

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 879-898

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.5>

CC BY-NC-ND



Dinámicas participativas en la ordenación municipal: casos de Vitoria-Gasteiz y Cartagena

Victoria ARTÉS-HERNÁNDEZ ⁽¹⁾Jaume BLANCAFORT-SANSÓ ⁽²⁾Patricia REUS-MARTÍNEZ ⁽³⁾⁽¹⁾ Becaria de investigación⁽²⁾ y ⁽³⁾ Profesores contratados doctores, Departamento Tecnología de la Edificación⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ Universidad Politécnica de Cartagena yGrupo de I+D+i *Contemporary City and Architectural Design*

Resumen: Se efectúa un análisis comparativo de las acciones de participación ciudadana en la redacción del Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en dos ciudades con similar población: Vitoria-Gasteiz y Cartagena. En Vitoria-Gasteiz la redacción del Avance se dilató once años, con procesos de participación saltados temporalmente, mientras que en Cartagena se redactó en menos de un año y la participación se redujo a un periodo de unos pocos meses. La información generada por los ciudadanos en ambos programas fue de gran calidad, concretando demandas y/o propuestas vecinales. Siguiendo una serie de ítems definitorios se analizan comparativamente ambos procesos y se concluye realizando una revisión crítica de los aspectos que deberían corregirse para mejorar tanto los procesos de participación como la incorporación en la figura de planeamiento de la información generada en ellos.

Palabras clave: Urbanismo; Ciudadanía; Participación; Municipio.

Recibido: 17.11.2021; Revisado: 28.01.22

Correo electrónico: victoria.artes@edu.upct.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3490-8274>

Correo electrónico: jaume.blancafort@upct.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8718-6228>

Correo electrónico: patricia.reus@upct.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4805-385X>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Igualmente agradecen al Banco Santander la concesión a Victoria Artés de una Beca de Iniciación en la Actividad Investigadora en 2019.

Participatory dynamics in municipal planning: the cases of Vitoria-Gasteiz and Cartagena

Abstract: The article presents a comparative analysis of the actions about citizen participation in the drafting of the Advance of the Urban Master Plan carried out in two cities with similar populations: Vitoria-Gasteiz and Cartagena. In Vitoria-Gasteiz the process of drafting the Advance was delayed eleven years, with participation processes temporarily skipped; while in Cartagena it was drafted in less than a year, and participation was reduced to a period of a few months. The information generated by citizens in both programs was of high quality, specifying neighborhood demands and/or proposals. Following a series of defining items, both processes are analyzed comparatively concluding with a critical review of the aspects that should be corrected to improve, both the participation processes, and the incorporation of the information generated in them into the planning process.

Keywords: Urban planning; Citizenship; Participation; Municipality.

1. Introducción

1.1 Contexto empírico: necesidad de participación ciudadana en los procesos de planificación urbana

Las transformaciones urbanísticas de las ciudades son procesos muy dilatados en el tiempo y, por tanto, difíciles de percibir en la inmediatez del momento. Según ASCHER (2004), el urbanismo moderno surgido el siglo pasado hablaba de una ciudad a largo plazo mientras que el neurbanismo vigente trata de hacer una gestión más reflexiva del planeamiento, persiguiendo la solución *ad hoc* frente a la norma. El urbanismo debe servirse de herramientas de ordenación del espacio, basadas en la indagación, el análisis y la negociación, para intervenir en la ciudad y planificar actuaciones que prioricen los objetivos colectivos. Por tanto, es una decisión que involucra a la ciudadanía y a actores urbanos de ámbitos sociales, políticos, económicos, técnicos o administrativos, que aúnan visiones para lograr una ocupación del suelo ordenada, regulada y sostenible, centrando su interés en el bienestar de las personas y su adecuada relación con el medio.

En España, el instrumento de ordenación, planificación y coordinación urbanística a escala municipal, es el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que recoge aspectos como la calificación del suelo, el régimen de protección y restricciones de uso, la disposición de equipamientos

o el trazado de infraestructuras (FARINÓS & al., 2015). Comporta una estrategia territorial amplia y global que necesita alinear las políticas de ordenación con los retos y objetivos generales del municipio. El Avance de un PGOU es el primer paso administrativo para elaborar un nuevo planeamiento sirviendo para sopesar si procede la revisión de un PGOU. Tiene por objeto definir la preordenación, delimitar el ámbito, estructura general y zonificación básica, así como fundamentar los criterios, objetivos y posibles alternativas para su tramitación. En definitiva, define el futuro desarrollo del municipio, por lo que es importante involucrar desde el inicio a todos aquellos que van a habitar esa municipalidad.

Es esencial analizar cómo se introduce la participación de los vecinos y demás agentes urbanos involucrados, para incorporarla eficazmente, mejorarla y coproducirla en base a la experiencia previa. El desafío consiste en promover la disposición de los ciudadanos a implicarse en la reconfiguración o diseño de sus escenarios urbanos y en activar la voluntad política. Para GONZÁLEZ (2018) este desafío tiene una doble paradoja en la elaboración de los PGOU. De una parte, la planificación tenía en sí misma un carácter integrador, pero no llegaba a conectar debidamente los procesos participativos con la perspectiva del territorio. Esto podía deberse a que los programas de participación no creaban una visión conjunta que persiguiera objetivos globales en pro del bien común. La segunda paradoja se refiere al contexto de nueva política donde se enmarca su redacción, en la que se demanda una resolución temporal eficaz cuando los procesos participativos exigen tiempo extra para llevarse a cabo.

1.2 Ordenación urbana y democracia: punto de encuentro de la participación ciudadana

La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa en el Artículo 21. 1 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1948). El Tratado de Maastricht de la UNIÓN EUROPEA (1992), acercó las decisiones públicas a los ciudadanos estableciendo el principio de subsidiariedad donde se incorpora la participación ciudadana siguiendo el criterio de Administración más próxima e idónea. En España, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está prevista en la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA¹ (1978), avallada en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana² (ESPAÑA, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015) y complementada por las leyes y decretos autonómicas de cada región.

Varios investigadores han sido adalides de la participación ciudadana. Para ARNSTEIN (1969), no es un ejercicio superficial, sino que es poder ciudadano en su plenitud. HALPRIN (1972) manifestó que las personas tenían que implicarse en el proyecto de su ciudad, que no podía ser un diseño unilateral, pues los habitantes son los que realmente se ven influenciados por el planeamiento. Según TOURAINE (1992), la meta de la sociedad democrática es alcanzar la mayor diversidad posible mediante la participación del mayor número de habitantes en los instrumentos para beneficiarse de la actividad colectiva. Por su parte, BOIRA (2000) considera que la participación se reivindica como un derecho de la sociedad en respuesta al malestar de los ciudadanos ante unas decisiones tomadas tradicionalmente lejos de ellos.

Es perentoria la necesidad de crear un modelo urbanístico democrático reflejo de la sociedad y comprometido con ella. En las dos últimas décadas, la teoría de la participación

ha irrumpido tanto en la organización de nuestras ciudades como en el pensamiento político. La implementación de medidas de ordenación urbana por un gobierno municipal incluye la legitimación popular, aunque en la práctica política este apoyo no siempre se alcanza (STRAMIGIOLI, 2021), pues aún queda mucho para perfeccionar el marco legislativo y la metodología de intervención urbanística. Las Administraciones Públicas deben vincularse a sus ciudadanos para superar la llamada “participación asociada a los procesos electorales” o los tradicionales mecanismos consultivos o informativos (BLANCAFORT & REUS, 2015), pues la participación es un proceso retroalimentado entre el gobierno y su pueblo. En la actualidad, los nuevos modelos de gestión y decisión democráticos han aunado las posiciones políticas y de agentes implicados para conseguir que la planificación sea consensuada, participada y factible. Todos estos aspectos refuerzan los principios que identifican los sistemas democráticos: libertad, igualdad, equidad, solidaridad, participación, regulación y control ciudadano (MOLINA, 2014).

Si a principios del S. XXI el problema de la participación activa y propositiva de la ciudadanía en los procesos de planificación urbanística era su práctica inexistencia, hoy día el foco está en contrastar su utilidad y eficiencia para que no se convierta en un ejercicio sin contenidos que, además, generaría a medio plazo frustración entre la ciudadanía movilizada. La participación se reivindica como una herramienta muy útil para que los vecinos accedan a las decisiones públicas, puedan presentar sus necesidades, demandas y propuestas, mejorar la distribución de los recursos y hacer más eficaces las políticas territoriales, en particular de ordenación urbana, siempre que se difunda el mensaje adecuadamente para alcanzar la mayor representatividad posible. Como los ciudadanos habitualmente no conocen los conceptos ni los procedimientos urbanísticos, aunque

¹ El Artículo 9.2 señala que los poderes públicos deben “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. El Artículo 105a establece que la ley regulará “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

² La Ley del Suelo garantiza en su Artículo 4.2c “El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas”. El Artículo 5e afirma que los ciudadanos tienen derecho a “Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de

cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”. El Artículo 25.1 expone que “Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, (...) deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”.

sí sus consecuencias, en los Programas de Participación Ciudadana (PPC) el equipo dinamizador debe explicar correctamente a los participantes el objeto, los motivos, las consecuencias, el potencial de resultados y las expectativas esperables de una acción participativa determinada. La participación no puede ser un fin en sí misma y es necesario evaluar y auditar no solo el PPC sino la incorporación real en las figuras urbanísticas de los resultados que esta produce. La transparencia en el enlace entre participación ciudadana y resultados finales es totalmente necesaria para garantizar un proceso correcto, más allá de otras justificaciones sociales o políticas que de forma perversa puedan apropiarse del discurso.

Por cuanto queda dicho, la participación en la elaboración de los PGOU se debe ejecutar entendiéndose como una expresión relevante del ejercicio de la democracia capaz de dar la respuesta más eficaz a los contextos y problemas que se encuentran los ciudadanos en el día a día de su ciudad. Al respecto, este trabajo analiza la participación en la revisión del planeamiento comparando los modelos aplicados en dos ciudades españolas.

2. Objetivo e interés

En línea con lo que expuso NAVARRO (2008) sobre los escasos análisis de la participación ciudadana en asuntos públicos, a pesar de su efecto en el territorio y su influencia como factor estructurador en la dinámica socioeconómica y democrática española, este trabajo pretende contribuir al conocimiento del grado de implicación ciudadana en la revisión de los PGOU de dos municipios de gran población. Para ello, realiza un análisis comparativo sobre la participación presencial de la ciudadanía realizada en el Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz y Cartagena. En el estudio se consideran parámetros clave como duración del proceso, número de participantes, heterogeneidad y representatividad de la muestra, difusión y grado de incorporación de los datos al documento de planeamiento, con el objetivo final de generar conocimiento práctico para efectuar futuros programas participativos.

Se pretende contribuir a legitimar la participación activa, examinar su influencia en los procesos de ordenación urbana y detectar aspectos mejorables en los casos analizados para poder aplicarlos en el futuro en otros municipios de similar dimensión. Un interés adicional del estudio radica también en dar relevancia a los procesos participativos suplementarios a lo mínimo exigido por ley debido a la creciente prioridad de las Administraciones Públicas por incorporarlos en la ordenación urbana. En un estudio preliminar se han identificado otros ejemplos de participación activa ciudadana en la revisión del PGOU de grandes municipios en los últimos 20 años, como Sevilla (691 395 habitantes)³, Bilbao (350 184 habitantes), Valladolid (299 265 habitantes), Gijón (271 717 habitantes), Alcalá de Henares (197 562 habitantes), y otros en proceso de ejecución como Málaga (578 460 habitantes), Palma de Mallorca (422 587 habitantes), Oviedo (219 910 habitantes), Marbella (147 633 habitantes) o Santander (173 375 habitantes). Para este artículo se ha seleccionado analizar y comparar los casos de Vitoria-Gasteiz (253 996 habitantes) y de Cartagena (216 108 habitantes), por ser representativos en participación ciudadana activa, y tener similar población y distribución territorial de centro urbano y entidades locales menores (Vitoria) o diputaciones (Cartagena).

3. Materiales y métodos empleados

Al no existir una metodología común para analizar la participación ciudadana en la redacción de los PGOU, en este estudio se han seguido dos ejercicios metodológicos para abordar los objetivos, empleando tanto técnicas cuantitativas de recopilación y análisis de datos específicos como cualitativas basadas en técnicas de observación y entrevistas personales.

Para el caso de Vitoria-Gasteiz se ha llevado a cabo una vasta búsqueda documental basada principalmente en las actas de las sesiones disponibles en la web del proceso "REimagina Vitoria-Gasteiz" y se han realizado diversas entrevistas para recoger testimonios relevantes involucrados en el proceso. En el caso de Cartagena, además de revisar la documentación institucional, se ha tenido acceso directo al equipo dinamizador de las actividades participativas

³ Cifras oficiales de población según el Padrón municipal a 1 de enero de 2020 según el Instituto Nacional de Estadística

que puede consultarse en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=517&capsel=523>.

y a su trabajo de campo. En ambos casos se ha buscado alcanzar el conocimiento idóneo de los hechos para identificar los aspectos relevantes y problemáticas y comparar ambos procesos.

El análisis documental y la exploración cualitativa mediante entrevistas personales a los protagonistas, ha posibilitado elegir los parámetros de evaluación comunes a ambos procesos: calendario, tipología y cantidad de acciones participativas, número de personas participantes, heterogeneidad social, representatividad de población, grado de difusión e incorporación efectiva de los datos extraídos de la participación en el documento de Avance de PGOU.

4. Contexto urbanístico en la Revisión de los PGOU

4.1 Antecedentes en Vitoria-Gasteiz

El PGOU vigente en Vitoria-Gasteiz, que entró en vigor en 2003, afecta al núcleo urbano y a sus 63 entidades locales menores. Se aprobaron textos refundidos en 2006 y en 2010 pero cuenta desde entonces con numerosas modificaciones (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2010), mostrando la pertinencia de revisar el planeamiento. En 2008, el Consistorio acordó reformular el PGOU mediante unos Estudios Previos acompañados de un proceso participativo especializado, donde un diagnóstico experto y previo al Avance identificó las actuaciones urbanísticas necesarias, su ámbito y carácter y determinó los instrumentos idóneos para acometerlas. Para ello sacó a concurso conjuntamente la redacción de los Estudios Previos y del proceso participativo, que fue adjudicado a MECSA S.L.

Tras la aprobación de los Estudios Previos, en 2013 se autorizó proseguir con la redacción del documento de Avance precedida de un programa de participación. Para ello se creó la Oficina de Revisión del PGOU, vinculada al Departamento de Urbanismo y al Servicio de Planeamiento cuyo cometido, además de asumir la coordinación del proceso, era informar a la ciudadanía sobre la tramitación, así como supervisar y debatir los resultados de la participación. En 2017 se adjudicó la redacción del Avance a la unión de Trion-Usandizaga Arquitectura y Urbanismo S.L.P. & EKAIN

S.A., que entregaron el documento en 2019. Por último, durante la fase de Exposición Pública del documento en 2020 se realizó un tercer proceso participativo ciudadano coordinado por dicha Oficina para contrastar las conclusiones con la ciudadanía.

4.2 Antecedentes en Cartagena

El vigente PGOU de Cartagena se aprobó en 1987 por la Asamblea Regional de Murcia y ha sufrido 80 modificaciones hasta la fecha, realizándose un refundido del Texto de las Normas Urbanísticas en 1995. Como las necesidades del municipio han cambiado extraordinariamente en los últimos 30 años, agotándose el modelo urbano y territorial previsto, se requirió elaborar una nueva revisión. Con ese espíritu se inició en 2005 el proceso, que concluyó en 2011. Pero el Tribunal Supremo confirmó su nulidad en 2015 tras una demanda interpuesta que argumentaba numerosos e importantes defectos (ESPAÑA, SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2016). En esa situación, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aprobó en 2018 unas Normas Transitorias para el Municipio de Cartagena que crearon un marco normativo de mínimos que permitiera el ejercicio del urbanismo a corto plazo, aunque sin ordenar o desarrollar el suelo. Esta situación sigue sin satisfacer las necesidades requeridas, dado que el planeamiento de los años 80 se basaba en un urbanismo extensivo que buscaba ampliar los horizontes ante el creciente aumento de la población ocurrido en esa década cuando actualmente los expertos no prevén un crecimiento poblacional en Cartagena. Por ello, es necesario ahora frenar la expansión del territorio urbano y adoptar nuevas medidas que regeneren las áreas urbanas deterioradas.

En 2018 el Ayuntamiento de Cartagena convocó un concurso para asesorar y redactar los documentos de Avance y el proceso de participación pública de la revisión del PGOU del municipio, adjudicado a Incotec Consultores S.L. (ICC) en colaboración con el equipo de investigación Estudios y Acción Metropolitana (EAM), formado por arquitectos de la Universidad Politécnica de Cartagena y sociólogos de la Universidad de Murcia. EAM desarrolló los trabajos relativos al proceso participativo, incluida la dinamización, excepto la comunicación y difusión que quedó reservada a ICC.

5. Resultados

5.1 Concepción del programa de participación: esquema general y cronología de la participación

5.1.1 Vitoria-Gasteiz

En el País Vasco, la legislación urbanística autonómica recoge el derecho de sus ciudadanos a intervenir mediante programas específicos sumados al derecho a la información, tales como sesiones explicativas, consultas populares y material divulgativo del contenido (LEY 2/2006).

Así pues, hubo tres momentos participativos (FIG. 1) en Vitoria-Gasteiz: en los Estudios Previos (2009), antes de la redacción del Avance (2013-2016) y tras la Exposición Pública de los resultados (2020). A diferencia de Cartagena, no hubo participación ciudadana abierta en la fase propositiva de la redacción del Avance. En los Estudios Previos, hubo participación profesional dirigida a un público interesado, a través de mesas territoriales, reuniones y conversaciones con el Ayuntamiento y otras entidades públicas. Previamente a la elaboración del Avance hubo dos momentos participativos: la Fase 1 con un diagnóstico compartido sobre “¿Cómo vives Vitoria-Gasteiz hoy?”, con actividades, talleres y foros para toda la ciudadanía; y la Fase 2 con un proceso de propuestas profesionales sobre la ciudad de “Vitoria-Gasteiz en 2025”. Tras la Exposición Pública, se realizaron dinámicas participativas públicas de comprobación del documento llamadas “¡Mueve ficha! en el diseño del futuro de Vitoria-Gasteiz”, que debieron adaptarse a la semipresencialidad ante la irrupción de la pandemia del SARS-COV-2.

El Ayuntamiento también se valió de un equipo de urbanistas especializados en participación ciudadana para confeccionar un proceso participativo diverso y atractivo. Previamente, se realizó una participación interdepartamental en el Ayuntamiento para que los técnicos municipales propusieran realizar actividades para el público. La Oficina Técnica de Planeamiento decidía la visión que necesitaba conseguir y el Servicio de Participación direccionaba la participación hacia el perfil conveniente, mientras la dinamización de cada taller se externalizaba hacia colectivos o empresas especializadas.

5.1.2 Cartagena

La Región de Murcia garantiza por ley la participación ciudadana en la formulación y tramitación de los PGOU, particularmente el derecho de iniciativa e información (LEY 13/2015). Así en 2019 tuvo lugar la participación en el Avance de la Revisión del PGOU de Cartagena en una única fase bajo el lema “Tú piensas la Cartagena del mañana” con diferentes protagonistas (FIG. 1). Partiendo de un borrador realizado por ICC con distintas alternativas de enfoque, en el que se explicaban posibles decisiones sobre el planeamiento y se establecían alternativas estrategias territoriales, EAM organizó el PPC para llegar a una amplia representación de la sociedad en el breve periodo disponible.

Se plantearon distintas tipologías organizadas en dos estadios: uno de análisis del contexto (explicación histórica, normativa y conceptual del planeamiento vigente, y descripción del borrador del Avance con sus alternativas en el contexto urbano y social) y un segundo estadio donde los participantes proponían ideas, acciones a considerar y/o incorporar en la redacción del Avance por los técnicos. La redacción del Avance se fue realizando en paralelo a los procesos participativos ciudadanos de forma que los resultados de estos deberían influenciar y ser asumidos de forma justificada por los redactores.

Con esta concepción se organizaron diversas actividades: A. Talleres abiertos a la ciudadanía (dos talleres en cada una de las cuatro zonas de división municipal). B. Talleres para técnicos municipales de las distintas áreas municipales. C. Talleres con representantes de entidades sociales, culturales y económicas del municipio. D. Entrevistas a expertos en diferentes materias relacionadas con el planeamiento urbano en Cartagena (sociedad, economía, infraestructuras, medioambiente, etc.) y E. Entrevistas a los representantes de los grupos políticos municipales.

Los talleres se realizaron en dependencias municipales mientras que las entrevistas ocurrieron en localizaciones convenidas con los participantes. La convocatoria de los talleres ciudadanos estuvo abierta a toda la sociedad de Cartagena, y los técnicos, expertos y políticos fueron convocados por EAM, de forma personalizada para las otras acciones participativas. Como resultado de todas las aportaciones y reflexiones recogidas en el proceso participativo se entregó un informe a los técnicos redactores del Avance y se elaboraron los paneles resumen del PPC a exhibir en la fase de exposición pública del Avance de PGOU.

REVISIÓN PGOU DE VITORIA-GASTEIZ

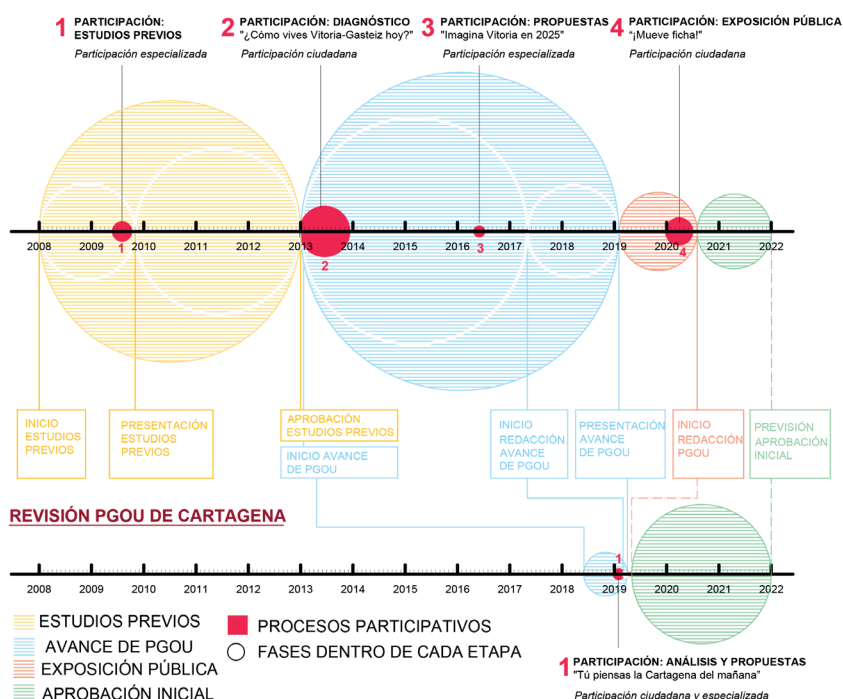


FIG. 1/ Línea temporal de desarrollo comparativo de la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz y Cartagena

Fuente: Elaboración propia

Actualmente, tanto en Vitoria-Gasteiz como en Cartagena, el proceso de revisión del PGOU se encuentran en el mismo punto de redacción: hacia la Aprobación Inicial. Sin embargo, el camino seguido y la gestión de la participación en el desarrollo de la revisión, ha sido muy diferente.

de realizar un diagnóstico ciudadano. Para subsanarlo, en la fase previa a la elaboración del Avance tuvieron lugar una serie de dinámicas muy diversas por toda la ciudad que involucraron a distintos tipos y sectores de ciudadanía (FIG. 2).

5.2 Metodología empleada en los Programas de Participación Ciudadana abiertos a la población

5.2.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz hubo dos momentos de participación abierta a la ciudadanía: uno, previo a la redacción del Avance y otro, durante su Exposición Pública (FIG. 1). La participación en los Estudios Previos, realizada por la empresa adjudicataria MECESA S.L., se organizó en mesas temáticas para expertos y administraciones, dando como resultado un diagnóstico técnico. Este proceso participativo mostró la carencia de una perspectiva social y creó la necesidad

La Oficina Técnica creó y dirigió el programa "REimagina Vitoria-Gasteiz", que abarcaba todo el proceso participativo del Avance. Este se separó en dos fases: la de diagnóstico compartido "¿Cómo vives Vitoria-Gasteiz hoy?" para analizar la ciudad del momento entre todos (febrero a noviembre de 2013); y otra de propuestas (2016) bajo el lema "Imagina Vitoria en 2025" donde se debatieron los puntos clave del diagnóstico ciudadano con especialistas. Por tanto, la ciudadanía no especializada estuvo involucrada solo en la primera fase, donde se sucedieron actividades que buscaron diversificar al máximo la participación. Se realizaron talleres para niños, para jóvenes, en zonas rurales y teniendo en cuenta la inclusión de género y la reinserción social. Una vez se presentó el documento de Avance en 2019 y coincidiendo con el periodo de Exposición Pública previo a la Aprobación Inicial, tuvo lugar un nuevo ciclo participativo (2020), no previsto inicialmente.

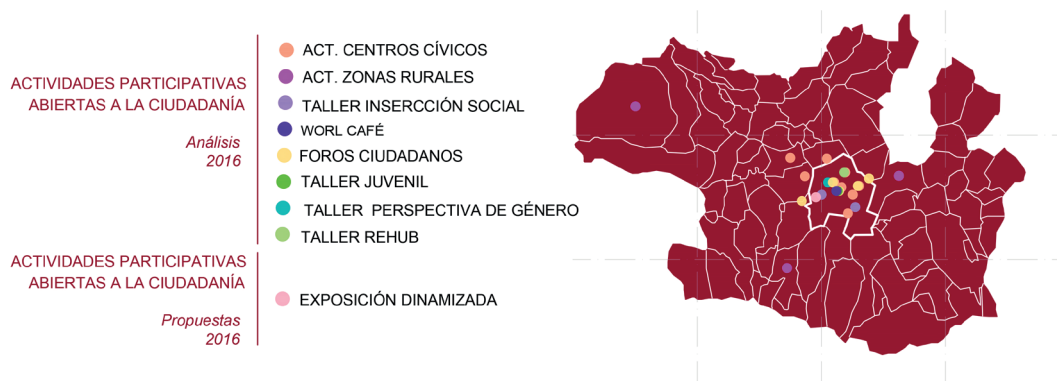


FIG. 2/ Actividades participativas abiertas a la ciudadanía en el municipio de Vitoria-Gasteiz

Fuente: Elaboración propia

La organización de esta nueva participación salió a concurso público, pero al no postularse ningún candidato fue asumida de nuevo por la Oficina de Revisión. Este proceso estuvo íntegramente abierto a la ciudadanía con exposiciones y talleres temáticos sobre los ejes estratégicos definidos en los Estudios Previos: actividad económica, medio rural, sostenibilidad, patrimonio histórico, ciudad compacta y ciudadanía.

5.2.2 Cartagena

En Cartagena, los talleres de dinámicas abiertas a la ciudadanía se organizaron y se dirigieron a los vecinos del municipio no necesariamente organizados. Contaron desde enero hasta marzo de 2019 para desarrollar las actividades ya que el Avance debía presentarse en abril y por la extensión y heterogeneidad del municipio, se dividió en cuatro zonas (Fig. 3): este, oeste, centro y norte. El Servicio de Descentralización y Participación Ciudadana del Ayuntamiento colaboró en la selección y gestión de locales para los talleres e identificar los responsables vecinales. Los

emplazamientos fueron: local de la Asociación de Vecinos de Canteras (zona oeste), el Centro de Recursos Juveniles (zona centro), el local social de Los Belones (zona este) y el centro cívico de Pozo Estrecho (zona norte).

En la concepción del PPC, se decidió desarrollarlo con los ciudadanos en dos jornadas separadas un mes entre ellas, siguiendo dinámicas paralelas con los representantes y los técnicos municipales. La primera se dedicó al análisis, reconocimiento y diagnóstico del territorio, mientras la segunda se centró en la formulación de propuestas. Los talleres vecinales tuvieron lugar entre enero y marzo, desde las 19 hasta las 21h, para no interferir en la jornada laboral. Sin ser imprescindible para participar, en las campañas divulgativas se animó a los interesados a realizar una inscripción previa vía email, aportando datos tales como edad, sexo, ocupación, residencia, situación laboral, ámbito de actividad o pertenencia a alguna asociación. Gracias a ello se previó la afluencia de participantes y, antes de la sesión, se repartieron de forma heterogénea en subgrupos de 6 a 10 miembros para garantizar cierta pluralidad en los debates grupales, resultando reflexiones más enriquecedoras. En el trascurso de los talleres los miembros

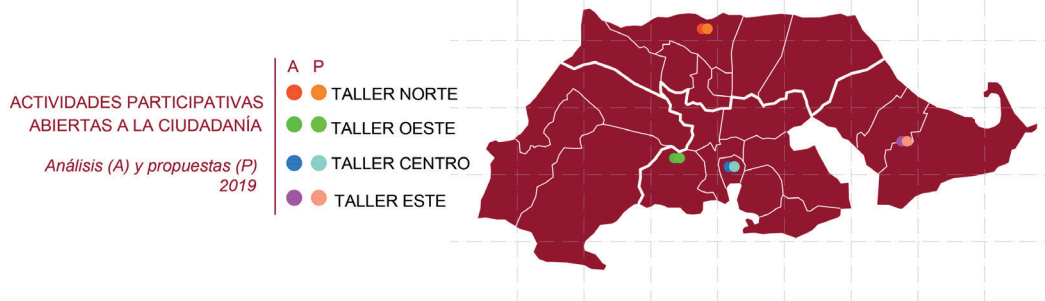


FIG. 3/ Actividades participativas abiertas a la ciudadanía en el municipio de Cartagena

Fuente: Elaboración propia

de EAM guiaron las dinámicas, pero permitiendo el trabajo autónomo de cada subgrupo y fomentando la participación de todos los asistentes. En este sentido, se insistió en que todas las aportaciones eran válidas tratando de favorecer la comunicación y el aprendizaje mutuo.

5.3 Difusión de los Procesos de Participación Ciudadana

La difusión y comunicación idónea constituye un buen método de transparencia, ofrece transversalidad, genera y favorece mayor participación, y es uno de los aspectos más importantes en cualquier PPC.

5.3.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, la campaña de comunicación fue dirigida desde la Oficina de Revisión. Se diversificó en plataformas online (web y redes sociales), soportes gráficos (prensa, folletos y dosieres repartidos a domicilio, carteles en autobuses o pantallas) y en emisoras radio.

5.3.2 Cartagena

En Cartagena esta actividad la realizó ICC apoyándose sobre todo en una página web donde se podía acceder a la documentación del borrador del Avance de PGOU. Sin embargo, para asegurar una participación adecuada en los talleres abiertos a la ciudadanía, EAM buscó la colaboración de las asociaciones vecinales, instituciones y ONG enfocadas a temas sociales, cívicos o urbanos, para que difundieran la información en sus canales habituales de propagación de actividades. Además, se asoció a Cartagena Piensa, colectivo sin ánimo de lucro de divulgación de pensamiento y cultura científica para incluir estos talleres en su programación de marzo de 2019.

5.4 Actividades de análisis del territorio y diagnóstico compartido

5.4.1 Vitoria-Gasteiz

Los talleres eran concebidos desde la Oficina de Revisión asesorados por el Servicio de Participación municipal según el tipo de población al que se buscaba atraer y eran ejecutadas por equipos dinamizadores externos. Hubo actividades infantiles en los

centros cívicos, talleres con jóvenes, talleres en las zonas rurales, taller explícito con perspectiva de género, foros ciudadanos y un café-tertulia.

Las dinámicas en los centros cívicos se repartían por los siete barrios principales de la ciudad y se destinaron a niños y adultos. Comprendían actividades muy diversas: encuestas, un concurso de dibujo, realización de maquetas sobre el barrio, grabación de un videoclip de denuncia o una exposición de fotografías de espacios degradados (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013a). También, se plantearon actividades focalizadas en el medio rural: tres sesiones de dos jornadas cada una en centros socioculturales a cargo de la Asociación de Concejos de Vitoria y del Servicio de Zona Rural. Se comenzaba explicando las conclusiones del diagnóstico técnico para recoger las aportaciones que pudieran surgir mediante un cuestionario en la primera jornada, y reflexionar sobre él para generar aportaciones en la segunda (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013c).

El Servicio de Igualdad promovió un taller sobre planificación urbana con perspectiva de género dinamizado por arquitectos de Hiria KOLEKTIBOA e incluido en la “Escuela para la Igualdad y el Empoderamiento de las mujeres”, que consistía en una dinámica de tarjetas para reflexionar sobre el nuevo PGOU (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013f). Desde el Plan Joven Municipal de Vitoria-Gasteiz se desarrollaron dos dinámicas dirigidas a jóvenes junto con el colectivo Kalekolan Kolektiboa. La primera consistía en diseñar de forma consensuada un semáforo de priorización de acciones para la ciudad (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013e). La otra fue el “Taller Rehub”, donde se generaron ideas creativas de bajo coste para un barrio degradado. Esta actividad contó con la participación de un perfil específico de estudiantes de distintos ámbitos (arquitectos, sanitarios, comerciales, etc.) de la Universidad de Álava. En la primera sesión, en grupos de cuatro, se identificaron espacios susceptibles de regenerarse. En la jornada posterior, con la metodología de *design thinking*, se escribieron las ideas para elegir las mejores mediante votación y plasmarlas gráficamente en una última jornada (Kalekolan KOLEKTIBOA, 2013). Incluso se trató el PGOU en los talleres de castellano, nuevas tecnologías y ofimática impartidos por el Servicio de Inserción Social, donde se formaba y ayudaba a los asistentes para realizar aportaciones a través del buzón ciudadano (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013d).

En cuanto a actividades de ámbito general organizadas por el Ayuntamiento, se reunieron foros ciudadanos y se preparó el llamado “*World Café*”. Los foros ciudadanos, llevados a cabo por la empresa Prometea, se concibieron para acercar el diagnóstico técnico a la ciudadanía general. Durante dos meses tuvieron lugar cinco reuniones donde se congregó a interesados, previa inscripción, para debatir sobre la ciudad y su futuro, realizando un diagnóstico barrio a barrio.

Además, hubo dos foros especiales temáticos: uno sobre urbanismo y otro sobre sostenibilidad (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013b). En el *World Café* realizado por el grupo Fideliza-Xabide se empleó una metodología de obtención de conclusiones mediante una charla coloquial con comida, para la que se seleccionó a los participantes de manera aleatoria entre los vecinos del municipio (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013g). Tras más de 1.100 llamadas se logró una participación de 50 personas, que fueron invitadas por el alcalde. La selección se basó en variables de género, edad, país de nacimiento y lugar de residencia, lográndose una muestra diversa de la población del municipio. Usando el diagnóstico de los Estudios Previos, se contextualizaba el proceso REimagina y se dividía a los asistentes en grupos de cinco personas. Una de ellas actuaba de anfitriona de la mesa y el resto rotaban de mesa a los 20 minutos, logrando un animado y plural debate. Con cada cambio se planteaba una nueva cuestión de reflexión sobre alguno de los citados seis ejes principales de la revisión de los Estudios Previos.

5.4.2 Cartagena

Según se explica en el informe presentado por EAM (2019), en la primera jornada de participación, de las dos que tenía cada taller, se introducía

a los participantes en el pensamiento urbano para crear un lenguaje común basado en su propia experiencia de la ciudad. Independientemente del origen y formación, se consideró que todos los participantes tenían experiencia y/o capacidad de reflexión sobre temas urbanos. Los locales contaban con una infraestructura básica y los talleres se organizaron según las preinscripciones recibidas para acomodar a los participantes según un orden de mezcla preestablecida buscando abarcar el mayor grado de pluralidad y diversidad posible de cada mesa de trabajo.

La sesión comenzaba con una bienvenida y la presentación del PPC (FIG. 4). Con frecuencia los participantes no estaban familiarizados con los términos empleados en urbanismo ni habían tenido contacto previo con el planeamiento, por lo que se les explicaba la terminología básica, se les introducía en el proceso de revisión del PGOU y se les mostraban los antecedentes sobre la situación territorial del municipio. Igualmente se exponían las principales directrices del borrador de Avance elaborado por ICC y sus ejes estratégicos. Esta información servía de base para la realización en grupo de las dinámicas posteriores, facilitándoles en cada mesa documentos técnicos del borrador, además de los planos en gran formato en una mesa central.

Tras las explicaciones de los procedimientos y objetivos del taller, este se desarrollaba concatenando acciones para ir profundizando en el conocimiento y análisis del tema. En la primera actividad, titulada “Territorio como recurso: lectura desde hoy”, los participantes debían identificar qué aspectos positivos y negativos destacaban en su entorno considerándolo como un recurso, y trasladar los acuerdos, consensos y discrepancias a una ficha (FIG. 5). En la segunda actividad, denominada “Territorio como recurso: visiones para mañana”, se debían enumerar qué conflictos y dificultades encontraban de cara a un desarrollo municipal futuro.



FIG. 4/ Taller de Análisis: presentación, dinámica de trabajo en subgrupos y exposición de resultados

Fuente: Fotografía de elaboración propia

The figure shows three examples of completed cards from a citizen workshop titled '¿TU PIENSAS LA CARTAGENA DE MAÑANA?'. Each card is a structured form with sections for 'Aspectos positivos', 'Aspectos negativos', 'Ideas y oportunidades', 'Dificultades y conflictos', 'Lugares', 'Acciones', and 'Nuevas líneas de planeamiento'. The cards contain handwritten notes and diagrams, such as a flowchart in the first card and a map in the third card.

Fig. 5/ Ejemplos de distintas fichas completadas por un subgrupo de participantes de los talleres ciudadanos.

Fuente: Estudios y Acción Metropolitana, EAM (2019). Material resultante de las actividades con la ciudadanía

Las siguientes tareas consistían en reflexionar sobre la regeneración como principio de desarrollo, concretando lugares que considerasen prioritarios o susceptibles de ser regenerados, así como acciones para lograrlo y luego, relacionar esas acciones con los enfoques de planeamiento anotados en el borrador del Avance. Para finalizar, un portavoz por subgrupo hacía una puesta en común de las premisas adoptadas en cada mesa de trabajo. Fue interesante comprobar que en cada taller había subgrupos que llegaban a similares conclusiones después de abordar el análisis de su zona consiguiendo fácilmente consensos.

climático y movilidad, deporte, cultura, educación y salud. Los debates eran dinamizados por Kalekolan y moderados en coordinación con el personal municipal, mientras los ciudadanos tenían a su disposición una exposición dinamizada también a cargo de Kalekolan con el resultado del diagnóstico compartido donde recoger aportaciones, además de la realización de sesiones interdepartamentales en el Ayuntamiento para debatir los resultados obtenidos.

5.5 Propuestas

5.5.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, la generación de propuestas se debatió por un comité técnico de profesionales y especialistas invitados por la Oficina de Revisión del PGOU (2016). Celebraron dos sesiones en torno a mesas temáticas, sobre urbanismo y urbanismo inclusivo, espacio público, medioambiente, sector terciario e industrial, energía, cambio

5.5.2 Cartagena

En Cartagena, las sesiones propositivas se realizaron un mes después de los talleres de análisis y diagnóstico. Al igual que en las sesiones de análisis, se dividió a los participantes en subgrupos. Tras un breve recordatorio de los objetivos del PPC y de las conclusiones de los análisis previos, se planteó concretar y trasladar gráficamente propuestas al plano del Municipio en la actividad denominada "Dibuja tu alternativa". En esta dinámica los ciudadanos trasladaron sus ideas y reflexiones al planeamiento, donde se delimitaron usos del suelo y se plasmaron propuestas de actuaciones puntuales (Fig. 6) justificando su razonamiento en una ficha.



Fig. 6/ Presentación de resultados del taller propositivo en la Zona Centro

Fuente: Fotografías propias y material resultante de la segunda jornada en la Zona Centro (Estudios y Acción Metropolitana EAM, 2019)

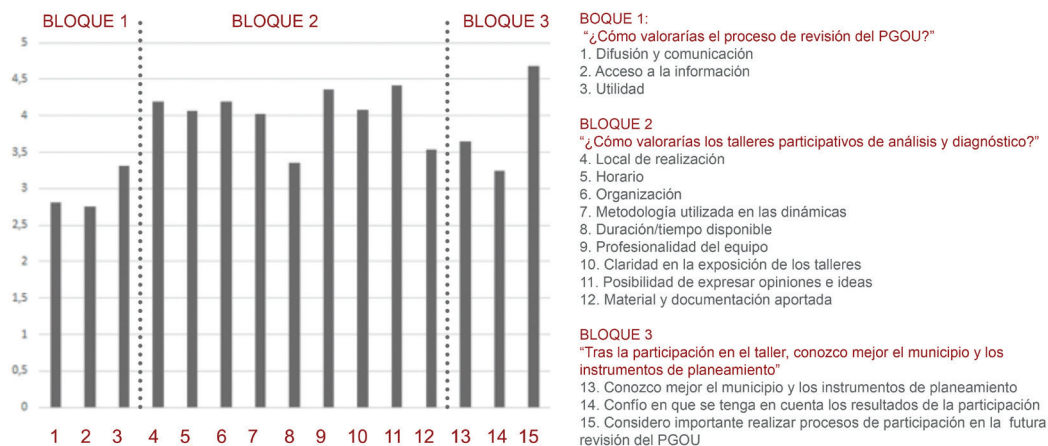


Fig. 7/ Resultado de las encuestas realizadas entre los participantes

Fuente: Estudios y Acción Metropolitana, EAM 2019: Informe del Programa de Participación Ciudadana (PPC) Presencial del Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena. p. 366

Después de la dinámica se hizo de nuevo una puesta en común de los resultados, saliendo los participantes a mostrar sus planos con las propuestas de cada grupo. Los participantes en los talleres pudieron hacer tangibles sus opiniones y preocupaciones sobre el territorio y, pudieron comprender también de forma práctica el alcance del Avance de Revisión del PGOU. Al término de estas segundas jornadas se facilitó a los participantes de cada localización una encuesta de satisfacción de las acciones del PPC. Todas las propuestas gráficas y escritas se recopilaron y se entregaron al equipo redactor ICC para que los incorporara de forma justificada en el Avance que estaban redactando (EAM, 2019).

Al finalizar los talleres se realizaron 121 encuestas entre los asistentes, cuyo contenido y resultados se recogen a continuación (Fig. 7) sobre la que se han señalado los 3 bloques que hacen referencia a la agrupación de las cuestiones de dicha encuesta.

5.6 Avance del Plan y exposición pública

5.6.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, en esta misma fase y a diferencia de Cartagena, la Oficina de Revisión del PGOU realizó un proceso participativo para contrastar con la ciudadanía el resultado del documento presentado.

Así, en enero de 2020 se inició un proceso de talleres temáticos en torno a los ejes del Avance con una exposición itinerante que recorrió la ciudad. Las actividades se interrumpieron por la citada pandemia hasta junio, cuando continuaron de manera semipresencial con dinámicas para la ciudadanía. Hubo talleres abiertos con niños y adolescentes como “El futuro de mi barrio y de nuestra ciudad” realizado por TIPI GARA (2020b). Esta cooperativa llevó a cabo también distintos foros ciudadanos destinados a conocer y debatir las opiniones de los vecinos sobre temas concretos del documento como: las alternativas propuestas de vivienda (TIPI GARA, 2020d); los pueblos de Vitoria-Gasteiz y su capacidad de crecimiento residencial (TIPI GARA, 2020c); y las actividades económicas que incluían el suelo industrial, terciario y demás ejes comerciales (TIPI GARA, 2020a).

Por otro lado, se realizaron dos talleres online desarrollados por Paisaje Transversal: uno sobre el clima y territorio, con un coloquio previo (Paisaje Transversal, 2020a) y otro taller colaborativo para el área liberada por el soterramiento del ferrocarril donde las ideas se recogían virtualmente sobre el mapa de la ciudad (Paisaje Transversal, 2020b). El grupo GEA 21 S.L. (2020) moderó un debate sobre la perspectiva de género en el urbanismo con posterior jornada de propuestas, además de realizar otra jornada de carácter formativo para los técnicos del Ayuntamiento. Por último, el equipo Prometea realizó dos talleres online sobre espacios de oportunidad en dos barrios degradados centrados en el debate y la experiencia para encontrar soluciones municipio (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2020).

5.6.2 Cartagena

El PPC completo duró tres meses y, una vez finalizado, EAM redactó el informe con el que a ICC le quedaba un mes de plazo para incorporar las propuestas ciudadanas en el documento de Avance de Revisión del PGOU. Una vez entregado el Avance, se inició el proceso de exposición pública divulgativa mediante una serie de paneles, incluyendo los tres donde se había resumido el PPC con Acciones Presenciales llevadas a cabo en el Avance de la Revisión del PGOU de 2019.

6. Discusión: análisis comparativo de los casos de estudio

6.1 Síntesis de los procesos

Sobre el Avance de ambos casos se observa que en Vitoria-Gasteiz hubo dos procesos participativos, en 2013 y 2016 (Fig. 8), contrastando posteriormente el resultado en la información pública, todo ellos precedido de una participación especializada en los Estudios Previos (Fig. 1).

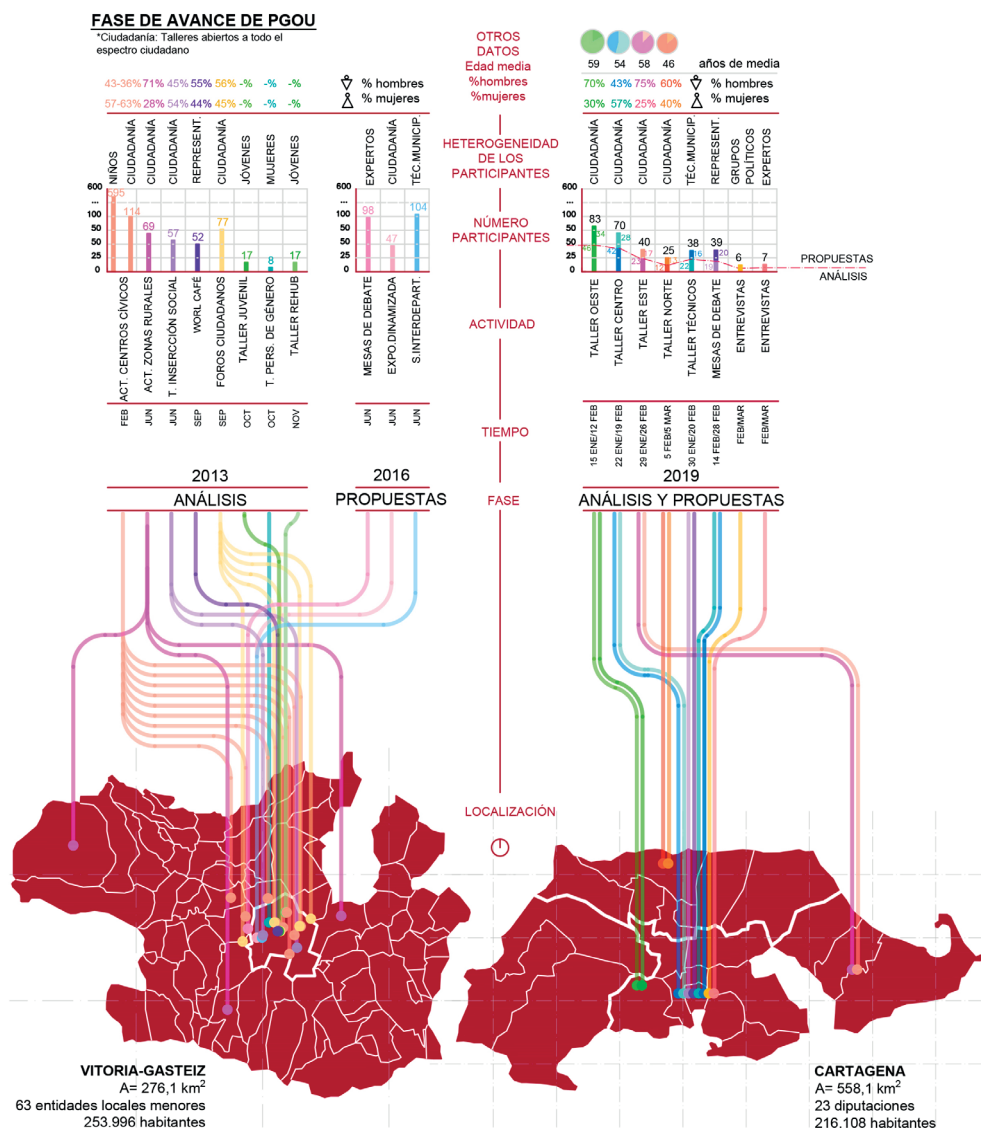


Fig. 8/ Síntesis del proceso de participación en los Avances de los Planes Generales de Ordenación Urbana

Fuente: Elaboración propia

En Cartagena se realizó un único proceso participativo sistematizado en dos fases contenidas en dos meses de 2019 (Fig. 8), en las cuatro localizaciones del municipio donde participó activamente la ciudadanía y, se completó el proceso con talleres específicos realizados con técnicos municipales, con agentes activos del territorio (representantes de movimientos sociales, económicos y culturales) y con políticos.

6.2 Desarrollo temporal de la participación ciudadana

Los PPC añaden una dedicación al proyecto planificador que requiere un tiempo extra en comparación con los tiempos prescriptivos cuando no se cuenta con ellos. Pero este añadido es muy reducido en el cómputo global, ya que lo que expande excesivamente los tiempos y frena el proceso no es la redacción o exposición de los documentos urbanísticos sino los impases políticos o administrativos que conllevan. Cabe diferenciar dos conceptos temporales distintos: uno es el tiempo medido respecto a la duración del proceso de revisión del PGOU, y otro, el tiempo dedicado a cada fase participativa y en concreto a la fase de Avance en la que se centra esta investigación.

De manera global, en la Revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz, destaca que pasaron 11 años entre el inicio en 2009 de la participación especializada con los Estudios Previos, hasta 2020 cuando se realizó la última participación ciudadana en la Exposición del Avance. En este extenso periodo se interrumpió el proceso en dos ocasiones, lo cual generó una pérdida de confianza de los vecinos al no ver recompensado el esfuerzo participativo realizado en cada fase. Aunque diversos testimonios consideraron bien introducida la visión de la ciudadanía en el documento de Avance, la participación podría haber sido más continua, pues tras una década el diagnóstico se queda desfasado. Incluso cabe preguntarse si el diagnóstico técnico elaborado durante los Estudios Previos y en el que se basó el siguiente proceso participativo, pasados 4 años, seguía recogiendo la actualidad del municipio.

En la primera línea temporal global, Cartagena tuvo un único momento participativo en 2019 (previo a la redacción del Avance), mientras que en Vitoria-Gasteiz, hubo cuatro momentos dedicados a la participación en

dos décadas distintas: uno en los Estudios Previos, dos previos al Avance y uno en la Exposición Pública (Fig. 1). Como aspecto diferenciador, se distingue también que la participación del proceso de Cartagena fue a la vez tanto abierta a la ciudadanía como especializada, mientras en Vitoria-Gasteiz solo dos de los procesos involucraron directamente a los ciudadanos (en la fase de diagnóstico previo y en la Exposición Pública).

Sobre la segunda concepción temporal, en Cartagena trascurrieron dos meses entre la jornada de análisis y la de propuestas. En las encuestas de satisfacción, lo peor valorado en el bloque sobre los talleres fue la corta duración y el tiempo disponible para la participación (Fig. 7). Queda así de manifiesto la necesidad de, en futuros procesos, disponer de más tiempo tanto para trabajar con la ciudadanía y/o expertos como para que los redactores puedan trasladar debidamente los resultados.

En Vitoria-Gasteiz, aunque hubo cuatro procesos participativos, más allá de la participación especializada, exposiciones y cuestionarios, la ciudadanía solo pudo participar activamente en el diagnóstico del pre-Avance en 2013 (Fig. 8). Pero en ese año se realizaron multitud de actividades de diversa índole y público, dedicándose once meses al proceso de diagnóstico, lo que en Cartagena se realizó en la primera jornada de cada uno de los talleres. Un rasgo significativo es que, al contrario que en Cartagena, en Vitoria-Gasteiz el documento de Avance fue contrastado con la ciudadanía durante la exposición pública del documento. No obstante, la continuidad que ofrecía el PPC de Cartagena posibilitaba la participación de las mismas personas en análisis y propuestas, mientras que en Vitoria-Gasteiz la ciudadanía solo pudo participar activamente en el diagnóstico, dejando las propuestas a los expertos sin continuar su implicación hasta la Exposición Pública (con el documento ya redactado), 7 años más tarde.

6.3 Participantes: afluencia, heterogeneidad y representatividad de la muestra

Los vecinos de Cartagena participantes en el PPC correspondían bien a los perfiles más frecuentes en este tipo de procesos (EAM, 2019) aunque en las características de los participantes se advierten ciertas perturbaciones

que producen sesgos en la interpretación de las conclusiones. La media de edad de los asistentes fue elevada, en torno a 50-60 años, particularidad que suele ser habitual en este tipo de procesos, donde las personas de mayor edad suelen vincularse por su trayectoria personal o profesional o a través de colectivos (EAM, 2019). Por otro lado, la distribución por géneros no fue homogénea, estando bastante masculinizada. En consecuencia, en nuevos PPC se deberían incorporar otros recursos de difusión más eficaces e intensificar las acciones que promuevan y diversifiquen la participación, incluyendo la perspectiva de género.

En Vitoria-Gasteiz, se observa mayor equidad de sexos en las actividades que arrojan esos datos (FIG. 8) y aunque no se cuenta con datos concretos sobre edad, sí se manifiesta un esfuerzo mayor por incorporar la visión intergeneracional involucrando específicamente a niños, adolescentes y jóvenes en sus actividades. Su implicación sirve para desmenuzar aún más el análisis y diagnóstico, aportando una visión que en muchas ocasiones se obvia en el PGOU. Destaca el trabajo realizado para implicar a perfiles diversificados, como habitantes de las zonas rurales, con características singulares, o el urbanismo con perspectiva de género, poco tenido en cuenta en el planeamiento tradicional.

En cuanto a la asistencia de ciudadanos, en Vitoria-Gasteiz hubo 317 (114+69+57+77) asistencias ciudadanas en la fase de análisis, además de las 94 (52+17+8+17) asistencias de jóvenes, representantes y mujeres a talleres de diagnóstico específico y 595 de niños. En total hubo 1006 participaciones en el diagnóstico. Los talleres propositivos congregaron a 249 (98+47+104) participantes entre expertos, ciudadanos y técnicos municipales. Además, en la fase posterior durante la Exposición Pública hubo un total de 508 (434+34+40) asistencias de ciudadanos, niños y técnicos.

En Cartagena hubo 123 asistencias (46+42+23+12) en los talleres de análisis abiertos a toda la ciudadanía, sumados a los 54 (22+19+6+7) en los talleres específicos y entrevistas de análisis con técnicos municipales, representantes vecinales, responsables políticos y expertos. En los talleres propositivos abiertos a toda la ciudadanía hubo 92 (34+28+17+13) asistencias y 49 (16+20+16+6+7) en los específicos. En total asistieron 177 participantes en los talleres

de análisis y 141 en los talleres propositivos sumando un total de 318 asistencias participativas. Como se ha citado antes, un alto porcentaje participó en ambos tipos de talleres. Aunque en la exposición pública que se realizó en la sede del Ayuntamiento de Cartagena con los paneles que resumían el PPC y el Avance se efectuaron visitas comentadas a la ciudadanía, no se ha encontrado un registro del número de visitantes y de participantes de esas visitas guiadas.

6.4 Difusión del proceso

En Vitoria-Gasteiz se produjo un amplio despliegue de medios en cada una de las fases, incluyendo multitud de canales. Con mirada retrospectiva, varios miembros de la organización de los talleres para jóvenes, comentaban que deberían haber focalizado más la campaña de comunicación a través de las redes sociales para lograr atraer más jóvenes a sus eventos.

En Cartagena, la campaña de comunicación realizada por ICC tuvo una muy escasa difusión en prensa y redes, provocando que esta parte clave del proceso quedara algo desatendida. Este aspecto se manifestó en las encuestas de satisfacción recogidas por EAM (FIG. 7), donde la comunicación, la difusión y el acceso a la información del borrador fueron los aspectos con la calificación más baja. Con todo, gracias al contacto directo con asociaciones, expertos, técnicos municipales y políticos, EAM consiguió llegar a un buen número de participantes y con perfiles variados, reconociendo a pesar de ello cierto sesgo producido en algunas franjas de edad y género.

6.5 Inclusión de los resultados de la participación en la redacción del Avance

En Vitoria-Gasteiz, los testimonios obtenidos del equipo redactor y coordinador consideran bien recogidas las demandas ciudadanas, mientras que algunos técnicos que ayudaron a elaborar las dinámicas participativas se lamentan de que deberían haberse incorporado en mayor número. La realización durante la exposición del Avance de un segundo proceso participativo de contraste de resultados contribuyó a aumentar la satisfacción de los involucrados.

En Cartagena, el equipo redactor (ICC) elaboró unas tablas de síntesis de la incorporación de los resultados de la participación al Avance, pero después de un análisis comparativo con el informe que EAM (2019) había elaborado con los resultados del PPC se detecta que la información incluida en el Avance es en buena parte incompleta e inexacta, sin justificar porqué algunas propuestas ciudadanas aparecen y otras muchas no. Ello generó protestas de algunos participantes del proceso que incluso aparecieron en medios de comunicación (LA OPINIÓN DE MURCIA, 2019; RIBELLES, 2019). No se puede discernir si la no incorporación de esta gran parte de las propuestas fue resultado del poco tiempo que hubo, de la falta de disposición de ICC, de algún tipo de interferencia o de cualquier otro motivo. Una cuestión destacable en este caso es que a pesar de todas las limitaciones del PPC, se consiguió realizar un proceso innovador que permitió participar a la ciudadanía de forma propositiva en la redacción del documento. El problema fue que las deficiencias en la incorporación de las propuestas participadas a la redacción del planeamiento (tarea a realizar por ICC) desmerecieron en buena parte el proceso.

Se debe también reseñar que, al analizar ambos procesos, se detecta que en muchas ocasiones los participantes se centraban en aspectos que no son realmente abordables a escala de Avance por lo que no deberían tener cabida en su redacción. Probablemente se debe a la falta de conocimientos urbanísticos por la población, tema mejorable con campañas informativas anteriores al PPC.

7. Conclusiones

La investigación partía de la hipótesis de que los ciudadanos deben involucrarse en el proyecto de su municipio porque, además de que refuerza el compromiso democrático de la sociedad, ellos están directamente afectados por el PGOU y son los que mejor conocen el territorio en su uso diario. En este aspecto, el trabajo realizado en estos dos PPC confirma la hipótesis inicial y cabe valorarse muy positivo haber mejorado el conocimiento e implicación de los ciudadanos en el planeamiento. Lo analizaron, pudieron opinar con conocimiento de causa y propusieron acciones a considerar en la redacción del documento urbanístico. Así mismo se han detectado aspectos en los procesos que deberían corregirse para

mejorar la participación y para que el planeamiento atienda más adecuadamente al bien común.

7.1 Aproximación conceptual al urbanismo

Ha quedado de manifiesto que incorporar la visión ciudadana al planeamiento es una tarea compleja. Para lograrlo es preciso, previamente, ilustrar mejor los conceptos urbanos a tratar y anunciar el grado de compromiso asumido por la administración respecto a los resultados que se puedan obtener.

En el aspecto de los compromisos, según testimonios de los organizadores del PPC de Vitoria (no siendo un dato especialmente objetivo) los participantes se mostraron satisfechos con el trabajo participativo realizado, pero en los resultados objetivos reflejados en las encuestas de satisfacción realizadas por los ciudadanos de Cartagena al final del PPC, los participantes se mostraron preocupados por el alcance verdadero que tendrían sus aportaciones en el planeamiento. Desgraciadamente se confirmó a posteriori en la redacción final del Avance el fundamento de su preocupación al no incorporar razonablemente el trabajo realizado por los ciudadanos.

7.2 Desarrollo temporal de la participación

Si consideramos que el Avance es en la práctica el primer paso a realizar en un PGOU, en Cartagena desde que en 2015 se anuló la revisión del Plan hecha en 2011 pasaron 4 años hasta conseguir el Avance y, en Vitoria 12 años desde que se inició el proceso. Ninguna de las dos ciudades tiene todavía aprobado el PGOU y eso no es debido al tiempo dedicado a la participación (en Vitoria 5 meses antes del Avance y 3 tras su presentación y en Cartagena 3 meses). En cualquier caso, es incuestionable que un mes para incorporar las conclusiones del proceso participativo en la redacción del Avance es, como ocurrió en Cartagena, extremadamente escaso y no posibilita hacerlo correctamente.

En definitiva, es necesario optimizar los tiempos de participación en la redacción de estas figuras urbanísticas. Deberían tener una duración que estuviera dentro del rango usado tradicionalmente para redactar los documentos

urbanísticos sin el complemento de la participación. Comparativamente, los dos meses dedicados al PPC en Cartagena fueron escasos, pero, a diferencia de Vitoria-Gasteiz, esta concentración facilitó la continuidad de la ciudadanía en las fases de análisis y proposición.

7.3 Participantes: afluencia, heterogeneidad y representatividad de la muestra

Se ha detectado la diversidad de participantes en los PPC de ambas ciudades y ciertos desequilibrios, por lo que para futuros procesos es un reto plantear acciones que favorezcan una participación lo más representativa posible del espectro ciudadano, para atender mejor al bien común que se persigue. En particular se debe conseguir un mejor equilibrio en la proporción de identificadores relativos a la edad, género y nivel socioeconómico y cultural y, analizar la tipología de estos para afinar en la interpretación de los resultados. No es tanto un problema de cantidad de participantes sino de idoneidad de la muestra social. Se sugiere recurrir a métodos, como los Minipúblicos Deliberativos, que consiguen representar correctamente la voluntad de una comunidad con relativamente pocos participantes.

En Vitoria-Gasteiz no se ha encontrado un registro de participantes que permita extraer conclusiones respecto a la edad o condición social, y no se puede afirmar que la participación fuera más o menos representativa de su ciudadanía. Sin embargo, sí se ha constatado la voluntad de hacer llegar la participación a diferentes tipos de colectivos. En Cartagena, algunas barreras dificultaron la participación de las mujeres en el desarrollo del PPC. Como ejemplos, las actividades programadas a última hora de la tarde son poco compatibles para las responsables de las tareas del hogar y, algunos espacios seleccionados también frenaron la participación, no solo de mujeres sino de otro tipo de participantes que quedaron excluidos por su condición social o cultural, reduciendo la riqueza, diversidad y legitimidad del discurso en el proceso según expone EAM (2019).

En ambos casos destaca la concentración de gran número de participantes provenientes de asociaciones vecinales, culturales o sociales, especialmente interesados en la planificación y las políticas urbanas. Se trata de agentes comúnmente muy movilizados, con

una notable implicación en el proceso y amplio conocimiento del municipio, lo que los hace efectivamente valiosos. Y si bien es cierto que estas personas sirven de plataforma para transmitir la información en su entorno, se debe equilibrar su participación con otros grupos o perfiles sociales para conseguir más variedad y riqueza en el discurso. Esto supone atraer a la población no organizada, difundir la información y conformar un amplio tejido social que garantice un PPC de más calidad. En resumen, es necesario esforzarse para llegar a la máxima pluralidad y a su vez dejar constancia de los parámetros que definan a los participantes para poder interpretar correctamente los sesgos inducidos por el tipo de concurrentes.

7.4 Difusión del proceso

Ligado a contar con una muestra representativa, es esencial realizar una buena comunicación y difusión para que la posibilidad de participar llegue de forma idónea a todo el espectro ciudadano mediante adaptaciones singulares a cada caso. Se ha comprobado que, como ocurrió en Cartagena, el simple desarrollo de una página web no es válido ni suficiente porque deja fuera a un elevado porcentaje de la población que no tiene acceso a esa red de comunicación y, porque si adicionalmente no se hace una correcta difusión, ni siquiera participan los ciudadanos que sí sabrían usarla.

7.5 Resultados de la participación en la redacción de la figura urbanística

La legislación urbanística únicamente prevé involucrar a los ciudadanos en periodos reglados de información pública donde pueden presentar alegaciones, sugerencias, quejas y propuestas de cara a perfeccionar el documento final. Sin embargo, este estudio refleja el compromiso de sus gobiernos municipales de hacerles partícipes también antes y durante la confección del PGOU gracias a una participación suplementaria a la estrictamente exigida por ley. Estos no son casos aislados en España, aunque el complejo proceso de tramitación y aprobación de un PGOU, que ronda los 10 años de media, reduce la efectividad de la participación por los grandes cambios que pueden ocurrir durante ese

tiempo. La simplificación administrativa ayudaría a introducir mayor participación por ley en la redacción del planeamiento y dotarle de más legitimidad sin que significara una demora en su implantación.

Aun así, para que la participación sea realmente efectiva, es necesario que el equipo redactor la interiorice al redactar el documento final. En Vitoria-Gasteiz, aunque hubo voluntad política, la discontinua participación a lo largo de una década dificultó la incorporación de todos los datos en la confección del documento de Avance. Como anécdota, los jóvenes participantes en el pre-Avance llegaron a reunirse con el alcalde y el concejal de urbanismo para exigir que fueran incluidos los resultados de los talleres en los que intervinieron. La Administración municipal de Cartagena se mostró bienintencionada al abrir el proceso a los vecinos. Se desarrolló un PPC muy ajustado temporalmente, pero con resultados remarcables, donde la ciudadanía participó activamente y se manifestó en los retos planteados. Por las razones antes expuestas, no se realizó una correcta traslación de los resultados de la participación al Avance, cuestionando con ello la utilidad del PPC y del propio Avance aprobado. No tiene sentido ejecutar un PPC si solo se acaban teniendo en cuenta las propuestas favorables a las previsiones y se omiten, modifican sin justificar o reinterpretan el resto. La exigible transparencia hace referencia específicamente a la justificación de la toma de decisiones (incorporación de unas u otras proposiciones participadas ciudadanas) que definirán el planeamiento.

Hay evidencias de que la participación ciudadana permite tener más y mejor información a los técnicos y responsables políticos para que tomen decisiones más acordes al bien común. A pesar de haberse demostrado que los procesos han funcionado bien tanto en la implicación voluntaria de la ciudadanía, como en la adquisición de criterio urbano por su parte, y en la generación de propuestas, sería necesario analizar más profundamente el último eslabón de la cadena. ¿Cómo ha incorporado el redactor de la figura de planeamiento la información recopilada y generada por la ciudadanía en los PPC a los dos Avances aprobados? Con la respuesta detallada se podría mostrar el grado de utilidad real de la participación ciudadana en la definición normativa urbana de estos dos casos de estudio y saber si, definitivamente, han servido para reforzar con la práctica la línea

que incorpora dicha participación ciudadana en la toma de decisiones o han sido, desde este enfoque, ensayos fallidos.

8. Bibliografía

- ARNSTEIN, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- ASCHER, F. (2004): *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (2010): *Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz. Texto Refundido. Tomo II Desarrollo del Plan General. Normas Urbanísticas y disposiciones generales del suelo*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=40540.pdf>
- _____ (2013a): *Datos de la primera fase del proceso participativo del PGOU en centros cívicos*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52933.pdf>
- _____ (2013b): *Resultado de los foros ciudadanos de participación en la revisión del PGOU fase de diagnóstico*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/15/20/51520.pdf>
- _____ (2013c): *Resultados de la participación en la zona rural*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52507.pdf>
- _____ (2013d): *Resultados de los talleres realizados desde el Servicio de Inserción Social*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52923.pdf>
- _____ (2013e): *PGOU y jóvenes*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=51938.pdf>
- _____ (2013f): *Vitoria-Gasteiz: Planificación Urbana con Perspectiva de Género*. https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?uid=u_7db76920_1438a3e2bf7_7faf&idioma=es
- _____ (2013g): *World Café*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52801.pdf>
- _____ (2020): *Espacio de oportunidad de Borinbizkarra. Resultados del taller online*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90457.pdf>
- BLANCAFORT, J & REUS, P. (2015): Pioneros de la participación colectiva en los procesos de planificación urbana. *Legado Halprin. ACE: Architecture, City and Environment*, 10(28), 57-76. <https://doi.org/10.5821/ace.10.28.3681>

- BOIRA, J. V. (2000): Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación. *Scripta Nova*, 77(69). <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-77.htm>
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978. pp. 29313 a 29424. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Estudios y Acción Metropolitana, EAM (2019): *Informe del Programa de Participación Ciudadana Presencial en el Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena*. http://unicorn.bib.upct.es/cgi-bin/docum?docs/libre/informe_PPC.pdf
- ESPAÑA, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- ESPAÑA, SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (STS) (2016): Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. Recurso núm. 2676/2015 y resolución núm. 1425/2016, del 15 de junio de 2016. <https://supremo.vlex.es/vid/643807037>
- FARINÓS, J. & ALDREY, J. A. & DEL RIO, D. (2015): Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En M. DE LA RIVA, J. & IBARRA, P. & MONTORIO, R. & RODRIGUES, M. (Eds.), *Análisis Espacial y Representación Geográfica; Innovación y Aplicación* (pp. 79–88), Zaragoza, España, Universidad de Zaragoza-AGE.
- GEA 21 S.L. (2020): *Vitoria-Gasteiz: planificar ciudad, construir igualdad. La perspectiva de género en la revisión del PGOU*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90456.pdf>
- GONZÁLEZ, M. (2018): *La participación ciudadana como herramienta para la equidad territorial: estudio de los movimientos ciudadanos durante la crisis económica* (Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona).
- HALPRIN, L. & ASSOCIATES (1972): *Take part: A report on new ways in which people can participate in planning their own environments*. Harper's staff, San Francisco, Estados Unidos.
- KALEKOLAN KOLEKTIBOA (2013): *Taller de ideas para la recuperación de espacios degradados en Vitoria-Gasteiz*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52752.pdf>
- LA OPINIÓN DE MURCIA (14 de enero de 2019): *Una plataforma ciudadana crítica la forma de participar en el nuevo Plan General*. <https://www.laopiniondemurcia.es/cartagena/2019/01/14/plataforma-ciudadana-critica-forma-participar-31521836.html>
- LEY 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 266, de 4 de noviembre de 2011, pp 115179 a 115304. <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2>
- LEY 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 104, de 1 de mayo de 2015, pp. 38087 a 38213. <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2015/03/30/13>
- MOLINA, J. (2014): *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*, Pamplona, España, Aranzadi.
- NAVARRO, C. J. (2008): Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (CyTET), 40(156), 261-271. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75855>
- Oficina de Revisión del PGOU (2016): *Presentación de resultados del Proceso Participativo con Profesionales y Especialistas*. http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/especial/pgou/2016/2016_07_28_Resultados_Participacion_Pro_Esp/A_0_2016_07_28_Presentacion_Resultados_Prof_Esp.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- PAISAJE TRANSVERSAL (2020a): *Taller de clima y territorio. Resumen de la sesión*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90678.pdf>
- _____ (2020b): *Taller de diseño colaborativo para el área liberada por el soterramiento del ferrocarril*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90679.pdf>
- RIBELLES, E. (14 de junio de 2019): Cuatro barrios se oponen a quedar fuera del futuro Plan General Urbano. *La verdad*. <https://www.laverdad.es/murcia/cartagena/cuatro-barrios-oponen-20190614005014-ntvo.html>
- STRAMIGIOLI, J. (2021): Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.13>
- TIPI GARA (2020a): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Actividades económicas*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90465.pdf>
- _____ (2020b): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Participación en la infancia*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90464.pdf>
- _____ (2020c): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Pueblos de Vitoria-Gasteiz*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90467.pdf>
- _____ (2020d): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Vivienda y otros usos*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90462.pdf>
- TOURAINÉ, A. (noviembre de 1992): ¿Qué es la democracia? *Correo de la UNESCO*. <https://es.unesco.org/courier/novembre-1992/que-es-democracia>

UNIÓN EUROPEA (1992): Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7-2-1992 (RCL 2009\2299). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30-3-2010, C 83, 13-47. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

9. Listado de Acrónimos/Siglas

EAM	Estudios y Acción Metropolitana
ICC	Incotec Consultores S.L.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PPC	Programa de Participación Ciudadana