos y la Administración con respecto a cualquier propuesta que hagan los ciudadanos y viceversa, es un freno al avance de las políticas de participación pública. Esto es un poso heredado del enfrentamiento del franquismo, que aún hoy se palpa y que, como digo, lleva al mantenimiento de actitudes defensivas que hacen más rígidas y dificultan los procesos de participación democrática. Por eso mismo también, tal vez haya que tratar la participación ciudadana desde su concepto mismo, modificando estereotipos negativos.

## V. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LOS DIFERENTES AGENTES SOCIALES

Fundamentalmente es la visión de técnicos por un lado y de los ciudadanos agrupados en asociaciones por el otro en el tema de la participación ciudadana.

### Técnicos

En apartados anteriores he dado alguna pincelada de lo que estos entienden por participación ciudadana y lo que creen de ella. De manera más concreta se puede decir que *para los técnicos, puesto que es una complicación añadida a su trabajo, lo que la legislación establece es suficiente*. Durante el período de exposición del Avance, en este caso del P.M.O.U., iban por los diferentes barrios explicando sus propuestas. Argumentaba que a menudo se encontraban con alegaciones muy concretas de ciudadanos a los que tal tema les afectaba de manera muy directa y concreta. “Es difícil dar soluciones diferentes a todos los problemas particulares” que se les iban planteando.

El punto de vista de estos técnicos es que la población tiene ganas de participar y lo hace, viendo las 1600 sugerencias presentadas al Avance. Hay que señalar, no obstante, que de estas 1600 sugerencias muchas son repetidas, presentadas por asociaciones que hacen una misma sugerencia 2 y 3 veces posiblemente por aquello de presionar más.

Ante la propuesta de trabajar conjuntamente con la ciudadanía en la elaboración de los planes tal y como actualmente están las cosas, no lo ven como un avance, puesto que lo que a ellos como técnicos les ha costado elaborar, dos años y medio, lo ven inviable con gente que no lo es

He observado algo de lo que llamábamos en el apartado anterior “cultura del recelo”: una cierta creencia de que la ciudadanía dice “no” o va en contra de lo que la Administración dice, por sistema. Ver cuanto hay de verdad en esto sería objeto de análisis aparte.

Creo que sería necesario con respecto a los técnicos, un replanteamiento de fondo sobre lo que es la participación ciudadana, puesto que ni siquiera está en sus cabezas el abordar este asunto por la complicación que se añade a corto plazo, pues una vez más predomina este estereotipo negativo.

## Ciudadanos

De las asociaciones entrevistadas (de vecinos y de comerciantes) todas conocían (en mayor o menor medida) el P.M.O.U. de Pamplona, lo cual ya dice algo del interés hacia aquello que en palabras suyas “tan directamente” les afecta. En esto hay unanimidad, en cuanto al interés. No tanto respecto a si los documentos estaban claros o no. Para algunos sí que lo estaban mientras que para otros, *los ciudadanos en general no comprendían los planos, documentos, etc. que en la exposición se presentaba.*

En general para todos el período de exposición pública del Avance (mes y medio aproximadamente) es suficiente para que “aquellos que tienen interés puedan verlos”.

Respecto al local, el Pabellón de Mixtos de la Ciudadela es “adecuado para este tipo de asuntos”.

Lo más interesante, a mi modo de ver, es que unánimemente *consideraban que las alegaciones y sugerencias no son suficientes como canales de participación pública.* Estas sugerencias, que muy a menudo se pierden en la burocracia, no saben qué grado de receptividad tienen por parte del Ayuntamiento, puesto que “únicamente son contestadas con una carta y si lo son”.

Consideran que no es suficiente con una impecable claridad en la gestión, sino que *debería complementarse con un diálogo continuado con el administrado,* en este caso el ciudadano.

Señalar por último que la propuesta está en que participación no sea solo anular conflictos, lo cual es válido y legítimo, porque enmascara o pone freno al debate. El objetivo es difundir, dar publicidad, estimular y facilitar canales de participación para los planes de ordenación.

## Asociación de vecinos/as del casco viejo de Pamplona-Iruña

En la introducción del presente trabajo, hablaba de iniciativas que empezaban a darse en alguna asociación de barrio de Iruña, iniciativas muy relacionadas con la participación ciudadana. Es el caso de la Asociación de Vecinos del Casco Antiguo que viene trabajando desde hace muchos años en la mejora de la calidad de vida de su barrio. Analiza las propuestas que se hacen desde las distintas Administraciones, pero además, propone actuaciones.

Desde hace unos meses se empezó a gestar en el seno de la Asociación la idea de iniciar la elaboración de un Plan global de intervención con el objetivo básico de procurar la

mejora de la calidad de vida del barrio, con propuestas concretas y viables, recogiendo iniciativas de la propia comunidad. El Plan, desde su nacimiento, se propuso como un espacio abierto a la participación de todos los sectores sociales susceptibles de estar implicados en la mejora de la calidad de vida del Casco Viejo.

Dicho Plan se presentó al Consejo de Salud del Casco Viejo obteniendo un importante respaldo por parte de las personas e instituciones en él representadas.

A partir de ese momento la Asociación de Vecinos se puso “manos a la obra” en un intento por conseguir el máximo apoyo y respaldo posible para ese proyecto con el fin de continuar avanzando en su definición y desarrollo, estableciendo las prioridades en las actuaciones, proveyendo su financiación, etc., con el fin de ir estructurando un proceso de trabajo y de participación que permitiese afrontar los retos que supone el abordaje de esta acción.

En esta línea, el Plan de intervención tomó la denominación, “el Viejo Casco Antiguo: un lugar para vivir”, se presentó a diferentes Áreas del Ayuntamiento de Pamplona, obteniendo apoyo técnico de varias de ellas y económico del Área de Servicios Sociales. También se ha conseguido una respuesta positiva por parte de entidades participativas ubicadas en el barrio. Además cuentan con la participación de profesionales y expertos que con su aportación van a contribuir a que este Plan alcance la calidad técnica necesaria, un amplio consenso y la mayor viabilidad posible.

El primer acontecimiento de importante trascendencia pública desarrollado en el marco de este Plan de intervención se realizó a finales de marzo del año 1998, en unas Jornadas de Trabajo denominadas “50 propuestas para el 2005”.

La organización de estas Jornadas ha posibilitado la articulación de un espacio de trabajo, participación y reflexión de amplia concurrencia en el que confluyen vecinos, responsables y técnicos de la administración municipal, expertos, instituciones, asociaciones, etc que han sumado sus esfuerzos para dar el impulso necesario que permita la primera puesta en escena del Plan con la celebración de las Jornadas.

Los impulsores de esta iniciativa piensan que *cada vez se hace más necesaria la creación de proyectos en los que las personas no sean meras destinatarias de los mismos*. Al contrario, se incorporen a su elaboración y seguimiento, de manera que se garantice la construcción de una realidad social basada en profundizar cada vez más en la participación y el interés del ciudadano.

No obstante, no podemos dejar atrás que, en un intento de fomentar la Participación Ciudadana, el Ayuntamiento de Pamplona decidió constituir la llamada **Mesa del Casco Antiguo** a finales de 1995. Se trata de un órgano consultivo que agrupa a concejales, técnicos y representantes de colectivos ciudadanos<sup>2</sup>, con el objetivo de tratar sobre las distintas necesidades y propuestas relativas a dicho barrio. En sus comienzos se realizaron varias reuniones y se trataron problemas y proyectos, creándose incluso dos comisiones (una de Servicios Sociales y otra sobre Tráfico) para tratar estos temas más en profundidad.

Pasado el primer año, en el que se hicieron 6 reuniones de la Mesa y alguna más de las comisiones citadas, y en las que se observó una buena asistencia e interés por los temas que allí se trataban, en el último año sólo han tenido lugar dos reuniones, muy por debajo de

---

2. 2 asociaciones de vecinos, 2 asociaciones de comerciantes, colectivos de animación infantil, asociación de hosteleros y bareros, centro de salud, grupos políticos, trabajadores sociales del Casco Viejo.

lo que su propio Reglamento estipula. Pero además en casi todas ellas ha habido críticas de la "parte social" por falta de información sobre los proyectos y a pesar de la unanimidad a la hora de posicionarse respecto a algunos temas (centro de jubilados, apertura de plazas interiores de manzana, etc.), después no se han llevado a cabo, por ahora al menos.

Al margen de esta iniciativa del Ayto., apuntar de nuevo que hace escasas fechas el pleno de éste aprobó un nuevo Reglamento Orgánico que, en su título final, regula la Participación Ciudadana, como ya hemos visto anteriormente.

## VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Cuando hablamos de participación, no se trata de simple información ni de consultas de opiniones, sino que de lo que se trata es de *toma de decisiones compartidas tras un período de conocimiento suficiente y mecanismos claros, de los problemas y las alternativas. No es un hecho aislado ni circunstancial sino que a participar se aprende participando.*

Para ello los tres agentes sociales que forman parte de la participación pública, (políticos, técnicos y ciudadanos) deben intercambiar sus conocimientos y posiciones sobre las medidas a tomar en el planeamiento...

Se precisa la institucionalización de canales de participación ciudadana. Debería pues conseguirse *un modelo de intervención integrado*, como la creación de una plataforma o comisión con representación de profesionales, ciudadanos y departamentos de la Administración, y no tanto por siglas políticas como se acostumbra, pues esto muy a menudo termina por dividir.

Habría que ir avanzando hacia unas ciudades mucho más habitables y humanas, y en ese camino, el principal apoyo de los urbanistas ha de ser el de institucionalizar el diálogo y la participación de la ciudadanía, como camino real para que la sociedad sea más integrada.

Parece ser que no es suficiente con lo que la legislación urbanística establece, porque aunque está llena de recomendaciones no concreta y deja en manos de la imaginación política municipal el desempeño de esta participación ciudadana. Es necesario que las administraciones públicas y los técnicos tengan confianza en las ideas y propuestas de la ciudadanía y reduzcan barreras administrativas mientras se alejan poco a poco de ideas negativas preconcebidas sobre la intervención de la ciudadanía.

Deberían de existir unos reglamentos de participación en los municipios, que contemplasen la creación de Consejos de Participación Ciudadana en urbanismo que siguiesen el Plan a lo largo su elaboración, desarrollo y ejecución.

En cuanto al plazo, un mes de exposición pública es poco para los municipios grandes. Se debiera dilatar el plazo, si bien para ciudades de un tamaño como Pamplona parece que es suficiente, en el caso de ciudades mayores este tiempo y la sola exposición pública no garantizan que la población en general esté informada.

Se puede decir que son tres los pilares básicos en la participación ciudadana:

1. No puede existir ésta, sin un **instrumento que la regule** en los Ayuntamientos.

Una propuesta sería la de crear Consejos de Participación Sectoriales para las ciudades de gran tamaño, consejos de urbanismo, educación, obras públicas, etc. En las ciuda-

des de tamaño medio crear además, Consejos de Barrio que lleven el aspecto sectorial pero además problemas más concretos. Por otra parte, hay que señalar algo importante, y es el hecho de que estos consejos debieran tener un *carácter vinculante*, puesto que si no es así, la participación se vuelve contra sí misma, pues sería sólo apariencia y no supondría un avance.

2. **Información continua**, que garantice el conocimiento de los planes... a los Consejos. Varios pueden ser los canales de información y estímulo a la intervención ciudadana en la gestión urbanística del municipio:

- Boletines periódicos que se difundan por el municipio.
- Tablón de anuncios.
- Exposiciones públicas de proyectos.
- Buzón municipal de sugerencias, que recojan las respuestas ciudadanas a los problemas concretos.
- Difusión por los medios de comunicación del municipio: radio, televisión, prensa...
- Realizar encuestas cuando surja una problemática
- Ruedas de prensa periódicas informando de la gestión municipal, programas y objetivos a corto plazo. Esto más en concreto es para las grandes ciudades.
- Para los pequeños municipios, o a nivel de barrio, asambleas públicas con exposición por parte de los responsables municipales de la política urbanística, seguido de coloquio-discusión con el público asistente.

El objetivo es en todo caso informar y difundir, además de motivar así a la ciudadanía en la gestión urbanística.

3. El último elemento y no menos importante, esencial para la consecución y avance de la participación ciudadana, es el **fomento de la vida local** con la creación de asociaciones de vecinos..., con el fin, de articular el entramado social.

Las ventajas de la participación ciudadana se han ido exponiendo a lo largo de este trabajo. A modo de resumen son las siguientes:

- con ella, se avanza en el logro de una sociedad más democrática.
- se puede alcanzar una mayor calidad de vida para todos los ciudadanos.
- lograr la sostenibilidad/sustentabilidad de nuestras ciudades.
- conseguir una sociedad/ciudadanía más comprometida.
- se consigue mayor información de base.
- mayor justicia social, puesto que se escucha a los ciudadanos y pueden detectarse necesidades, que de otra manera se sabe que están pero a las que no se les presta la suficiente atención.
- establecer mayor interacción entre administración-administrados.
- se minimiza así el conflicto.
- se logrará más fácilmente el consenso social.

Posiblemente se le pueda añadir un “etc” a las anteriores ventajas. Cada vez existen más pruebas que parecen demostrar que el éxito de un proyecto depende de la participación en los procesos de planificación de las personas que se van a beneficiar con el proyecto. **El desafío**, como siempre, **será transformar las palabras en acciones**.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Española 1978.

Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones.

Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Carta Europea de Ordenación del Territorio (1986). CEMAT.

Programa 21. (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. ONU.

Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano. (1990). Bruselas 26 de julio de 1990.

Ciudades para un Futuro más Sostenible. Hábitat II. Primer catálogo español de buenas prácticas. Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. Estambul, junio 1996.

Estudios sobre urbanismo y ordenación del territorio. IVAP.

ALLENDE LANDA, José. (1995): “Desarrollo Sostenible. De lo global a lo local. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, número 104

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier: (1991): “La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”, *Editorial Civitas-Haee/Ivap*; Oñati.

LUIS MIQUEL. (1995): “El futuro de la ciudad entre la miseria y la utopía”, Colección Urbanismo. *Fundación de Investigaciones Marxistas*; Madrid.

PARDO, Mercedes. (1994): “El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su conceptualización y práctica”, *Revista Reis*, 66.

SERRA DEL POZO, Pablo. (1994): “El planeamiento urbano de los años 80 y 90 en el área metropolitana de Pamplona”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 99; Pamplona.

URRUTIA, Victor. (1992): “Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos”. *Política y Sociedad*, 10; Madrid.