

La participación ciudadana en la ordenación del territorio. Especial referencia a Andalucía¹

Manuel Moreno Linde

Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

1. La gobernanza territorial como punto de partida

Cuando se habla de gobernanza, se alude a una forma de gestión de los asuntos públicos que se desarrolla través de un sistema de reglas aceptadas como autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores de la sociedad con el respaldo de los individuos y los grupos, bajo los principios de imparcialidad y transparencia (Charlick, R, 1991, como citado en Manero, 2010, p. 59).

Respecto a la noción de gobernanza, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, adoptado por la Comisión Europea en el año 2001², afirmó que:

...el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

De esta manera, la participación es uno de los ejes del concepto de gobernanza, y en este sentido, el propio Libro afirma que:

La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia

participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea.

Sobre esta base, el Libro Blanco incorpora como una de las cuatro estrategias que se dirigen a mejorar la gobernanza europea, implementar una "mayor participación de todos los actores sociales", considerando que "la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público".

Lo expuesto en el Libro Blanco de la Gobernanza Europa viene a poner de manifiesto que la UE considera a la participación ciudadana, desde hace ya tiempo, uno de los pilares del sistema de funcionamiento del poder en su entorno, y no un mero elemento accesorio. Es, o, al menos debería ser, una exigencia democrática que debe nutrir la elaboración, ejecución y fiscalización de toda política pública que incida en los derechos de la ciudadanía.

1. Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación "Desafíos para las agendas urbanas locales en materia de transparencia, participación pública e IA", financiado por el II Plan Propio de

Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga.

2. COM (2001) 428 final.

La consideración de estos planteamientos y su aplicación a lo que aquí nos ocupa obliga a adoptar una perspectiva territorial cuando hablamos de gobernanza. Ello conduce al análisis del concepto de gobernanza territorial, que, siguiendo a Farinós (2008, p. 47), deviene cuando el territorio constituye el objeto común sobre el que confluyen la acción de gobierno, la toma de decisiones y las relaciones entre actores, incorporando sus condicionantes físicos, ambientales y sociales. Abad (como citado en Martín et al., 2019, p. 137), por su parte, definió la gobernanza territorial como:

el proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles de gobierno.

En los últimos años, además, la noción de gobernanza territorial ha incorporado, en la línea de las propuestas derivadas del ODS número 11 de la Agenda 2030 – lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles³– el concepto de resiliencia, entendida como la capacidad de los territorios de hacer frente y superar los problemas que se les presenten a través de sus propias fortalezas y con el apoyo de toda la Comunidad (Andrés, 2022, p. 253).

Como ocurre con los procesos de gobernanza en general, los procesos de gobernanza territorial han de ser participativos. Para que ello sea posible deben apoyarse en espacios de diálogo y negociación con el fin de integrar los diferentes intereses que convergen en el territorio y aprovechar el conocimiento y la experiencia de todas las partes (Herrera y García, 2021). Se trata, en definitiva, de posibilitar la generación de redes entre los agentes públicos y privados

3. En particular, por su mayor relación con el objeto de este trabajo, destacamos los apartados 11.a y 11.b de este objetivo: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional”;

pertenecientes a los distintos sectores: económico, social, cultural, etc. (Andrés, 2022: 251)

Como sostiene Zoido (como citado en Manero, F., 2010, p. 50), el fomento de los instrumentos de participación ciudadana:

se inscribe en un contexto favorable al reforzamiento de los vínculos sobre los que se construye una ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad, al amparo de las manifestaciones ligadas a la aparición de lo que pudiera entenderse como una nueva cultura política.

Así, los ciudadanos asumen como propios los desafíos que debe afrontar la sociedad, adquiriendo compromisos y realizando aportaciones que facilitan la construcción de “territorios socialmente responsables”.

Farinós y Sánchez (2009, p. 55), por su parte, conectan el concepto de participación ciudadana con el de desarrollo sostenible para afirmar que, entonces, la gobernanza se presenta como “la vertiente social del principio de sostenibilidad y la participación social pasa a convertirse en la palabra clave”. Al respecto, subrayan que la participación en la planificación territorial no puede ser considerada un fin en sí misma, sino que ha de ser un medio para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas en este ámbito. Y lo cierto es que, frecuentemente, la participación se promueve sin entrar a valorar para qué debe servir, qué es una “buena” y una “mala participación” o cuál es el nivel de participación deseable.

La participación ciudadana, como afirman estos autores, puede contribuir a mejorar el sistema y “Aumentar considerablemente, de aquí a 2020, el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (...)”

de planificación en diversos sentidos. Por una parte, que el proceso de planificación cuente con la participación de la población aumenta la capacidad de los planes para detectar problemas y proponer soluciones más eficaces. Por otro, dota a los ciudadanos de un instrumento de vigilancia y control en la aplicación de las políticas, en este caso territoriales (Farinós y Sánchez, 2009, p. 56). En todo caso, ha de tenerse presente que los problemas territoriales son problemas complejos que, además, suelen trascender los límites locales, lo que hace imprescindible que las políticas que se diseñen para abordarlos dispongan un modelo de gobernanza multinivel capaz de integrar a todos los agentes afectados por tales problemas e interesados en sus soluciones⁴.

En este punto, Manero (2008, p. 51) articula el “buen gobierno del territorio” sobre la base de dos tipos de directrices: decisionales y de gestión. Las primeras, lógicamente, conciernen al proceso de elaboración y toma de decisiones por parte de los órganos con competencias en materia territorial, cuyo resultado se verá enriquecido en función del margen permitido a la participación ciudadana y a las distintas modalidades de cooperación multinivel. Las directrices de gestión indican directamente en los niveles de exigencia de los instrumentos de evaluación y seguimiento que se empleen para valorar el resultado de las políticas territoriales. De la continuidad y coherencia de los vínculos que se establezcan entre estas directrices derivarán mayores o menores avances en la configuración de buenas prácticas para la ordenación y el gobierno del territorio.

Al margen de las consideraciones y propuestas formuladas desde la doctrina, si analizamos los

4. A este respecto, Farinós y Sánchez, cuando se refieren a los conflictos territoriales, afirman que la solución a estos “no es tan simple como un brusco giro desde el tradicional enfoque de gobierno de arriba a abajo a un sistema de gobernanza de abajo a arriba. Debe ser una transición hacia un modelo de planificación y gestión territorial participativo, que combina ambos enfoques, pues la gobernanza

instrumentos internacionales de carácter estratégico -no normativo- que se han adoptado en materia propiamente territorial, podemos concluir que el papel que otorgan a la participación ciudadana como mecanismo de gobernanza es más bien limitado.

De estos instrumentos, quizás el que atribuya más relevancia a la participación del público en la ordenación del territorio sea la que podemos considerar la estrategia pionera en la materia, la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁵. Este documento, ya en su preámbulo, estableció que:

todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio.

Igualmente, a la hora de definir las características de la Ordenación del Territorio, se dice que esta debe ser realizada de forma democrática “para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos”. Y, en fin, cuando el instrumento se refiere a la realización de los objetivos de la ordenación del territorio, se alude expresamente a la participación ciudadana:

Toda política de ordenación del territorio cualquiera que sea su nivel debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

se interpreta como un proceso de gobierno basado en la coordinación y cooperación entre los diversos agentes involucrados, vertical y horizontalmente, en un territorio” (2009, p.55).

5. Aprobada por el Consejo de Europa el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, en el marco de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

La Estrategia Territorial Europea⁶, por su parte, contiene también algunas referencias expresas a la participación ciudadana, pero estas son escasas y con muy poco desarrollo.

Así, la Estrategia habla de “promover una amplia participación pública en el debate político sobre las decisiones a nivel europeo y sus efectos sobre las ciudades y regiones de la UE” (apartado 21). Asimismo, en relación con la protección del medio ambiente –uno de los objetivos destacados de la Estrategia– señala que “La población afectada debe participar activamente en la búsqueda de soluciones apropiadas” (apartado 138). El aspecto más destacable, desde la perspectiva que a nosotros nos interesa, es la llamada a la participación ciudadana que realiza la Estrategia en relación con los procesos de planificación territorial. Al respecto, el apartado 186 de la Estrategia señala que:

la participación de todas las partes interesadas desde las fases iniciales de la planificación debería incrementar la repercusión positiva de las inversiones sobre el desarrollo territorial.

En cuanto a la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020⁷, nos resulta llamativo que, pese a contar con un apartado completo dedicado a la gobernanza territorial, el IV, “Hacer realidad la cohesión territorial en la UE. Gobernanza y mecanismos de aplicación”, el documento no contemple un llamamiento expreso a la participación de los ciudadanos en la elaboración y desarrollo de las políticas territoriales. Lo que contiene dicho apartado son, básicamente, directrices para la coordinación y la cooperación territorial.

Así las cosas, nos parece que las estrategias internacionales no han terminado de apostar decididamente por la participación ciudadana

6. “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, aprobada por la Comisión Europea en Potsdam (Alemania), en 1999.

7. “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en la

como herramienta para un mejor gobierno del territorio. En cualquier caso, más allá de lo que propongan estos instrumentos de carácter no vinculante, la materialización de la participación ciudadana, también en el ámbito de la ordenación del territorio, requiere de mecanismos jurídicos que posibiliten su efectiva implementación. De ello nos ocupamos en el epígrafe siguiente.

2. La Ordenación del Territorio y la participación ciudadana. Análisis en perspectiva jurídica

Como decimos, la participación ciudadana se hace efectiva a través de los instrumentos jurídicos que la articulen. Veamos, en primer lugar, el marco jurídico general de la participación ciudadana, establecido en la CE y, en lo que aquí interesa, en la legislación estatal de suelo, para, a continuación, examinar las herramientas que ofrece la normativa andaluza.

2.1 Marco jurídico general

El marco jurídico de la participación ciudadana viene presidido, lógicamente, por la CE. El art. 23.1 de nuestra carta magna reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Según nuestro Tribunal Constitucional, la participación a la que se refiere el art. 23.1 CE se circunscribe a la “participación política en sentido estricto” (STC 119/1995). De este modo, lo que comprende este precepto son expresiones de lo que el propio Tribunal denomina “democracia política”, que incluye, por una parte, la participación que se materializa a través reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

sentantes elegidos mediante el ejercicio del derecho de sufragio –democracia representativa– y, por otra, algunas manifestaciones de democracia directa o semidirecta, más o menos excepcionales, como son el referéndum (arts. 92, 151.1, 152.2, 167 y 168 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el régimen de concejo abierto (art. 140 CE) (RODRÍGUEZ, 2019, p. 244-245).

Fuera del artículo 23.1 CE quedan los instrumentos propios de la llamada “democracia participativa”. No obstante, estos instrumentos, aunque no estén amparados por el derecho fundamental a la participación en asuntos públicos, sí quedan comprendidos en el artículo 9.2 CE, que dirige a los poderes públicos el mandato de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

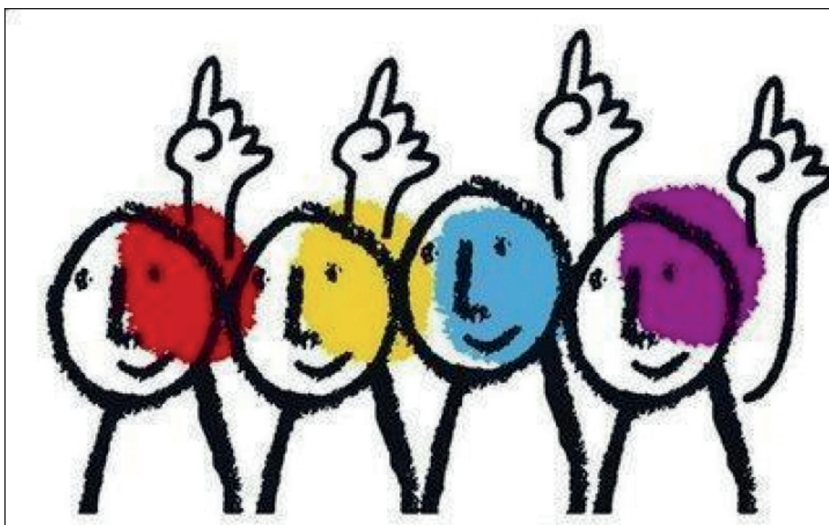
La democracia participativa puede considerarse una evolución de la democracia representativa que supone una mayor implicación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control de la actividad de los representantes y los gobernantes. A este respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que los distintos cauces de participación ciudadana que instituya el legislador ordi-

nario en el marco de sus competencias son manifestaciones que no encajan, propiamente, ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, “incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa” (STC 31/2015, de 25 de febrero). Y, asimismo, en relación con estos mecanismos, el Tribunal ha señalado que

no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– (...) sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. (STC 119/1995, de 17 de julio).

A estas formas de participación y a su posible empleo en la ordenación del territorio nos referiremos en el último apartado de este epígrafe.

Pase a que el derecho fundamental del artículo 23.1 CE alude esencialmente a la participación política, tal derecho, como afirmaron García de Enterría y Fernández (2020, p. 205), “puede tener un alcance extensible, en su generalidad, a la esfera administrativa”. En este ámbito, la referencia más general al principio de participación se encuentra en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1



Fuente: <http://www.andaluciasolidaria.org/noticias/item/958-andalucia-estrena-ley-de-participacion-ciudadana>

de octubre, de régimen jurídico del sector público, cuyo apartado c) lo incluye entre los principios de actuación administrativa junto a los de objetividad y transparencia. Sobre la base de este principio, el Derecho administrativo regula una serie de técnicas dirigidas a posibilitar la participación de los ciudadanos en la función administrativa.

Si atendemos a la legislación estatal de suelo, el artículo 5.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), reconoce el derecho de los ciudadanos 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.

Como puede verse, el precepto incorpora un derecho del ciudadano a la participación en los procesos de planificación, que se procla-

8. El artículo 7 de esta norma establece en sus apartados primero a tercero: "1. Las Administraciones públicas procurarán que la actividad de ordenación del territorio y urbanismo se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad de la Comunidad Foral de Navarra, del presente y del futuro, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses.

2. En todo caso, cualquiera de los instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos contemplados en esta ley foral será sometido a un período no menor de veinte días de participación ciudadana, mediante la exposición pública y, en su caso, audiencia a las entidades locales, previamente a su aprobación definitiva.

3. Los instrumentos de ordenación territorial previstos en el artículo 28.1, los Planes Generales Muni-

ma conjuntamente -sin establecer distinciones- para los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Esto ocurre también, en relación con las previsiones más generales de participación, en las leyes autonómicas que regulan de manera conjunta la ordenación del territorio y el urbanismo, caso de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA), que analizamos a continuación, o el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra⁸.

Lo cierto es que la participación ciudadana se asocia y se viene promoviendo en la planificación urbanística en mayor medida que en la ordenación del territorio. La razón es, a nuestro juicio, que las actuaciones urbanísticas se diseñan y ejecutan en un ámbito más reducido, como es el municipio, cauce inmediato de participación en los asuntos públicos⁹ y donde se dan las condiciones más propicias para desarrollar mecanismos de participación. Asimismo, en general, las determinaciones de los planes urbanísticos inciden de manera más directa en la vida de las personas, lo que hace que la participación pública en este ámbito despierte más interés. No obstante, consideramos que la participación de los ciudadanos en la plani-

cipales, los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Planes Especiales de Actuación Urbana, así como las modificaciones de planeamiento que planteen actuaciones de nueva urbanización contarán con la participación real y efectiva de la ciudadanía en su elaboración y revisión de conformidad con los principios y derechos establecidos en el Título IV de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, mediante un proceso de participación ciudadana de carácter consultivo previo a la aprobación inicial del instrumento."

9. Así lo establece el artículo 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local: "Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades

ficación del territorio -marco, por cierto, en el que se desarrolla la planificación urbanística- constituye un elemento que puede coadyuvar a conseguir territorios más cohesionados socialmente y que den mejor respuesta a las necesidades e intereses de sus habitantes.

2.2. La participación ciudadana en la normativa andaluza sobre ordenación del territorio

Como hemos adelantado antes, la nueva Ley de suelo andaluza, la LISTA, regula conjuntamente, en una única norma, el régimen jurídico, tanto de la ordenación del territorio, como del urbanismo. Esta Ley es desarrollada en todo su contenido por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en lo sucesivo, RLISTA).

La LISTA incorpora entre sus disposiciones generales un precepto dedicado a la participación ciudadana, el artículo 10, que atribuye a los ciudadanos dos derechos: el de participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística; y el de ser informados por la Administración Pública competente sobre el régimen territorial y urbanístico aplicable y demás circunstancias territoriales y urbanísticas de un terreno, parcela, solar o edificio determinado.

En todo caso, cuando nos referimos a estos derechos, debemos analizarlos desde la óptica del concepto de participación ciudadana en sentido estricto, que aquí manejamos, y que ya fue delimitado hace años por García de Enterría (1989, p. 441-442): nos referimos a la participación que ejerce el ciudadano, no como titu-

lar de derechos subjetivos o intereses legítimos afectados en un procedimiento administrativo –*uti singuli*– sino como miembro de la comunidad, afectado simplemente por el interés general –*uti cives*–. Desde esta perspectiva, de los derechos mencionados, creemos que el de participación en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes es el que se conecta de manera más directa con aquella concepción de la participación ciudadana *stricto sensu*.

Respecto dicho derecho, el apartado 1.a) del artículo 10 LISTA señala que:

las Administraciones Públicas adoptarán cuantas medidas e iniciativas sean precisas para garantizar dicha participación y para velar por el derecho a la información y a la transparencia en dichos procesos. En todo caso, esos procesos participativos se acompañarán de las labores de difusión necesarias que garanticen el efectivo ejercicio del derecho.

En relación con esto último, el apartado tercero del artículo 10 señala que la Administración Pública competente deberá habilitar los medios y cauces necesarios para que los derechos que hemos comentado:

puedan ejercerse por medios electrónicos, y facilitará y garantizará el acceso a los contenidos y documentos de los distintos procedimientos e instrumentos de ordenación en tramitación, a través de la publicación en su sede electrónica del instrumento de ordenación completo en cada una de las fases de tramitación¹⁰.

La verdad es que la previsión de los procesos participativos que se contiene en la Ley y el

portal web o sede electrónica, la participación y el acceso a los instrumentos en trámite en cada una de sus fases.

10. En esta línea, el artículo 7.2 del RLISTA señala que la Administración urbanística deberá difundir los procesos participativos de consulta pública y de información pública y facilitando, a través de su

Reglamento es exigua. Se ha perdido en esta renovación de la regulación del régimen de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía la oportunidad de profundizar más en la participación ciudadana. En este sentido, la LISTA se ha limitado a establecer, en lo que respecta a la participación ciudadana en la planificación territorial, la garantía del trámite de información pública que ya se reconocía en la legislación anterior. El legislador podría haber previsto, como hace el Decreto Foral Legislativo 1/2017 de Navarra, antes mencionado, una regulación, al menos de mínimos, de lo que habría de ser un plan más completo de participación en el proceso de planificación territorial (y urbanística)¹¹, que obligara a la Administración a posibilitar la intervención del ciudadano desde el primer momento de la elaboración del instrumento de ordenación, y no solamente en la fase tardía de información pública (Hildenbrand, 2022, p. 640).

La garantía del trámite de información pública de la que hablamos se reconoce, respecto de cada uno de los instrumentos de ordenación territorial que contempla la LISTA, en los diversos preceptos que regulan sus respectivos

11. El apartado cuarto de este Decreto Foral Legislativo establece: "El proceso de participación se instrumentará mediante un plan de participación que deberá contener al menos: la identificación de los agentes sociales y ciudadanos interesados por el planeamiento; resúmenes de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana; la Memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la metodología y herramientas de difusión y participación, que incluirán tanto sistemas de participación on-line como sesiones explicativas sobre el contenido de la ordenación futura y de las alternativas valoradas; y finalmente, las conclusiones valoradas del proceso de participación desarrollado."

12. De acuerdo con el artículo 39.1 LISTA, "el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general."

procedimientos de aprobación. Así, en lo que se refiere al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante, POTA)¹², el artículo 41.3 de la Ley es el que ordena aquel trámite, que tendrá una duración no inferior a 2 meses. Idéntico trámite se recoge, en cuanto a los planes de ordenación del territorio del territorio de ámbito subregional (en lo sucesivo, PSOT)¹³, en el artículo 45.6 LISTA, que especifica que este tendrá lugar una vez "redactado el plan". Cabe señalar, no obstante, que el apartado anterior de este mismo precepto declara que en la fase de elaboración de estos planes "se promoverá la participación de los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza", aunque sin mayor especificación.

Las declaraciones de interés autonómico también han de someterse a información pública por plazo no inferior a un mes (art. 50.2.c LISTA)¹⁴, como también los proyectos de actuación autonómicos¹⁵, por idéntico plazo (art. 51.4 LISTA)¹⁶. Y, en fin, se someten a información pública, también por plazo no inferior a un mes, los catálogos de paisaje, de acuerdo con el artículo 61.6.d) RLISTA.

13. Según el artículo 43.1 LISTA, "los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito y tienen los siguientes objetivos:

a) Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales, tanto por parte de las Administraciones Públicas y entidades públicas, como por los agentes privados.

b) Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio."

14. En el mismo sentido, art. 64.2.c RLISTA.

15. Conforme al artículo 34.1 LISTA, estos proyectos tienen la consideración de planes de ordenación del territorio "cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que, de conformidad con lo previsto en esta Ley, sean declaradas de interés autonómico"

16. En los mismos términos, 65.5 RLISTA

Durante el trámite de información pública, los ciudadanos pueden consultar en el portal web de la Administración correspondiente la documentación que forma parte del instrumento y del expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y obtener copia de ésta, así como, por supuesto, presentar las alegaciones, sugerencias y observaciones que considere oportunas en relación con el instrumento de que se trate (art. 7.3 RLISTA). En cuanto al contenido del anuncio, este deberá incluir lo establecido en el artículo 8.2 RLISTA: órgano que acuerda la información pública y fecha del acuerdo; instrumento o expediente sometido a información pública; ámbito de aplicación; duración del período de información pública y momento a partir del cual debe considerarse iniciado; portal web y, en su caso, lugar y horarios dispuestos para la consulta del instrumento o expediente, y sede electrónica y otros medios dispuestos para la presentación de alegaciones, sugerencias y cualesquiera otros documentos.

Por lo demás, para la protección de la legalidad territorial, la LISTA y su Reglamento reconocen, como ha sido tradicional en nuestro Derecho, acción pública, que podrá ejercerse tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional (arts. 10.6 LISTA y 7.4 RLISTA). El ejercicio de la acción pública tiene como límite el abuso de derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley¹⁷.

17. La acción pública en materia territorial y urbanística está también garantizada por el TRLSRU, cuyo artículo 62.1 dispone que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística

18. Algunos ejemplos normas autonómicas de participación ciudadana son los siguientes: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña; Decreto 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Regla-

Estos son los limitados medios de participación ciudadana que aporta la nueva legislación andaluza del suelo en lo que hace la ordenación del territorio, legislación que, según hemos apuntado, no añade prácticamente nada nuevo a lo que preveía la normativa anterior. A la vista de ello, consideramos que estos medios pueden y deben ser complementados con los mecanismos que regula la legislación sobre participación ciudadana, en concreto, en nuestra Comunidad, en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (en adelante, LPCA). Como vamos a observar, esta disposición legal proporciona instrumentos participativos que, en alguna medida, pueden ser empleados para enriquecer la participación en los procesos de planificación territorial.

2.3 La normativa específica sobre participación ciudadana y la ordenación del territorio

De un tiempo a esta parte hemos podido observar un aumento del descontento de los ciudadanos con sus representantes y gobernantes. La crisis económica surgida a finales de la década de 2000-2010 y las profundas transformaciones sociales y económicas derivadas de la globalización están en la base de esa desafección política, que pretende ser paliada en alguna medida a través del impulso de nuevos mecanismos de participación que, sobre todo, las Comunidades Autónomas han incorporado a sus ordenamientos jurídicos¹⁸ con la in-

mento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, y Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de la Illes Balears.

tención profundizar en una democracia más participativa.

Realmente, el empleo de herramientas alternativas de participación no es algo nuevo. Las administraciones públicas ya venían recurriendo a ellas en mayor o menor medida, de modo que las nuevas leyes de participación ciudadana no han hecho sino institucionalizarlas (Castel, 2014, p. 51). Veamos cuáles son las herramientas de participación que prevé la Ley andaluza.

La LPCA se aprobó con el objetivo de regular del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, en condiciones de igualdad, de manera real y efectiva, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana (art. 1). Sus disposiciones se aplican, conforme al artículo 3, a la Administración de la Junta de Andalucía y a las entidades que integran la Administración local andaluza -incluidos los órganos de gobierno-, así como a los entes instrumentales dependientes de una y otras.

La Ley, en primer lugar, define una serie de procesos participativos: la deliberación participativa, la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, la participación ciudadana mediante consultas populares, la participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas, y la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos (art. 12). Estos procesos pueden desarrollarse con distintos objetivos –sobre diferentes “asuntos o materias”, dice la Ley–, como la proposición, adopción, seguimiento y evaluación de políticas públicas; la elaboración de instrumentos de participación para la determinación de políticas; la priorización sobre aspectos de gasto; la elaboración de leyes

y reglamentos, y la prestación, seguimiento y evaluación de servicios públicos (art. 13).

Es importante subrayar que los procesos regulados en la LPCA en ningún caso pueden alterar las potestades y competencias de los órganos administrativos en la adopción de las decisiones que les corresponden. Los resultados de esos procesos no son, pues, vinculantes, lo que no significa que no se deriven de ellos ninguna obligación para la Administración convocante. Así, tal y como dispone el art. 16 LPCA, en caso de no iniciarse o concluirse el proceso, la Administración competente debe justificar las causas, e igualmente, en caso de que los resultados del proceso no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión está obligado a motivarla.

Entre los procesos participativos regulados en la LPCA cabe destacar, en primer lugar, los llamados procesos deliberativos¹⁹. Estos se definen como el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública (incluyendo la elaboración de instrumentos de planificación) en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de la Administración pública andaluza o de las entidades locales para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía (art. 18).

La LPCA señala que el proceso de deliberación participativa se realizará inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de la política pública (art. 19). El proceso puede celebrarse, además de a iniciativa de la Administración competente, en virtud de una iniciativa ciudadana que cuente con apoyo suficiente, de acuerdo

19. Para Fernández y Pérez (2018, p. 281-282), los procesos deliberativos son los genuinos procesos participativos. Estos autores sostienen que el debate y la deliberación es lo que define los procesos

participativos. Por tanto, en puridad, no se puede entender que exista un proceso participativo si no se da este elemento de la deliberación.

con los requisitos prescritos por el artículo 20 de la Ley –que establece condiciones distintas según el ámbito del proceso sea autonómico o local²⁰. En cualquier caso, el inicio del proceso se hace depender de la decisión discrecional del centro directivo o órgano al que afecte la iniciativa.

El Acuerdo Básico Participativo es el documento que recoge los distintos elementos del proceso deliberativo: asuntos los que se deliberará; órgano responsable de la coordinación del proceso; duración máxima del periodo de deliberación, etc. (art. 21). El Acuerdo se debe publicar en el boletín oficial que corresponda, además de en la sede electrónica del órgano competente, que una vez concluida la deliberación elaborará un informe final que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada. Dicho informe se publicará también en la sede electrónica del órgano, así como en el boletín que proceda, si se estima conveniente (art. 22).

Otro de los procesos participativos regulados en la LPCA es la consulta popular, que es una herramienta a través de la cual las Administraciones Públicas andaluzas pueden recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados

20. De acuerdo con el artículo 20 LPCA, “la iniciativa ciudadana para solicitar la realización de un proceso de deliberación participativa en el ámbito autonómico requerirá el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas válidas entre aquellas personas físicas con derecho a participación ciudadana recogidas en el artículo 6. En el ámbito local el ejercicio de la iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana, que podrán tener como referencia lo establecido en el artículo 48.3, no pudiendo exceder en ningún caso el mínimo establecido para el ámbito autonómico

21. Las encuestas “se realizan mediante técnicas demoscópicas adecuadas a la naturaleza o características del asunto, con el objeto de conocer la opinión de la ciudadanía” (art. 26.a LPCA).

22. Las audiencias públicas “son un instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones Públicas posibilitan a las personas, entidades, organizaciones y agentes sociales relacionados o directamente afectados por

asuntos o políticas públicas de su competencia (art. 25). Estos procesos pueden desarrollarse a través de alguno de los siguientes instrumentos de consulta popular: encuestas²¹, audiencias públicas²², foros de participación²³, paneles ciudadanos²⁴, jurados ciudadanos²⁵ y consultas participativas.

Estos instrumentos, aunque regulados en el marco de los procesos de participación ciudadana mediante consultas populares, podrían emplearse en otros tipos de procesos regulados en la Ley, en particular, en los procesos deliberativos. En este sentido, habría sido más apropiado concebir estos instrumentos como herramientas generales de participación –como hacen otras normas de participación autonómicas–, atribuyéndole naturaleza deliberativa o estrictamente consultiva en función de que incorporen o no la posibilidad de interacción y debate entre los participantes (Fernández y Pérez, 2018, p. 279).

Entre los instrumentos de consulta popular destacan las consultas participativas. Estas se definen en el artículo 34.1 de la LPCA como:

el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la

una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta” (art. 26.b LPCA).

23. Los foros de participación “son espacios de debate, creados por iniciativa de la Administración pública, que tienen por objeto debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la ciudadanía” (art. 26.c LPCA).

24. Los paneles ciudadanos “son espacios de información que se crean por la Administración pública con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público y, en especial, sobre las expectativas de futuro de la ciudadanía” (art. 26.d LPCA).

25. Los jurados ciudadanos “son grupos creados por la Administración pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma” (art. 26.e LPCA).

opinión de un determinado sector o colectivo de la población, mediante un sistema de votación de contenido no referendario, sobre asuntos de interés público que le afecten.

Las consultas participativas pueden tener carácter autonómico o local. En el caso de las consultas autonómicas, el ámbito territorial de esta puede ser la Comunidad o un ámbito inferior. Igualmente, si la consulta es convocada por una diputación provincial, el ámbito territorial será la provincia o un ámbito más reducido, y si se trata de una consulta convocada por un Ayuntamiento, el ámbito territorial será el municipio o un ámbito inferior a este (art. 40 LPCA). Estas consultas pueden ser de iniciativa institucional o ciudadana (art. 43). Pueden participar en ellas todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta (art. 35) y el resultado de la votación tendrá carácter consultivo y no vinculante (art. 39), como hemos apuntado más arriba.

Consideramos que estos instrumentos participativos que ya contempla el ordenamiento jurídico andaluz podrían emplearse para profundizar en la participación pública en de los procesos de planificación territorial -particularmente los procesos de deliberación participativa y las consultas populares- compensando en alguna medida el déficit de participación que supone recurrir exclusivamente al trámite de información pública. A este respecto, como vimos antes, la LISTA contempla la posibilidad de celebrar procesos participativos, sin embargo, ni siquiera incorpora una remisión expresa a la LPCA, como habría sido natural. En cualquier caso, la utilización de estas herramientas de participación plantea algunas cuestiones sobre las que nos debemos detener.

26. Según el artículo 43.2 LISTA, "el ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales, completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioe-

Así, nos planteamos, en primer lugar, qué planes de ordenación del territorio pueden ser objeto de estos procesos participativos. El POTA es un instrumento que, como sabemos, tiene como ámbito de aplicación todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Su amplitud dificulta, a nuestro parecer, la utilización de las herramientas de participación que hemos descrito. Cuando un plan establece conceptos, criterios y referentes territoriales en un nivel tan básico, resulta más complicado conectar con la óptica del ciudadano, que inevitablemente pone el foco en asuntos o problemas concretos (aunque no incidan necesariamente en sus derechos subjetivos o intereses legítimos). En cambio, los PSOT, que tienen un ámbito de aplicación más reducido²⁶ y cuyas determinaciones, más concretas, indican de modo más directo en los intereses de los ciudadanos, se prestan en mayor medida al empleo herramientas de participación ciudadana durante los respectivos procesos de elaboración y aprobación.

Los proyectos de actuación autonómicos son instrumentos que ordenan actuaciones concretas, declaradas de interés autonómico por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía (art. 50.1 LISTA). Dado que estas actuaciones han sido ya definidas en el momento en el que se inicia el procedimiento de declaración de interés autonómico -justamente son declaradas como tales en función de sus características ya determinadas- los procesos de elaboración y aprobación de los proyectos de actuación autonómicos son poco propicios para la utilización de los instrumentos participativos a los que nos venimos refiriendo.

En segundo lugar, se plantea la cuestión del carácter autonómico o local que habrían de tener

conómicas conformen un área coherente de ordenación territorial. Su delimitación se llevará a cabo atendiendo a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

los procesos participativos que se integraran en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales. A este respecto, como hemos indicado antes respecto de las consultas participativas, la Ley ofrece en este punto una diversidad de posibilidades. En el caso que nos ocupa, siendo los planes territoriales instrumentos cuyo ámbito territorial de aplicación trasciende al municipio, y siendo la Administración autonómica la competente para su elaboración y tramitación, de acuerdo con la LISTA²⁷, parece claro que los procesos deliberativos o las consultas populares que se celebren habrán de ser convocadas y sustanciadas por la Administración de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que el ámbito de las mismas se circunscriba a los municipios que queden comprendidos en el plan.

Y, en tercer lugar, cabe preguntarse qué aspectos o contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio pueden ser sometidos a procesos de participación. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el contenido de muchas de las determinaciones incluidas en los planes territoriales se sustenta en criterios y estudios que por su carácter técnico o científico no pueden ser ponderados por cualquier ciudadano (criterios de carácter económico, financiero, demográfico, etc.). Esto, lógicamente, condiciona el diseño del proceso de participación ciudadana, que habrá de incluir consultas a ciudadanos expertos en algunos de los aspectos comprendidos por el plan, pero también acciones de fomento de la participación dirigidas a toda la ciudadanía. Tales acciones se plantearán en relación con cuestiones cuya valoración no requiera un conocimiento experto, o, en su caso, se desarrollarán dentro del margen de decisión que reste, una vez considerados los criterios científicos o técnicos.

Por lo demás, la implementación de estos mecanismos de participación debería apoyarse

decididamente en las TIC²⁸. La LPCA incorpora algunas determinaciones para fomentar su uso. En este sentido, entre las obligaciones que la norma impone a las Administraciones andaluzas en los procesos participativos se incluyen:

establecer los medios pertinentes para la promoción del ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana a través de TIC, especialmente a través de la configuración de espacios interactivos en sus sedes electrónicas, portales o páginas web, así como mediante la promoción de sistemas de votación y encuesta de carácter electrónico (art. 9.c);

fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el ámbito de aquellos colectivos sociales que tienen más dificultades en ello y disponer de cauces alternativos que garanticen el ejercicio de su derecho a la participación (art. 9.d).

Es loable la preocupación que subyace a esta segunda obligación por evitar la “brecha digital”, cuestión que también se hace presente en otros preceptos de la Ley, como el art. 22, que alude expresamente al principio de “no discriminación tecnológica”; el 52.2.d, que menciona entre los objetivos principales de los programas de formación “formar a las entidades de participación ciudadana en el uso de las nuevas tecnologías”, y el 57.3, que conmina a los poderes públicos andaluces a:

habilitar espacios TIC en dependencias públicas a fin de garantizar y fomentar el proceso de la participación ciudadana y el acceso de la población más vulnerable a la participación telemática.

Mención aparte merece la configuración por la Ley (Título VI) de un sistema público de partici-

27. Vid. arts. 41, 45 y 51 LISTA.

28. En este sentido, Cotino (2013, p. 54) afirma que “la información y la comunicación son la esencia de

todo proceso participativo y las TICs son el medio idóneo.”



Fuente: Castellers. Igualada, 2020. Foto: Michal Parzuchowski en Unsplash

Tomada de Crítica Urbana. Revista de estudios urbanos y territoriales. junio 2022. Vol. 5, núm. 24

pación digital para la puesta en marcha de los procesos regulados en ella. La regulación del sistema, ciertamente exigua, prevé la implementación de una plataforma de participación, en *software* libre, provista de herramientas y funcionalidades que cubran las necesidades informativas de deliberación, de voto y de seguimiento de las iniciativas a las que dé soporte (art. 65). Esta plataforma, no obstante, aún no ha sido desarrollada, situación que contrasta con la de otras Comunidades Autónomas que sí han implementado ya sus plataformas de participación, herramientas digitales que permiten a los ciudadanos acceder a información relevante y participar de manera efectiva en los distintos procesos –deliberativos, consultas,

presupuestos participativos– que se encuentren activos²⁹.

3. Reflexiones finales

La participación ciudadana constituye uno de los ejes de la nueva gobernanza, también en el ámbito del territorio.

Pese a ello, la renovada normativa andaluza sobre ordenación del territorio, la LISTA, no ha reforzado los mecanismos de participación en los procesos de planificación, limitándose a prever, como única garantía de participación en el procedimiento de elaboración y aproba-

29. Así, por ejemplo, la plataforma tecnológica de participación ciudadana de la Región de Murcia (disponible en <https://participa.carm.es/>) y la pla-

taforma tecnológica de participación ciudadana de Cataluña (disponible en <https://participa.gencat.cat/?locale=es>).

ción de los planes territoriales, el tradicional trámite de información pública, instrumento que resulta insuficiente para garantizar una participación real y efectiva de la ciudadanía en dichos procesos

Ello obliga a mirar hacia la normativa andaluza específica sobre participación ciudadana, la LPCA, para determinar si los instrumentos regulados en ella pueden contribuir a mejorar la participación del público en el ámbito de la participación territorial. Y lo cierto es que esta norma ofrece herramientas que pueden ser útiles a estos efectos. Sin embargo, su efectiva implementación presenta algunas dificultades.

Por una parte, hay que tener en cuenta que el empleo de los procesos e instrumentos de participación previstos en la LPCA queda completamente en manos de la Administración, que puede hacer uso de ellas a su conveniencia. A este respecto, es llamativo que esta norma no establezca la obligación de poner en marcha los procesos participativos que regula, ni siquiera cuando la iniciativa parte de los propios ciudadanos (y esas iniciativas se ajustan a los requisitos dispuestos en ellas).

Por otra parte, resulta muy complicado que el uso de esas herramientas se generalice si no se establecen conexiones más o menos directas entre la LPCA y las distintas legislaciones sectoriales, en lo que aquí interesa, la normativa sobre ordenación del territorio. En este sentido, no se entiende que la LISTA, al referirse a la posibilidad de hacer uso de procesos participativos en el marco de la planificación territorial y urbanística, ni tan siquiera incluya una remisión general a la propia normativa andaluza sobre participación ciudadana, como habría sido natural. Más aún, creemos que la LISTA, o su reglamento de desarrollo, deberían identificar los concretos procesos e instrumentos participativos, de los regulados en la LPCA, a los que podría acudir la Administración en los procesos de planificación te-

rritorial; momento en el que estos habrían de ponerse en marcha esos procesos y demás especificaciones precisas para posibilitar su implementación efectiva.

En definitiva, las administraciones públicas no están aprovechando, a nuestro parecer, todo el potencial que ofrecen todos estos nuevos instrumentos para progresar hacia una democracia más participativa. Es preciso, pues, profundizar en la cultura de la participación para lograr avances también en el plano jurídico, con el objetivo de que el uso de estas herramientas se naturalice, que el recurso a ellas no dependa casi exclusivamente del compromiso que los gobiernos asuman con la participación ciudadana, y, en fin, que se garantice la intervención real y efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas sobre los asuntos que les atañen.

Bibliografía

- Andrés Cabello, S.(2022). Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España). *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 17, pp. 245-274.
- Castel Gayán, S. (2014). Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas. *Revista de internet, derecho y política*, 19, pp. 48-61.
- Cotino Hueso, L. (2013). Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas. Propuestas concretas. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, XIV (sobre Transparencia, participación ciudadana

- y administración pública en el siglo XXI), núm. extra 14, pp. 51-92
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46, pp. 11-32
- Farinós Dasí, J. y Sánchez Cabrera, J.V. (2009). Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio. *Cuadernos de Geografía*, 87, pp. 45-64.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M. (2018). *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- García de Enterría, E. (1989). Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa. En R. Gómez-Ferrer (coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas. pp.437-452.
- García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2020). *Curso de Derecho Administrativo*. (16ª ed. Vol. I). Civitas-Thomson Reuters.
- Herrera Calvo, P.M. y García Fernández, J. (2021). Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural, *Ciudades*, 24, pp. 45-64.
- Hildenbrand Scheid, A. (2022). La LISTA: una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza. En S. Martín Valdivia (dir.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. Thomson-Civitas.
- Manero Miguel, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos geográficos*, 47 (2), pp.47-71
- Martín Cubas, J. et al. (2019). Gobernanza democrática para el desarrollo: Las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de la Comunidad Valenciana. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19, pp. 135-164.
- Rodríguez Ruiz, B. (2019). La Ley andaluza de participación ciudadana: ¿hacia un nuevo horizonte participativo? En M. Carrasco y B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático*, Aranzadi, pp. 243-260.