

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

Faustino García Márquez

Director de la Agencia Canaria de
Desarrollo Sostenible y de
Lucha contra el Cambio Climático

En esta exposición se pretende encadenar los retos que afrontamos en materia de territorio y medio ambiente, vinculándolos de una forma directa con la necesidad imprescindible de que la sociedad se implique en ellos. El desarrollo territorial sostenible es solamente un aspecto del desarrollo sostenible y ambos, en Canarias, están íntimamente ligados con la lucha contra el cambio climático. Pero no cabe un desarrollo sostenible, ni territorial sostenible, ni lucha contra el cambio climático sin participación ciudadana.

1. Desarrollo territorial sostenible.

El desarrollo sostenible fue definido en el Informe “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocido como Informe Brundtland, como un aprovechamiento actual de los recursos que no hipoteque su utilización futura. Ello solo es posible si se establecen límites al crecimiento, ya que nuestro planeta no crece y la mayor parte de los recursos que contiene son finitos. Solo los países en desarrollo necesitan seguir consumiendo recursos para crecer, para satisfacer las necesidades de sus habitantes, y ello obliga aún más a los países desarrollados a convertir su crecimiento cuantitativo en desarrollo cualitativo, a reducir su consumo de recursos no renovables, a dejar espacio al crecimiento de los países menos desarrollados. Para lograrlo, el Informe señala cuatro condiciones:

- a) producir más con menos, es decir, conservar los recursos, usándolos eficientemente, reutilizándolos mediante el reciclaje y empleando para ello las mejores tecnologías disponibles,
- b) reducir la explosión demográfica,
- c) reducir los excesos de los sobreconsumidores y
- d) realizar la transición desde un crecimiento cuantitativo a un desarrollo cualitativo.

Pero conviene recordar que el desarrollo sostenible no tiene otro objeto que la calidad de vida humana, presente y futura, y que se basa en el equilibrio entre sus tres dimensiones: ambiental, económica y social. No es sostenible, por tanto, un desarrollo que provoque empobrecimiento o desigualdad, de la misma forma que no lo es aquel que cause daños ambientales.

La vía para alcanzar formas menos insostenibles de desarrollo no es simple; no se consigue mediante una decisión administrativa, una ley ni un instrumento de ordenación, sino a través de un proceso social largo, dinámico, abierto, complejo y contradictorio, un proceso que habrá de experimentar los avances y retrocesos, frenazos y acelerones propios de cualquier proceso social. Corresponde a las instituciones

públicas la responsabilidad de liderar este proceso e impulsar la participación ciudadana, especialmente en las condiciones de baja movilización social que caracteriza a nuestra sociedad actualmente, ya que la impregnación profunda de la necesidad de cambio en todos los estratos de la sociedad, la profunda implicación y movilización sociales, son la única forma real de avanzar en ese objetivo.

El desarrollo territorial sostenible fue definido, hace ya más de un siglo, por Carlos Marx en el apartado del Tomo III de El Capital dedicado a la renta de solares y precio de la tierra: *“ni la nación, ni todas las sociedades que coexistan en un momento dado, son propietarias de la tierra. Son, simplemente, sus poseedoras, sus usufructuarias, llamadas a usarla como bonis patres familias y a transmitirla mejorada a las futuras generaciones”*. El desarrollo territorial sostenible no es otra cosa que la dimensión territorial del proceso de sostenibilidad. La Ley canaria 9/1999, de Ordenación del Territorio, en su artículo 3.1, y las Directrices de Ordenación General, en los apartados II.4 y III.3.1 de su Memoria, lo definen como *“el desarrollo racional y equilibrado de las actividades sobre el territorio, que asegure el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recursos natural singular (de forma que) produzca los mayores beneficios para las generaciones actuales sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”*.

El suelo es un recurso natural no renovable que, en el caso de Canarias, es particularmente escaso, frágil y valioso, en tanto que sustento de recursos naturales, económicos y sociales, entre los que destacan nuestra riquísima biodiversidad, la actividad turística y agraria, y el hecho de constituir nuestro territorio, a través de su singular paisaje, un componente básico de nuestra cultura y, posiblemente, el referente más ampliamente reconocido, desde la Ilustración, de nuestra identidad como pueblo.

2. Contenido.

La Ley estatal 8/2007, de Suelo, en su artículo 2, también ha venido a definir como objeto de las políticas públicas de suelo, ocho años después de la legislación canaria, la utilización del recurso suelo conforme a los principios del desarrollo sostenible, a través de la conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico, de la protección y preservación del suelo rural y de la ocupación eficiente del suelo urbano y la integración de lo usos.

2.1. Aportaciones estatales.

Obviamente, no basta con estos tres sucintos trazos, propios de una Ley, para definir un objetivo tan amplio y complejo como el desarrollo territorial sostenible, que se ha nutrido de numerosas aportaciones. Entre ellas, en el ámbito estatal, destaca el Informe elaborado, en 1996, para el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por el Comité de Expertos sobre Urbanismo, cuyas Recomendaciones 14 y 15 propugnan *“reconsiderar los patrones actuales de desarrollo urbano, evolucionando hacia planteamientos sostenibles y compatibles con los equilibrios ambientales y de convivencia”* al tiempo que *“adoptar estrategias espaciales basadas en los principios del desarrollo sostenible que partan de un enfoque integral de los factores que condicionan la calidad del entorno urbano y, por extensión, la calidad de vida de los ciudadanos”*. Para lograrlo, apuntaban los expertos la utilización de la normativa urbanística para lograr tres objetivos que comienzan a concretar las características de un desarrollo territorial sostenible:

- a) desarrollos urbanos compactos, no congestivos,

- b) respeto a las morfologías urbanas y a las tipologías tradicionales y
- c) reciclaje urbano, entendido en una doble dimensión: el reciclaje del recurso suelo (prioridad a la regeneración urbana frente a la ocupación de nuevos suelos) y el reciclaje de otros recursos (implantación de sistemas integrales de reciclaje y reutilización de aguas y residuos).

2.2. Aportaciones europeas.

Pero los acercamientos más exactos a la definición de políticas territoriales sostenibles se han hecho, sin duda, a nivel europeo. En primer lugar, mediante la Estrategia Territorial Europea, aprobada en mayo de 1999 por la reunión informal de ministros de ordenación territorial y, posteriormente, con la enunciación de los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, realizada por la 12ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa (CEMAT, en sus siglas francesas), celebrada en Hannover en septiembre de 2000. Las sesiones de la CEMAT en Liubliana, en septiembre de 2003, y en Lisboa, en octubre de 2006, continuarían esta línea de profundización, de la misma forma que, en la Unión Europea, las orientaciones de la Estrategia sobre sostenibilidad territorial darían un paso adelante con la aprobación de la Agenda Territorial de la Unión Europea (Leipzig, mayo de 2007) y con el próximo Libro Verde sobre cohesión territorial y su aplicación (septiembre de 2008).

La Estrategia Territorial Europea constituye, sin duda, el primer gran documento de análisis y orientación de la sostenibilidad territorial. Se articula sobre tres directrices fundamentales de desarrollo territorial: un sistema urbano policéntrico y equilibrado, unas estrategias de transporte y comunicación y una gestión cuidadosa del patrimonio natural y cultural. El sistema urbano policéntrico y equilibrado tiene por objeto evitar las desigualdades e ineficiencias que producen las concentraciones de riqueza y población y potenciar las economías desconcentradas y las ciudades medias y pequeñas, conformando ciudades más competitivas, ciudades más compactas y complejas, en las que se mezclen más intensamente las funciones y los grupos sociales. Se pretende definir así sistemas territoriales en los que se planifiquen y localicen los usos en función, también, de su mayor accesibilidad con menor demanda de movilidad, a través de estrategias de transporte y comunicación que tienen por objeto lograr un acceso equivalente a las infraestructuras y la comunicación, haciendo especial énfasis en el establecimiento de sistemas intermodales policéntricos y equilibrados y en el transporte público, en sus modos menos contaminantes. De la gestión patrimonial cuidadosa conviene destacar la necesaria presencia de la biodiversidad en las políticas sectoriales, las estrategias integradas para las zonas protegidas y la valorización del paisaje.

Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible reiteran, en materia de ordenación urbana, la necesidad del desarrollo policéntrico, con la promoción de ciudades pequeñas y medias, de disminuir la presión urbana en las regiones insulares y las zonas costeras, incrementar la compactidad, el control de la expansión urbana y la suburbanización, de potenciar la regeneración de zonas deprimidas, vacíos urbanos y zonas industriales, así como fomentar la mezcla de usos, la integración del paisaje dentro de las políticas sectoriales o el aumento de accesibilidad y la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales. También remarca, en su apartado final, la necesidad de una participación social efectiva en los procesos de ordenación territorial.

2.3. Definición del contenido.

Así, a lo largo de los últimos años se ha ido dibujando, de forma cada vez más precisa, lo que constituye un desarrollo territorial sostenible o, si se prefiere, los elementos precisos para alcanzar modelos territoriales menos insostenibles. Una síntesis, obligadamente drástica, de los componentes de este modelo, tendría que distinguir tres ámbitos: el sistema territorial, la gestión de los recursos y la dimensión social.

El sistema territorial está integrado por tres subsistemas: el urbano, el rural y el infraestructural. La sostenibilidad del sistema urbano pasa por su transformación hacia un sistema policéntrico y equilibrado, caracterizado por la complejidad funcional (mezcla de usos y funciones urbanas frente a la especialización y segregación extremas), accesibilidad con la mínima demanda de movilidad rodada y aumento de la calidad de vida como objetivo básico. El sistema rural, para ser más sostenible, habrá de ser más productivo, más diversificado y mejor preservado en sus valores tanto ambientales como sociales y económicos. En cuanto al sistema de infraestructuras y servicios, se pretende que sirva con eficacia a la igualdad de accesibilidad de los ciudadanos, con la mayor eficiencia y la menor movilidad posibles.

En materia de recursos naturales y culturales, la consideración del suelo como recurso exige obtener la mayor compactación urbana posible, entendida como mínimo consumo de suelo y máxima eficiencia en el uso del suelo urbanizado, que comporta también el reciclaje de la ciudad existente mediante el incremento de la intensidad de uso del suelo a través de la renovación urbana. La gestión cuidadosa de los recursos naturales y culturales comprende la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, disminuyendo la presión y la fragmentación de los mismos, protagonizada por la urbanización y las infraestructuras, y se extiende a la protección del paisaje tanto natural como rural y urbano.

2.4. Cambio climático.

La última vuelta de tuerca en la definición del desarrollo territorial sostenible se está produciendo por efecto de la intensificación de la lucha contra el cambio climático, tanto en sus aspectos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero como en los de adaptación a los efectos o impactos del calentamiento global. Viene ahora a cuento destacar la mayor idoneidad del término francés para sostenible: *durable* o duradero. Un modelo de desarrollo territorial sostenible ha de ser, por propia definición, duradero, y ello requiere tanto que procure la mitigación del fenómeno del calentamiento global, propiciando una reducción de las emisiones, como que haga frente a los impactos previsibles de dicho fenómeno, a medio y largo plazo, a fin de conseguir que un sistema territorial “a prueba de clima” en sus dimensiones ambientales, sociales y económicas. Esta consideración no aumenta la complejidad del modelo, dado que coinciden los instrumentos para la sostenibilidad con los precisos para mitigar y adaptarse al cambio climático, pero pone un mayor énfasis en determinados aspectos del mismo, como un sistema urbano que permita la máxima eficiencia en las redes de transporte y servicios (policéntrico, compacto, complejo), que evite la fragmentación de la biodiversidad para reducir su vulnerabilidad ante el cambio y un sistema rural más preservado, diversificado y adaptado, en su productividad, a los escenarios cambiantes. Por todo ello, también la lucha contra el cambio climático, de igual forma que el avance hacia formas más sostenibles de desarrollo, solo puede realizarse a través de un proceso social que, también en este caso, exige la implicación de la ciudadanía, a través de una participación que igualmente requiere del liderazgo institucional para su impulso.

3. Situación.

Pero para trazar un camino hacia cualquier objetivo, se necesita precisar el punto de partida. La situación del desarrollo territorial en el ámbito estatal, como es de sobra conocido, no es nada satisfactoria, simplemente a nivel de uso y gestión del territorio, sin necesidad de adentrarnos en el ámbito judicial, por más que la frecuente recurrencia a éste último es un claro y lamentable indicador de la situación de aquél. En el ámbito regional, la situación no es mejor. A la problemática estatal debemos sumar la mayor presión a que se encuentra sometido un territorio más escaso, más valioso y más frágil.

Nuestro sistema territorial está caracterizado, además de por el nivel de presión en las islas centrales y en la franja litoral, por la concentración y la macrocefalia urbanas, tanto a nivel regional como insular, y por la dispersión, lo que dibuja un sistema de imposible eficiencia en materia de redes de transporte público, energía, agua, saneamiento, recogida de residuos o dotación de servicios. La movilidad es una exigencia y una consecuencia del sistema, que se satisface mediante el transporte privado hasta para cubrir las menores necesidades, desencadenando una interminable e insostenible espiral entre el parque automovilístico y las infraestructuras viarias que, a su vez, provocan una mayor ocupación y fragmentación del territorio, con efectos sobre la biodiversidad y las actividades agrarias, cuyo declinante papel impulsa el declive económico y social del medio rural y la progresiva sustitución de usos rústicos por urbanos.

En nuestras ciudades, los ensanches realizados desde finales del XIX a mediados del XX son los espacios urbanos con mayor calidad de vida, mayor grado de integración social y diversificación funcional y más intensa y mejor utilización del suelo. Los barrios antiguos, ricos en complejidad y diversidad funcionales, y con un grado notable de integración social, suelen presentar problemas de despoblamiento y envejecimiento, que derivan en un uso insuficiente e ineficiente de un suelo urbanizado y dotado, al que se contraponen la ocupación de nuevos suelos rústicos en el exterior de la ciudad, en un ejercicio de uso insuficiente de estructuras urbanas existentes y creación de nuevas estructuras de alto coste, que ya fue definido hace años por los teóricos del urbanismo como el despilfarro inmobiliario.

En estos nuevos barrios, hasta hace unos años, se hacía un uso intenso y eficiente del suelo, desde los polígonos de la posguerra hasta los años 80 del pasado siglo; sin embargo, en los últimos decenios se ha abusado de modelos urbanos propios de otras culturas, latitudes y disponibilidades de suelo, como las urbanizaciones de adosados y pareados, que consumen entre 5 y 10 veces más territorio que la ciudad compacta tradicional, sin añadir una mayor calidad de vida, al menos urbana. Ambos modelos modernos, el polígono y los adosados, tienen en común, frente a la ciudad histórica y el ensanche, un intenso grado de segregación social y funcional, en buena parte producto de las bienintencionadas técnicas de zonificación que caracterizaron al urbanismo moderno, pero que han disminuido notablemente la complejidad urbana y aumentado geométricamente las necesidades de transporte (privado) para moverse entre los barrios y lugares especializados en las diferentes funciones urbanas (residencia, trabajo, comercio y servicios).

Añadamos a este panorama, finalmente, la difusión o dispersión en el medio rural de la edificación residencial, de primer o segundo uso, y la proliferación de las infraestructuras asociadas y de usos industriales o comerciales vinculados al residencial, que suma, a la máxima ineficiencia en el uso del recurso suelo, la fragmentación y la sustitución de los usos. El último invento territorial, un paso más delante de la edificación rural dispersa, es la urbanización rural, mediante promociones típicamente

urbanas, de decenas de chalets idénticos en parcelas de mediano o gran tamaño sobre supuestos (o más bien, inexistentes) asentamientos rurales. Una y otra prácticas constituyen una nueva, más intensa y peligrosa faceta de la paradoja ecológica que nos lleva, para disfrutar de la naturaleza, a destruirla.

Todo ello dibuja un panorama preocupante que hace notablemente complicado el avance hacia formas menos insostenibles de desarrollo territorial, sobre todo porque el modelo territorial último ha ido creando una cultura social, consolidándose como un objeto deseado, suma del adosado soñado, la casita rural de fin de semana y el potente todoterreno que ahora, para mayor escarnio, no solo presume de acercarnos a la naturaleza sino de emitir cada vez menos gases causantes del calentamiento global.

4. Desarrollo territorial sostenible y participación ciudadana.

La ordenación del territorio es una de las pocas actividades públicas que, desde siempre, ha reconocido legalmente la necesidad de la participación ciudadana y se ha ejercitado la misma, aunque con desigual fortuna.

4.1. Normativa estatal.

La propia dictadura franquista instituyó este principio en 1956, en la primera Ley moderna del Suelo, al establecer la necesidad del trámite de información pública en el procedimiento de aprobación de cualquier instrumento de ordenación (artículos 23 y 32.1). La Ley del Suelo de 1976, ya en tiempos pretransitorios, mantuvo la exigencia en sus artículos 28 y 41.1, introduciendo el interesante matiz, en su artículo 4.2 (que posteriormente recogería también el Texto Refundido de 1992), de contemplar el fomento de la participación ciudadana como una obligación de las Administraciones, al establecer que *“en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.”*

Esta participación ciudadana se tenía que concretar siempre en el trámite de información pública, por plazo de un mes, entre la aprobación inicial y la aprobación provisional o definitiva de los instrumentos de planeamiento y, opcionalmente, en la tramitación previa de un eventual avance de planeamiento. El Reglamento de Planeamiento de 1978 contemplaba también, en su artículo 116, la potestad (poco ejercida, en la realidad) de abrir un período de información pública antes de la formulación del instrumento de ordenación, con objeto de someter a debate el propio contenido y finalidad del plan. Así, se consolidó un sistema en el que los instrumentos de ordenación más complejos, como los planes generales y normas subsidiarias y los planes supramunicipales se sometían a debate público en, al menos, dos ocasiones durante su procedimiento de aprobación. El documento de avance, en el que se definen los grandes trazos del modelo territorial, era sometido al trámite de participación ciudadana para recabar sugerencias y alternativas al modelo presentado. Posteriormente, una vez aprobado inicialmente el documento completo por la autoridad urbanística, se sometía éste al trámite de información pública para recoger las alegaciones, básicamente formuladas por aquellos que veían sus intereses o propiedades directamente afectados por la ordenación.

La nueva Ley estatal del suelo, la 8/2007, imprime un giro notable al concepto de participación ciudadana en el proceso de ordenación, en franca coherencia con su intención de constituirse, en parte, como una auténtica carta de derechos de la

ciudadanía en relación con el territorio. Por ello, no solo establece, en sus artículos 2.3 y 4, el derecho de los ciudadanos a ejercer la acción pública y a participar en los procesos de elaboración y aprobación del planeamiento, que incluye el derecho a formular alegaciones y a obtener respuesta de la Administración, sino que matiza que el derecho del ciudadano es a participar “*efectivamente*” en dichos procesos y, aún más, avanzando sobre el concepto de obligación contemplado por la Ley de 1976, establece que es deber de las Administraciones promover las condiciones necesarias para que dichos derechos ciudadanos sean “*reales y efectivos*”.

4.2. Normativa canaria.

La Ley de Ordenación del Territorio de 1999, refundida en 2000 con la de Espacios Naturales de Canarias, también en esta materia se adelantó ocho años a la legislación estatal. El artículo 8 de este Texto Refundido, al tiempo que remarca la obligación administrativa de asegurar la participación, amplía ésta expresamente desde el nivel ciudadano individual al colectivo organizado, al establecer que “*la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores*”, al tiempo que reconoce también el derecho ciudadano a “*exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales*”. El Reglamento de Procedimientos aprobado, en desarrollo de la Ley, mediante el Decreto 55/2006, realiza un ejercicio de concreción, que no dudo en calificar de democrática y socialmente bello, al definir como objeto de la participación ciudadana la “*expresión democrática de demandas sociales*” y la “*obtención conjunta de soluciones de interés general*”. Concreta también el Reglamento los mecanismos para fomentar la participación y concertación en el proceso de ordenación, y desglosa el ejercicio del derecho a la participación en los derechos a acceder a la información, a formular alegaciones y a obtener respuesta de la Administración.

En el mismo texto legal, en su artículo 225.2, se establece como una de las funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, máximo órgano colegiado en ambas materias, la de “*proponer medidas que incentiven la participación ciudadana en tareas medioambientales y de ordenación territorial*”.

Para ello, la normativa canaria, desde el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento, aprobado en 1995, establece la obligatoriedad, y no solo la potestad, de que se formulen avances de planeamiento de determinadas figuras (planeamiento municipal y territorial) y que éstos sean sometidos al trámite de participación ciudadana, consolidando el doble debate en el proceso de ordenación, en sus fases de definición del modelo territorial y de la ordenación completa.

4.3. Participación ciudadana efectiva.

La exigencia de que la participación ciudadana sea efectiva no es gratuita. Los instrumentos de ordenación, y de gestión y ejecución del planeamiento son documentos notablemente complejos y extensos y con un alto contenido técnico y jurídico, de difícil (y en ocasiones imposible) comprensión por parte de los ciudadanos y hasta de técnicos no experimentados. Es un tributo obligado a la multiplicidad de dimensiones que abarcan estos instrumentos, al tremendo conjunto de decisiones que articulan, desde la propia ordenación física del territorio hasta la regulación del régimen de la totalidad de las propiedades incluidas en su ámbito, determinando el tipo y cantidad de los aprovechamientos económicos (urbanísticos pero también extractivos, agrarios o de otro tipo) susceptibles de materializarse en ellas y a la sucesión de fases que se encadenan desde el propio ejercicio del planeamiento hasta el desarrollo pormenorizado o sectorial

de esa misma ordenación, su gestión, su ejecución y su seguimiento, cumplimiento y revisión.

Esta complejidad y difícil comprensión revisten una especial gravedad al confluir sobre el territorio, en general, y sobre la ciudad, en particular, toda una serie de intereses privados y públicos, de propietarios y usuarios, de administradores y administrados, que pueden ocasionalmente converger, pero también con frecuencia son contrapuestos y colisionan. Se produce entonces una notable disimetría entre la capacidad de información, conocimiento, asesoramiento, comprensión, actuación y presión entre los ciudadanos y determinados grupos sociales o económicos, incluyendo entre ellos a las propias Administraciones urbanísticas, cuyos intereses en cuanto tales, por más que puedan ser legítimos, no tienen por qué coincidir siempre con el interés general.

Esta complejidad y multiplicidad de contenidos, por otra parte, favorece el que, en determinadas ocasiones, la profusión de árboles oculte el bosque de la baja calidad del planeamiento o de la ausencia de modelo territorial alguno, sustituido por una acumulación de decisiones inconexas que no solo no garantizan, sino que impiden el eficaz funcionamiento del sistema urbano resultante. En otras ocasiones, es el bosque urbanístico y su profusión de decisiones acumuladas, la que oculta a determinados árboles, evitando el conocimiento y la discusión de algunas operaciones y provocando la aparición de resistencias y conflictos ciudadanos en el momento posterior de su materialización

Con excesiva frecuencia, la información pública se convierte así en un acto puntual, que dura lo que el trámite, sin conocimientos anteriores ni seguimientos posteriores. Se convierte en un acto estático y burocrático en el que el ciudadano tiene el dudoso derecho de enfrentarse a una masa inextricable de papeles escritos y planos dibujados, durante unas determinadas horas de unos determinados días, normalmente coincidentes, para mayor dificultad, con su horario laboral habitual. Resulta, por tanto, con la misma excesiva frecuencia, un trámite imposible o, cuanto menos, insuficiente e insatisfactorio, y que en ningún momento puede conceptuarse de participación, y menos aún de ciudadana.

La consecuencia de esta práctica es la tardía reacción social, e incluso individual, ante determinadas decisiones urbanísticas, y la creciente judicialización de estas decisiones, conflictos unos y otros que suelen responderse cínicamente desde la Administración actuante acusando a los ciudadanos y sus organizaciones de desconocimiento, de actuación perjudicial para la seguridad jurídica general y los concretos intereses públicos y privados en presencia, al no haber actuado en el momento idóneo, cuando el documento se expuso durante su tramitación y el árbol, convenientemente plantado entre otros cientos, estuvo a la teórica vista de todos. Pero lo más grave, con diferencia, no son estos frecuentes conflictos, sino la frustración y desmotivación que provoca la práctica burocrática de estos trámites entre los ciudadanos, en detrimento de su capacidad de participación no solo en éste, sino en otros procesos necesitados de implicación social.

4.4. Participación ciudadana y desarrollo territorial sostenible.

Entre estos procesos necesitados de implicación ciudadana hay que recordar que se encuentra, en primer lugar, el avance hacia formas más sostenibles (o menos insostenibles, que tanto da) de desarrollo y, en particular, hacia modelos territoriales menos insostenibles (o más sostenibles). La situación del territorio en las Islas, que se ha descrito anteriormente, no es producto de los errores políticos y técnicos (que los hay), de la codicia y la corrupción (que la hay), de la ignorancia o la cultura (que

también) o de cualquier otra excusa o justificación que pueda inventarse, tanto mejor cuanto más exterior sea. La situación actual es, fundamentalmente, la proyección sobre el territorio de un proceso histórico protagonizado por unas determinadas sociedades pero, sobre todo, es la proyección sobre el territorio de una determinada sociedad actual con unas determinadas necesidades pero también con una determinada escala de valores (reales, no publicitados), una determinada forma de comportarse, de actuar, de vivir. Es por éso que los objetivos de un desarrollo territorial sostenible no pueden alcanzarse en virtud de un acto administrativo, sea ley, reglamento o plan, por perfectos y beneficiosos que pudieran llegar a ser; que solo mediante la impregnación profunda del cuerpo social por estos objetivos, de la implicación profunda de la sociedad en un proceso continuado de avance, es posible ir transformando progresivamente esa realidad ambiental, económica y social que se proyecta sobre el territorio.

Sin una implicación ciudadana resulta imposible que tenga lugar la modificación de los hábitos, de los modos, las modas y las costumbres de ciudadanos y administraciones en relación al uso y consumo del territorio. Resulta imposible hacer el tránsito de una cultura del derroche, también del derroche territorial, a una cultura de la austeridad, también en materia de territorio. Resulta imposible el cambio de actitudes, cultura, costumbres y normas, el cambio de formas de habitar, de consumir, de trabajar, de descansar, de vivir que dominan y condicionan nuestro territorio. Sin una participación, una implicación y una exigencia ciudadanas profundas y constantes, resulta imposible cambiar las formas de planificar, de ordenar, de decidir, de gobernar el territorio.

En el terreno concreto de la participación ciudadana en el planeamiento, es necesario reforzar la intensidad, la continuidad y el carácter dinámico de la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso territorial, desde antes de la formulación del planeamiento hasta después de la ejecución de lo planificado. Ello implica que no puede quedarse en el ejercicio ciudadano de un derecho a tener información, presentar alegaciones y recibir respuestas, ni en un deber de la Administración de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de estos derechos, sino que es preciso impulsar desde las instituciones y practicar desde la ciudadanía el derecho y deber de compartir, contribuir, tomar parte, colaborar, implicarse, corresponsabilizarse, sinónimos todos ellos, aunque poco practicados, de la palabra participación.

5. Cambio climático, desarrollo territorial sostenible y participación ciudadana.

El cambio climático, como se apuntó anteriormente, supone una vuelta de tuerca en los procesos sociales de avance hacia formas más sostenibles de desarrollo, coincidente con este avance en sus objetivos y buena parte de sus instrumentos, en tanto afectan a la limitación y reducción en el consumo de recursos.

5.1. Estrategia y proceso.

La lucha contra el cambio climático se aborda a través de un plan de planes, de una estrategia que incluye un plan de mitigación para reducir las causas, las emisiones de gases de efecto invernadero, y un plan de adaptación para hacer frente a los efectos del calentamiento global.

Las medidas de mitigación, especialmente en Canarias, tienen como objetivo fundamental reducir el consumo de energía eléctrica y de agua, en buena parte también producida industrialmente mediante la desalación, y ello no solo se relaciona con el sistema territorial y la mayor ineficiencia y pérdidas que pueden acumular los respectivos sistemas de distribución en directa proporción a la dispersión y complejidad

del sistema urbano y territorial, sino también en el mayor grado de consumo que puede producirse en función de una inadecuada urbanización o edificación, mal orientadas o con mayores requerimientos de luz o de climatización artificiales, entre otros. El otro sector fundamental en Canarias para la reducción de las emisiones de gases es el transporte terrestre, aún más condicionado por un sistema urbano y territorial que localiza inadecuadamente las actividades, que especializa el espacio y lo ocupa de extensivamente, obligando a una intensa movilidad, y haciendo imposibles o inefectivas las redes de transporte público, lo que propicia la predominancia abrumadora del transporte en vehículo privado. Por último, la mitigación de emisiones mediante la absorción de gases por la masa vegetal, exige de la ordenación territorial medidas de conservación y aumento de las superficies cultivadas y arboladas.

Las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático requieren una evaluación local de la vulnerabilidad e impactos sobre los diferentes sistemas y actividades, de la previsión de una agricultura a prueba de clima, de unas infraestructuras y edificios a prueba de clima, preparados para hacer frente a las condiciones climáticas que habrán de afrontar a lo largo de sus 100 ó 200 años de vida útil. Requiere esta adaptación, en suma, de un sistema territorial a prueba de clima, que pueda responder eficazmente y dar una adecuada calidad de vida en las circunstancias climáticas previsibles durante el tiempo, los siglos, en que tal sistema va a mantenerse sobre el territorio. Por más que evolucionen, recordemos que buena parte de las ciudades que habitamos fueron construidas hace 400 ó 500 años, y que las decisiones que entonces se adoptaron siguen condicionando el paisaje y la forma de vida en la actualidad. Y lo mismo sucederá con las partes de la ciudad que estamos construyendo hoy y que construyamos mañana.

Evidentemente, tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático van a requerir de un cambio de actitudes, de las formas de producir, de consumir, de trabajar, de movernos, de habitar, de vivir. Y van a requerir también un cambio en la forma de gobernar, de decidir, de prevenir, de actuar. Y volvemos a encontrarnos ante procesos sociales, no ante actos administrativos. De nuevo es necesario un proceso social para conseguir mitigar y adaptarnos al cambio climático, buena parte de cuyos objetivos e instrumentos son plenamente coincidentes con los precisos para alcanzar un territorio más duradero, menos insostenible.

5.2. Características: similitudes y diferencias.

Las diferencias están, sobre todo, en los plazos. El desarrollo sostenible y el desarrollo territorial sostenible no tienen plazos, pero sí urgencia, porque el retraso en acometerlos significa la pérdida irrecuperable de recursos, de territorio y de calidad de vida, y significa un empobrecimiento aún mayor de los países menos desarrollados y de los sectores sociales más desfavorecidos, imposibilitados de crecer ante los excesos de los sobreconsumidores.

Por el contrario, la lucha contra el cambio climático tiene plazos establecidos, tiene compromisos internacionales cuantificados y temporalizados. Y también tienen urgencia, porque también aquí los procesos de deterioro están en marcha, y depende en parte del hombre reducir el calentamiento global y, con ello, mitigar algo sus efectos. Y porque también en esta materia, adoptar las decisiones tardíamente va a significar un incremento brutal (entre 6 y 10 veces) de las inversiones que se habrán de hacer para afrontar los efectos del cambio climático sobre los ecosistemas, las infraestructuras, los edificios, la población humana, su salud y su bienestar.

Las identidades entre ambos procesos son también claras. Como se señaló anteriormente, coinciden los objetivos y las medidas, coincide el carácter de procesos

sociales y la necesidad de implicación social, de liderazgo institucional, de participación ciudadana, y coincide una misma responsabilidad ante las generaciones futuras y ante los países actualmente menos desarrollados. Pero, en el ámbito más cercano del territorio, el que nos viene ocupando, coinciden los mismos instrumentos: la planificación sectorial y la ordenación territorial. En el Libro Verde COM(2007)354 de la Comisión Europea sobre las opciones de adaptación al cambio climático en la Unión Europea se señala a la ordenación territorial como un marco integrado idóneo para determinar tanto la vulnerabilidad y riesgos de los sistemas como las capacidades y respuestas de adaptación frente a los mismos.

Pero la ordenación para el cambio climático, la ordenación de un territorio a prueba de clima no puede seguir utilizando las técnicas y los procedimientos convencionales. Necesita una capacidad mayor de prognosis para actuar de acuerdo con los escenarios climáticos definidos para los próximos 50 o 100 años, para definir los efectos locales previsible y anticiparse a ellos, para actuar con la ciencia y la prudencia en la previsión de riesgos, para incorporar o recuperar como principios determinantes de la ordenación la responsabilidad, la equidad, la solidaridad, la calidad de vida. Y necesitamos, lógicamente, una participación ciudadana más efectiva.

6. Formas de participación ciudadana sobre el territorio.

La participación ciudadana efectiva en los procesos de ordenación del territorio, con el objetivo de desarrollar modelos territoriales más sostenibles y de luchar contra el cambio climático, necesita del impulso a una serie de mecanismos o herramientas concretas que, a su vez, requieren de la actuación y la presión ciudadanas tanto como de la actuación y la decisión administrativas.

6.1. Información.

En materia territorial, la información asequible, suficiente y clara, es el primer requisito de la participación. Existen ya una serie de mecanismos aplicables, y algunos aplicados:

- a) la facilidad de comprensión, mediante resúmenes no técnicos fácilmente inteligibles, que son un instrumento que la Unión Europea ha transmitido a la legislación española. Se trata de confeccionar documentos simples de síntesis, en los que se destaquen con veracidad, honestidad y claridad los puntos más relevantes de la ordenación, y sus consecuencias más importantes, con un lenguaje y apoyo gráfico tales que faciliten la comprensión por cualquier ciudadano.
- b) la facilidad de acceso a la documentación, mediante la ampliación de los lugares y horarios de consulta, la disponibilidad de dependencias, espacio y mobiliario adecuados y la facilidad para obtener copias, así como para realizar consultas por medios informáticos de fácil acceso y comprensión.
- c) el asesoramiento técnico gratuito y continuo, no solo mediante técnicos de la propia Administración actuante, sino de organizaciones profesionales o ciudadanas.
- d) la realización de exposiciones y jornadas de información, tanto por sectores económicos o sociales como por ámbitos territoriales, y el fomento de la participación en los debates o la información por parte de organizaciones ciudadanas, profesionales o políticas.

6.2. Liderazgo y estrategias.

Por parte de las Administraciones actuantes, es necesario el ejercicio de un liderazgo potente, mediante la planificación y organización estructurada y democrática del proceso de participación, fijando previamente los objetivos, tiempos, condiciones y mecanismos de participación a emplear y estableciendo una estrategia de participación, mediante la utilización de técnicas de animación y debate. La participación ciudadana es un tema tan serio, trascendental y necesario que no admite amateurismos, imprevisiones, diletantismos o repeticiones de fórmulas convencionales utilizadas en otros contextos o en otro tiempo.

Existe una experiencia valiosa en la definición de estrategias integradas de participación, a través de las Agendas 21 Locales, que utilizan un procedimiento de acercamiento paulatino a la decisión, mediante una sucesión escalonada de propuestas técnicas y debates sociales, que tienen lugar en el marco de una multiplicidad de foros y mesas de carácter territorial y sectorial. Una vez adoptada la decisión, la dinámica de avance se plantea a través de la concreción de una serie de objetivos o metas sucesivos, y se establecen redes para la cooperación y el intercambio de experiencias. Sin embargo, a la hora de aprender técnicas de otros instrumentos, debe considerarse la distancia y diferencias entre unos y otros. No hay que perder de vista que no es lo mismo una estrategia a largo plazo que un plan a corto o medio, y que en estos últimos se exige cumplir con compromisos y obligaciones temporales de redacción y aprobación, y con un procedimiento administrativo y una exigencia de seguridad jurídica que no se dan en una Agenda. Por otra parte, también deberá tener en cuenta la Administración actuante que en los procesos de ordenación territorial pueden existir, por parte de ella misma, compromisos económicos enfrentados a planteamientos sociales, o intereses institucionales enfrentados a intereses sociales o generales y, con ello, la posibilidad de que se puedan adoptar decisiones contradictorias con el proceso de debate mantenido, lo que frustraría el proceso y exige, por tanto, un particular ejercicio de responsabilidad, honestidad, veracidad y transparencia en todo el proceso, con todas sus consecuencias políticas, económicas y sociales.

No obstante, hay que dejar claro desde el principio que la participación no puede ser una excusa para la indecisión. El gobierno del territorio, por la amplitud de sus repercusiones y la persistencia de las decisiones adoptadas, requiere también, finalmente, de una especial capacidad de decisión democrática, de una autoridad democrática, imprescindiblemente cimentada, para su legitimación, en el interés general. No hay peor decisión territorial que la que no se adopta; no hay peor plan que el que no se aprueba o no se ejecuta.

6.3. Estrategias en el planeamiento.

Partiendo, pues, de los requisitos de credibilidad y transparencia institucionales, la estrategia debe abarcar la totalidad del proceso territorial, desde antes del inicio de la formulación del instrumento de ordenación hasta después de la ejecución, incluyendo mecanismos de evaluación y seguimiento del mismo.

Las técnicas a utilizar pueden semejarse a las utilizadas por las Agendas 21: un proceso de aproximación por escalones de elaboración técnica y debate social, una dinámica de avance mediante la concreción de metas sucesivas, y un derroche de sensibilidad y capacidad de anticipación, decisión y explicación, mediante el uso de técnicas propias de las ciencias sociales para evitar el enquistamiento de problemas y propiciar la apertura y evolución del debate y las propuestas.

La participación, al margen de las imprescindibles facilidades de información ya definidas anteriormente, puede apoyarse en foros y mesas territoriales y sectoriales, reuniones con representantes o afectados para debatir concretas alternativas, encuestas y estudios de opinión igualmente para afrontar temas concretos, concursos de alternativas, redes de intercambio de experiencias y cooperación, así como campañas publicitarias orientadas a la información, la participación y el debate.

6.4. Participación y responsabilidad colectivas.

Pero si la participación constituye un derecho individual, para cuya satisfacción podrían ser suficientes las medidas y los medios señalados anteriormente, conviene remarcar que no estamos aquí hablando solamente del ejercicio de derechos individuales, sino de la necesidad de implicación ciudadana, de participación ciudadana, y esta necesidad solo puede satisfacerse eficazmente desde la actuación colectiva.

Por tanto, al afrontar el fomento de la participación en los procesos convergentes de sostenibilidad territorial y de lucha contra el cambio climático habrá de situarse como objetivo prioritario el fomento del asociacionismo. Y para ello no basta con medidas publicitarias o administrativas, sino que es necesario que las Administraciones doten a las organizaciones ciudadanas de los medios materiales y personales necesarios para su funcionamiento, les faciliten medios para disponer de asesoramiento técnico propio o autónomo, y para poder formarse, elaborar y difundir sus alternativas. En suma, para poder realizar su función social, aunque sea contraria o contradictoria con los planteamientos de la propia Administración actuante. Se trata de una necesidad democrática que ya es ejercida respecto de los sindicatos o de los partidos políticos, con plena independencia de que las ideas, objetivos y alternativas de unos u otros coincida o no con la de los grupos en el poder, encargados de tramitar las propias ayudas de funcionamiento que aquéllos reciben, sean de carácter personal, material o económico.

Para finalizar, solo me queda recalcar, una vez más, la enorme responsabilidad que nos incumbe a los ciudadanos y a los poderes públicos de poner ya en marcha los procesos de avance hacia formas más sostenibles de desarrollo territorial y de lucha contra el cambio climático. Se trata de una responsabilidad que no es solo personal, social o política, sino global y generacional, de cuya asunción lenta o rápida, tibia o firme, tenemos que responder ante todo el planeta y todas las generaciones, cuyo patrimonio no tenemos otra obligación que administrar, como buenos padres de familia, para legárselo, mejorado, a sus legítimos propietarios, esas generaciones futuras.