

CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2024-2025

Adaptación del modelo participativo de los Neighbourhood Forums al contexto español: Estudio de caso en el Distrito Norte de Alcorcón

MONTSERRAT SOLANO ALCARAZ
ARQUITECTA, MÉJICO

TUTORA: SUSANA VIÑUALES FERREIRO

Resumen: Los *Neighbourhood Forums*-NF (Foros Vecinales) se han implementado en el Reino Unido desde 2011. Estos foros son grupos formados por comunidades locales que juegan un papel activo en el desarrollo de sus vecindarios, especialmente en los procesos de planificación urbana. Están compuestos por residentes, comerciantes y otros actores interesados dentro de una zona geográfica específica. Los NF asumen un rol de liderazgo en sus comunidades, participando de manera activa, junto con la administración, en el desarrollo urbano.

Se considera que el modelo es óptimo y transferible al caso de Alcorcón. Para lograrlo, se llevará a cabo un estudio normativo que identificará los ajustes necesarios dentro del marco legal español y se elaborará una propuesta para la implementación de los *Neighbourhood Forums* en el Distrito Norte de Alcorcón. Esta zona representa una oportunidad, ya que es un espacio urbano disponible, cercano a la capital y al Arco Verde, lo que la convierte en un lugar idóneo para servir como referente de iniciativas innovadoras, en línea con la Agenda Urbana Española y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Palabras clave: *Neighbourhood Forums*, participación ciudadana, desarrollo urbano, Agenda Urbana Española y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Adaptation of the participatory model of Neighborhood Forums to the Spanish context: Case study in the Northern District of Alcorcón

Abstract: Neighbourhood Forums (NF) have been implemented in the United Kingdom since 2011. These forums are groups formed by local communities that play an active role in the development of their neighborhoods, particularly in urban planning processes. They are composed of residents, business owners, and other stakeholders within a specific geographical area. NF take on a leadership role in their communities, actively participating alongside the administration in urban development.

The model is considered optimal and transferable to the case of Alcorcón. To achieve this, a regulatory study will be conducted to identify the necessary adjustments within the Spanish legal framework, and a proposal will be developed for the implementation of Neighbourhood Forums in the Northern District of Alcorcón. This area represents an opportunity, as it is an available urban space close to the capital and the Arco Verde, making it an ideal location to serve as a reference for innovative initiatives, in line with the Spanish Urban Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Neighbourhood Forums, citizen participation, urban development, the Spanish Urban Agenda, and the Sustainable Development Goals (SDGs).

ÍNDICE

1. Introducción. 2. La participación ciudadana en la planificación urbana. 3. Distrito Norte de Alcorcón: Antecedentes, Regulación y Participación Ciudadana. 4. Los Neighbourhood Forums en el Reino Unido. 5. La aplicación de los Neighbourhood Forums en España: el camino hacia la participación efectiva. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos.

1. Introducción

Alcorcón es el sexto municipio más poblado de la Comunidad de Madrid, situado en el primer cinturón de la red de ciudades satélite de la zona Sur. Alcorcón se divide en tres distritos: Centro: Casco Antiguo; Norte: barrios de San José de Valderas, Timanfaya y Parque de Lisboa, y Suroeste: barrios de Parque Mayor, Ondarreta, Las Retamas, Ensanche Sur y Parque Oeste. El municipio se encuentra a 13 km al suroeste del centro de la capital, formando parte de su área metropolitana.

El Distrito Norte de Alcorcón es el ámbito de estudio de este trabajo, el cual presenta un alto potencial en el desarrollo y/o crecimiento del municipio debido a su proximidad a Madrid capital. No obstante, la zona está catalogada como suelo no urbanizable, lo que ha limitado la materialización de proyectos urbanísticos previos en esta zona. Aun así, su carácter de "lienzo en blanco"¹, al tratarse de suelo vacante, lo convierte en un espacio atractivo para la implementación de nuevas prácticas urbanísticas sostenibles, entre ellas la participación ciudadana para su correcta y legítima transformación.

Tradicionalmente, el diseño urbano ha sido responsabilidad de las autoridades y expertos en la materia, tanto del sector público como del privado. Sin embargo, es fundamental explorar y promover mecanismos participativos que permitan a la ciudadanía influir de manera efectiva en la concepción y evolución de su hábitat.

Este trabajo se centra en la participación ciudadana en la planificación urbana, analizando la viabilidad de adaptar al contexto español el modelo británico de los *Neighbourhood Forums* (NF). Estos foros promueven una participación ciudadana cercana, vinculante y efectiva, facilitando la toma de decisiones en la planificación urbanística. A través de ellos, los ciudadanos pueden organizarse en foros barriales y elaborar *Neighbourhood Plans* (NP), los cuales, una vez aprobados, adquieren carácter vinculante en la gestión del territorio.

El presente estudio evaluará la viabilidad de implementar este modelo en España, en particular en el Distrito Norte de Alcorcón. Para ello, en el trabajo se analizará el origen de la participación ciudadana en España y las influencias internacionales que han incidido. Se examinarán marcos europeos e internacionales, como el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, promovido por la Comisión Europea, la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas iniciativas resaltan la importancia de la participación ciudadana para mejorar la eficacia de las decisiones comunitarias, fortalecer la confianza en las instituciones y fomentar el diseño de ciudades sostenibles e inclusivas.

Se revisará el marco normativo de la participación ciudadana en la planificación urbana en España, la Comunidad de Madrid y el municipio de Alcorcón. Para identificar si la normativa española permite o no la adaptación de nuevos mecanismos y herramientas participativas en el urbanismo, identificando los principales obstáculos y oportunidades. Además, se examinarán las prácticas participativas en Alcorcón y su alcance, impulsadas tanto por la administración pública

¹ Este hecho permite hacer todo un conjunto de propuestas sobre un ámbito que tiene una extensión superior a 12 millones de m de suelo rural (Citando a Álvaro Cerezo, 2024).

(a través del PGOU, la Agenda Urbana del municipio y la iniciativa *Alcorcón Participa 2030*) como por el sector privado y las asociaciones civiles, mediante *Alcorcón Next*.

Finalmente, con base en estos análisis, se desarrollará una propuesta de adaptación del modelo de los Neighbourhood Forums (NF) al Distrito Norte de Alcorcón, considerando las posibles modificaciones normativas necesarias para su implementación en el contexto español.

Es importante destacar que éste modelo ha sido parcialmente replicado en otros contextos, como por ejemplo, en el barrio Jardim Lapenna, ubicado en la zona este de São Paulo, dentro del Distrito de São Miguel. En este caso, se promovió la articulación entre actores locales y servicios públicos, con el objetivo de fortalecer la organización comunitaria y mejorar las condiciones del territorio (Fundação Getulio Vargas, 2019).

1.1. Justificación del tema elegido

Este trabajo es relevante porque introduce modelos innovadores de participación ciudadana que fortalecen la gobernanza y facilitan la relación entre las instituciones públicas y los ciudadanos en el proceso de construcción de la ciudad. Los NF aseguran que las propuestas reflejen las necesidades y expectativas reales de la comunidad, haciéndolas vinculantes y garantizando así una verdadera incidencia en las decisiones urbanas. Los NF superan los mecanismos legales, institucionales y culturales existentes, lo que contribuirá al cumplimiento de la Agenda Urbana Española, el Libro Blanco de la Gobernanza y los ODS, entre otras normativas clave.

La extrapolación de este modelo en el Distrito Norte de Alcorcón lo convertirá en un referente en España, y el ejercicio podrá ser transferible a otros contextos en el país. Se ha demostrado que las comunidades participativas son más resilientes, empoderadas y socialmente cohesionadas, lo que fomenta un mayor sentido de apropiación y pertenencia.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

La participación ciudadana ha cobrado un papel fundamental en la construcción de una nueva cultura del urbanismo. La rapidez de las transformaciones económicas, socioculturales y ambientales de los últimos años ha generado cambios significativos en la sociedad, impactando directamente a las administraciones públicas, que deben afrontar retos y responsabilidades en un contexto de creciente complejidad e incertidumbre. Esta situación ha aumentado la desconfianza y desafección ciudadana respecto a los procesos de toma de decisiones en la gestión del territorio (Sampedro y Taibo, 2006, como se citó en Monjil Juárez, 2012).

En respuesta a esta problemática, surge la necesidad de desarrollar políticas públicas más inclusivas, basadas en principios de gobernanza participativa, donde la concertación, la cooperación y el involucramiento ciudadano sean ejes fundamentales. En este marco, la participación ciudadana ha evolucionado hasta convertirse en una herramienta clave para la toma de decisiones, fomentando el sentido de pertenencia y corresponsabilidad en la gestión del espacio urbano (Villasante, 1995, como se citó en Monjil Juárez, 2012).

A pesar de los avances en materia de participación ciudadana en el urbanismo, en España aún persisten limitaciones normativas y estructurales que dificultan su consolidación como un mecanismo vinculante. Además, es necesario redefinir la visión actual de la participación ciudadana, que en muchos casos se reduce a un mero requisito para la aprobación de un instrumento de planificación urbana. Una vez aprobado, la ciudadanía pierde la posibilidad de seguir expresando sus inquietudes, preocupaciones o propuestas. Se requiere un mecanismo que garantice una participación continua, acorde con la naturaleza dinámica de la ciudad, que no es un ente estático. Los planes urbanísticos deben responder de manera flexible y efectiva a las necesidades reales de la ciudadanía.

En este sentido, la investigación plantea la adaptación del modelo de los *Neighbourhood Forums* (NF), implementado en el Reino Unido, al contexto español, específicamente en el Distrito Norte de Alorcón. Este modelo permitiría estructurar un espacio de participación activa donde la ciudadanía tenga una incidencia real en el diseño, proyección y ejecución del desarrollo urbano de su entorno inmediato, escala barrial. Además, los *Neighbourhood Forums* podrían servir como un punto de convergencia donde la administración y la iniciativa privada alineen sus esfuerzos en temas participativos, evitando que trabajen de manera desasociada y fomentando una colaboración coordinada para potenciar el impacto de sus acciones.

1.3. Hipótesis y objetivos

El modelo de *Neighbourhood Forums* puede ser adaptado a la normativa y contexto urbano español, promoviendo la participación ciudadana en el Distrito Norte de Alorcón como un mecanismo eficaz y vinculante para la toma de decisiones urbanísticas desde un enfoque barrial y sostenible.

Objetivos

1. Evaluar la viabilidad jurídica del modelo de los *Neighbourhood Forums* (NF) en el contexto español. Para ello, se analizarán las recomendaciones e influencias internacionales, así como la legislación española en sus distintos niveles (estatal, autonómico y local). Se estudiarán las normativas relacionadas con la planificación urbana y la participación ciudadana, identificando posibles barreras y oportunidades para la implementación de este modelo en España.
2. Analizar el estado actual de la participación ciudadana en la planificación urbana en España, revisando los mecanismos existentes y los niveles de participación en los ámbitos estatal, autonómico y local.
3. Exponer las iniciativas participativas en el municipio de Alorcón, con especial atención en el Distrito Norte, evaluando cómo han sido implementadas las estrategias de participación dentro del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y otros instrumentos tanto públicos como privados que fomentan la implicación ciudadana en el desarrollo urbano.
4. Proponer la extrapolación, o adaptación, del modelo de los *Neighbourhood Forums* al contexto español, en particular en el Distrito Norte de Alorcón. A partir del análisis del marco jurídico y de la experiencia participativa en España y en el municipio, se identificarán las posibles adaptaciones legales necesarias para la implementación de un modelo similar. La propuesta buscará garantizar que la participación ciudadana en la planificación urbana no solo sea un derecho, sino que tenga un carácter vinculante y efectivo en la toma de decisiones a escala barrial.

2. La participación ciudadana en la planificación urbana

La participación ciudadana en las decisiones políticas es un tema recurrente y en constante evolución. Cada vez surgen nuevos mecanismos que permiten a la ciudadanía y otros actores sociales intercambiar ideas, expresar inquietudes, y comunicar valores e intereses. Estos procesos buscan definir, de manera conjunta, el rumbo de las acciones en distintos ámbitos, fomentando la corresponsabilidad y el diálogo entre los diversos sectores y agentes interesados.

Frente al modelo tradicional de planificación urbana, dominado por técnicos, políticos y actores del sector privado, emerge un modelo alternativo: la participación ciudadana en la planificación urbana, también conocida como urbanismo participativo, donde la sociedad civil se posiciona como un actor clave en las políticas públicas urbanas, exigiendo a los gestores públicos la implementación de nuevos mecanismos para administrar la ciudad, con el objetivo de promover modelos de gobernanza urbana más democráticos, transparentes y participativos (Falcón-Pérez, 2022). Este enfoque promueve la inclusión de la población en la toma de decisiones urbanísticas,

contribuyendo a una ciudad más equitativa y adaptada a las necesidades reales de sus habitantes.

Una de las principales preocupaciones que han surgido es crear mecanismos que puedan garantizar que la participación sea eficaz y capaz de producir buenos resultados que vayan más allá de la información o el debate, es decir, que se traduzcan en transformaciones urbanas concretas, duraderas y efectivas (Cámara Menoyo, 2014).

2.1 Documentos Rectores de la Participación Ciudadana en la Planificación Urbana

En este capítulo se presentan los documentos de referencia a escala internacional y europea que han sido fundamentales para la implementación y adopción de medidas orientadas a fortalecer la participación ciudadana en la planificación urbana, en particular en España. Entre ellos, destacan el Libro Blanco de la Gobernanza, promovido por la Comisión Europea, y las iniciativas de ONU-Hábitat, enmarcadas en la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos marcos normativos y estratégicos han servido como guías clave para la formulación de políticas que buscan integrar de manera activa a la ciudadanía en la toma de decisiones urbanísticas.

2.1.1 Libro Blanco de la Gobernanza

Este documento fue publicado por la Comisión Europea en 2001, el cual promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas al proponer un modelo de gobernanza más inclusivo, transparente y eficaz. Su enfoque busca contrarrestar el déficit democrático² y fortalecer la relación entre la ciudadanía y las instituciones europeas.

Se trata de un documento orientativo que ha servido como base para promover un enfoque más inclusivo y participativo en la toma de decisiones, influyendo tanto en las políticas europeas como en las prácticas de gobernanza de sus países miembros a nivel nacional y local.

Este documento recoge principalmente cinco directrices para mejorar la gestión pública y promover una gobernanza más inclusiva, eficiente y transparente. También es utilizado como una herramienta orientadora en la toma de decisiones políticas y administrativas, sirviendo como base para desarrollar políticas públicas que fomenten una participación ciudadana activa, la rendición de cuentas, y la sostenibilidad³.

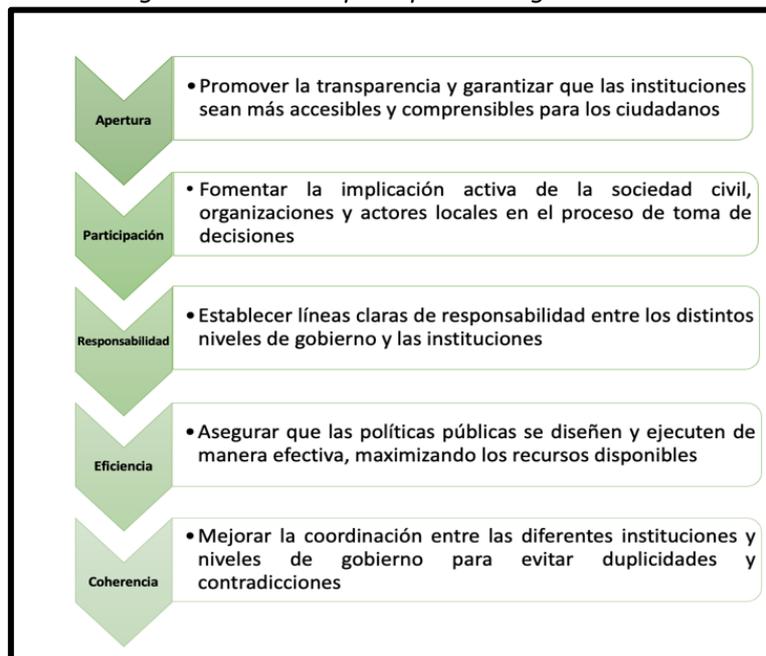
Los cinco principios clave para mejorar la gestión pública y fomentar una participación ciudadana efectiva son apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia.

Estos principios han influido en la creación de políticas urbanas más participativas y transparentes en Europa y España, donde se han ido incluyendo en distintas directrices, incluidas las urbanas y territoriales, donde se complementan con otros conceptos como son la diversidad, intergeneracional, perspectiva de género, inclusión y accesibilidad, derecho y empoderamiento y pedagogía, entre otros⁴ (Generalitat Valenciana, 2022).

² Problemas políticos de la década de los sesenta y setenta que, inicialmente, vinieron a conceptualizarse y englobarse en la noción de gobernabilidad, donde “las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo”. Ante este desafío la Unión Europea plantea esta guía para contrarrestar el déficit democrático, la falta de transparencia, y la percepción de alejamiento entre las instituciones europeas y los ciudadanos.

³ Comisión Europea. Libro Blanco sobre la Gobernanza. [en línea]. Bruselas: EUR-Lex, 2001 [Consulta: 14 de enero de 2024]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

Figura 1. Los cinco principios de la gobernanza



Fuente: (Elaboración propia con información de eur-lex.europa.eu, 2024).

2.2.2 La Agenda Urbana Española y los ODS: urbanismo y participación

Este documento tiene sus antecedentes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Este documento estableció un plan de acción global con énfasis en la sostenibilidad, la paz universal y el acceso a la justicia. Además, la Nueva Agenda Urbana fue finalmente aprobada por el Consejo de Ministros, el 22 de febrero de 2019, como una política nacional urbana.

La participación ciudadana en la planificación urbanística es un elemento clave en la Agenda Urbana Española. Se resalta su papel en asegurar la transparencia, la gobernanza multinivel y la toma de decisiones inclusiva. Se menciona que este enfoque facilita un desarrollo urbano más sostenible y equitativo, alineado con los principios de la Agenda 2030.

La AUE tiene un carácter estratégico y no vinculante. Se presenta como una propuesta del Gobierno de España destinada a fomentar la adopción de políticas urbanas más sostenibles e inclusivas. Su enfoque se basa en una visión global y sistémica, promoviendo la colaboración entre múltiples actores y garantizando una amplia participación pública. Más que un simple documento o un compromiso institucional adicional, la AUE se concibe como un proceso dinámico en constante evolución (De la Cruz Mera, 2019).

La Agenda Urbana se estructura en un “Decálogo de Objetivos” principales, que define el modelo de territorio y ciudad sostenible al que se aspira. En este marco, el “Objetivo Estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza”, junto con el “Objetivo Específico 10.2: Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel”, se promueven la actualización y simplificación del marco normativo y de planificación urbana. Su propósito es garantizar la transparencia y consolidar una gobernanza multinivel efectiva.

Además, hace énfasis en la importancia de una participación ciudadana real en todo el proceso de planificación, fomentando la educación y sensibilización urbana. También destaca el uso de tecnologías innovadoras y redes de conocimiento como herramientas clave para mejorar la gestión territorial.

En este contexto, transparencia, colaboración y corresponsabilidad⁵ se erigen como los tres pilares fundamentales para fortalecer la confianza ciudadana y fomentar una participación activa en la toma de decisiones urbanas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el corazón de la Agenda 2030 y representan una visión integral que requiere de una colaboración internacional renovada. En conjunto, construyen una visión del futuro deseado y, al haber sido establecidos por las Naciones Unidas, desempeñan un papel fundamental en diferentes escalas. Para lograr su plena implementación, es necesario involucrar de manera activa a la comunidad y promover la participación ciudadana.

El “Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, promoviendo un desarrollo urbano inclusivo, resiliente y seguro. En cuanto a la participación ciudadana, destaca la necesidad de garantizar procesos inclusivos y participativos en la planificación y gestión urbana, específicamente en la meta 11.3 especifica la necesidad de: “Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y gestión participativa, integrada y sostenible de los asentamientos humanos en todos los países”.

En el “Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”, en particular, su meta 16.7 establece: “Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”.

Este objetivo subraya la importancia de construir instituciones sólidas y transparentes que permitan la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, promoviendo una gobernanza más justa e inclusiva.

Por lo tanto, la participación ciudadana es clave en la planificación urbana, promovida por distintas organizaciones, bajo distintos marcos orientativos, donde se fomenta la transparencia, inclusión y gobernanza multinivel, promoviendo que en los asuntos urbanos se tomen decisiones más accesibles, participativas y se refuerza la importancia de la colaboración ciudadana para construir ciudades más sostenibles, justas e inclusivas.

2.2 La Participación Ciudadana en España

A continuación, se analizan las principales leyes y normativas que regulan la participación ciudadana en España, con especial énfasis en su aplicación en la planificación urbanística. El objetivo es identificar las barreras y oportunidades para la implementación de los *Neighbourhood Forums* en el contexto español.

Este estudio ha llevado a cabo un análisis exhaustivo para comprender cómo los distintos niveles normativos, desde la Constitución Española hasta las regulaciones autonómicas y municipales, estructuran los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones urbanísticas. Para una comprensión más detallada de los fundamentos jurídicos que sustentan este análisis, se recomienda consultar el **Anexo A. Marco Normativo**.

Para facilitar su interpretación, se realizaron tablas de apoyo (ver *Anexo A*) que destacan los principios fundamentales que rigen esta normativa: democracia y legitimidad, inclusión y equidad, transparencia, corresponsabilidad y autonomía local. Asimismo, se identifica la naturaleza de estas normativas (*proactiva o reactiva*) y el modelo de participación que promueven (*informativo, consultivo o de cooperación*).

⁵ Mismos principios recogidos del Libro Blanco de la Gobernanza.

2.2.1. Marco Normativo

Según la **Constitución Española** además de consagrar el derecho de los ciudadanos para elegir a sus representantes⁶ y garantizar la autonomía de los municipios⁷, también incluye “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (**1978, art. 9.2**). A partir de esto se han desarrollado diversas normativas que regulan y promueven la participación ciudadana en distintos ámbitos.

Entre ellas, destacan las siguientes leyes (ver Anexo A, Tabla. Marco normativo para la participación urbana en España):

1. La Ley 39/2015, PACAP⁸, que permite a la ciudadanía incidir en la creación de normas con rango de ley y reglamentos, a través de Consultas Públicas previas (para recoger opiniones, garantizar la transparencia y fomentar la participación ciudadana).
2. La Ley 50/1997, del Gobierno⁹, que incorpora mecanismos participación como las Audiencias e Información Pública (para que la ciudadanía presente alegaciones, sugerencias o comentarios adicionales).
3. La Ley 7/1985, LRBRL¹⁰, que otorga facultades a los gobiernos locales para desarrollar reglamentos que impulsen la participación vecinal, contemplando ciertas características a cumplir. En paralelo, las comunidades autónomas elaboran sus propias normativas, que determinan los niveles, mecanismos y herramientas específicas de participación en sus respectivos territorios.
4. La Ley 57/2003,¹¹ LMMGL, su objetivo principal es modernizar el régimen de funcionamiento de los gobiernos locales, otorgándoles mayor autonomía y eficiencia en su gestión (**Art. 70**: impulso a la participación ciudadana en los municipios mediante reglamentos orgánicos en la planificación, gestión municipal, acceso a la información y uso de TIC; **Art. 128**: establecimiento de divisiones territoriales para la gestión efectiva de asuntos municipales y la participación).

Por lo tanto, el marco normativo estatal establece mecanismos de participación ciudadana tanto en la creación de normas como en su seguimiento y aplicación. Además, delega competencias a comunidades autónomas y gobiernos locales para desarrollar sus propios instrumentos participativos, entre ellos el de la planificación, y promoviendo escalas de proximidad para una gestión y participación ciudadana eficaz.

2.2.2 La participación ciudadana en la planificación urbana

En este apartado se presenta el **marco normativo** que regula la **participación ciudadana en la planificación urbana** a nivel estatal, en la Comunidad Autónoma de Madrid, hasta llegar régimen

⁶ **Artículo 23.1**: "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

⁷ Artículo 140. "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena".

⁸ España, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 83 y 133.

⁹ España, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

¹⁰ España, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹¹ España, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

local del Ayuntamiento de Alcorcón. Se presentan las regulaciones generales entorno al planeamiento en las tres escalas, incluido el Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU).

Es importante destacar que, desde la promulgación del **Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en 1983**, Alcorcón forma parte de esta administración¹², adquiriendo competencias en materia de gestión municipal dentro del marco normativo establecido por la comunidad. Como municipio, Alcorcón participa en la planificación territorial, el desarrollo urbanístico y la prestación de servicios públicos locales, alineándose con las directrices autonómicas y estatales en cuanto a ordenación del territorio y participación ciudadana en la gestión urbana.

Marco General

La Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, 7/2015, de 30 de octubre, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, es una norma básica a nivel estatal. Su aplicación y desarrollo dependen de la legislación específica de cada comunidad autónoma y de los ayuntamientos mediante sus planes urbanísticos (PGOU), donde cada territorio puede desarrollar sus propias normativas y estrategias urbanísticas.

En cuanto a la participación, esta ley establece que la ciudadanía debe participar en los procesos de planificación territorial y urbanística. Por lo que se prevén mecanismos de consulta pública, colaboración interadministrativa y transparencia en la gestión del suelo y en el desarrollo urbano sostenible. Además, la norma reconoce el derecho de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados a acceder a información relevante sobre los procesos urbanísticos. En este sentido, la norma promueve la publicidad activa (y ejercer el principio de transparencia y acceso a la información) de los procedimientos, garantizando que la ciudadanía pueda presentar alegaciones en los procesos de aprobación, modificación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística.

Sin embargo, se observa que el modelo predominante de participación es mayoritariamente reactivo, en el que la ciudadanía interviene principalmente a través de alegaciones y observaciones a propuestas ya elaboradas.

Régimen Jurídico de la Comunidad de Madrid

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, 9/2001, de 17 de julio¹³, regula la ordenación urbanística y el uso del suelo en la región. Su objetivo es establecer un marco legal que garantice un desarrollo territorial equilibrado, sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

Uno de los principios rectores de esta ley es la participación ciudadana¹⁴. En este sentido, establece que tanto la Comunidad de Madrid como los ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos mediante el acceso a los documentos que integran los instrumentos de planeamiento y ejecución, durante el proceso de su redacción y con posterioridad a su aprobación.

En su Art. 57, se regula el procedimiento de aprobación de los PGOU. Este artículo establece que, tras el Avance del Plan General, la Aprobación Inicial y la Aprobación Provisional, se deben abrir periodos de información pública para que la ciudadanía, en cada una de estas fases, pueda conocer y opinar sobre los avances y/o cambios realizados. Para la Aprobación Definitiva, la

¹² Alcorcón es uno de los 179 municipios que conforman la Comunidad Autónoma de Madrid.

¹³ Una de las reformas más recientes de esta ley es, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, que introduce medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

¹⁴ Art. 3.1.d

participación ciudadana es más limitada, ya que el plan ha sido previamente sometido a información pública. Sin embargo, los ciudadanos pueden mantenerse informados y, en su caso, presentar recursos o impugnaciones si consideran que el plan vulnera sus derechos o intereses (ver Anexo A. Marco Normativo¹⁵).

Por otro lado, la Comunidad de Madrid alberga en su página web el *Portal de Participación Ciudadana*¹⁶, que busca ampliar el acceso a la información y la opinión pública en diversos temas. Sin embargo, no se identificaron, o no existen, mecanismos específicos como consejos asesores o programas de participación ciudadana dedicados exclusivamente a la planificación urbanística. En comparación con otras comunidades autónomas que han desarrollado estructuras más integradas y participativas en este sentido¹⁷.

En conclusión, la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid promociona la participación ciudadana en el ámbito urbanístico en dos aspectos. La primera en la tramitación del PGOU, la cual es principalmente reactiva y limitada a fases específicas del planeamiento, funcionando más como un requisito formal dentro del proceso de aprobación de los PGOU que como un mecanismo propositivo.

En segundo lugar, la legislación autonómica fomenta que los ayuntamientos impulsen la participación ciudadana y garanticen los principios de transparencia y acceso a la información en materia de planificación urbana.

Esta normativa no va más allá y se complementa con la legislación estatal previamente mencionada, la cual sí establece con claridad que los ayuntamientos tienen autonomía para desarrollar sus propios reglamentos de participación en la gestión municipal. Por lo tanto, dentro de este marco legal, es viable que el Ayuntamiento de Alcorcón implemente mecanismos participativos adicionales que refuercen la implicación ciudadana en la planificación y el desarrollo urbano.

Es importante destacar que "en el ámbito urbano en España, las decisiones de los mecanismos participativos no son jurídicamente vinculantes por sí mismas, ya que la última decisión la toman las autoridades locales y autonómicas" (Casado Echarren, A., 2018).

3. Distrito Norte de Alcorcón: Antecedentes, Regulación y Participación Ciudadana

El Distrito Norte de Alcorcón se encuentra ubicado en el municipio de Alcorcón, al suroeste de Madrid, y ha sido objeto de diversos planes de desarrollo urbanístico. El ámbito de estudio ha enfrentado importantes desafíos legales, como las sentencias que anularon su reclasificación como suelo urbanizable, devolviendo los terrenos a su condición original de suelo no urbanizable¹⁸.

¹⁵ Tramitación PGOU (síntesis), por el Prof. Álvaro Cerezo (2024).

¹⁶ <https://participa.comunidad.madrid/participacion-ciudadana>

¹⁷ Algunas comunidades autónomas han incluido mecanismos dentro de sus normas urbanísticas. Un ejemplo es, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que establece mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación urbanística a través de Consejo Asesor del Planeamiento.

¹⁸ Suelo No Urbanizable: terrenos que deben ser preservados de los procesos de urbanización por valores naturales intrínsecos de gran relieve, quedando sometido a un régimen específico de protección. Se dividen en dos categorías, suelo no urbanizable común en donde se puedan realizar obras, construcciones o instalaciones que cumplan con los usos establecidos en el Plan General. Y suelo no urbanizable de protección sometido al régimen jurídico, velando por garantizar la biodiversidad mediante la conservación natural y medioambiental. Actualmente el Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón delimita mediante un gran polígono una zona al norte del municipio de Alcorcón denominada como Suelo No Urbanizable de Protección. FERNÁNDEZ VILLEGAS, Gino. "Crecimiento y ordenación del sector norte de Alcorcón", 2023.

En este contexto, Metrovacesa, una destacada promotora inmobiliaria en España, adquirió en 2021 el 100% de las sociedades Urbanizadoras Valdepolo¹⁹, propietarias de una porción significativa de estos terrenos, y tienen como objetivo promover el desarrollo de esta área en el futuro, pues constituye una zona estratégica para el crecimiento urbano de Madrid. La empresa plantea la creación de un entorno urbano de calidad, integrando espacios verdes como el Arco Verde y el Bosque Metropolitano, promoviendo modelos habitacionales innovadores y movilidad sostenible, y diseñando una ciudad con una imagen vanguardista, solidaria y participativa, que contribuya a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía²⁰.

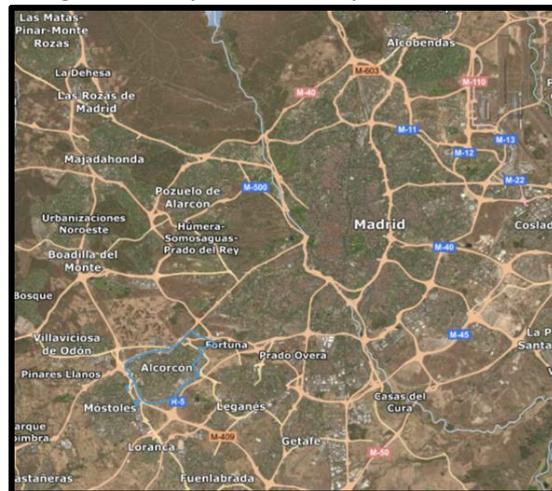
Por otro lado, la Asociación Puerta Oeste de Alcorcón (APOA²¹) agrupa a propietarios y promotores interesados en el desarrollo del Distrito Norte, donde Metrovacesa se consolida como uno de los principales propietarios de suelo. En conjunto, reflejan un interés compartido en la planificación urbanística del distrito e impulsan la participación ciudadana en la configuración del proyecto.

Asimismo, la administración local trabaja en la creación de canales y herramientas de participación, como la *Agenda Urbana de Alcorcón*, el portal digital *Participa Alcorcón 2030*, y la actualización del PGOU. Estas iniciativas buscan abrir nuevos espacios y estructuras, incluidas las digitales, para la participación. Sin embargo, podrían limitarse a que participación ciudadana sea de grado consultivo y sin un impacto real, para la ciudadanía, en la toma de decisiones.

En este contexto, este capítulo analiza el Distrito Norte de Alcorcón desde tres perspectivas clave: sus antecedentes (contexto urbano, social y económico), el marco normativo que regula su desarrollo y las acciones de participación ciudadana implementadas en los procesos de planificación urbanística (por parte del Ayuntamiento y particulares).

3.1. Características del Municipio de Alcorcón

Figura 2. Mapa del Municipio de Alcorcón



Fuente: Visualizador IDEE (2025).

¹⁹ Terrenos donde se proyectaron el Eurovegas de Sheldon Adelson y la Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid https://www.elconfidencial.com/empresas/2021-07-28/metrovacesa-compra-valdepolos-eurovegas-rotos-88millones_3205095/?utm_source=chatgpt.com.

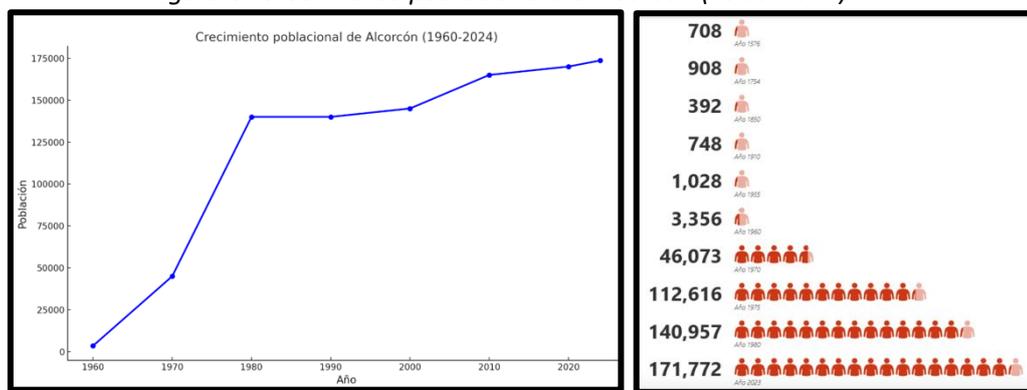
²⁰ Dossier Alcorcón "Distrito Norte" (Madrid). (S. F.). Metrovacesa.

²¹ La Asociación de Propietarios posee el 77,30 % aproximadamente del total de los terrenos del ámbito

Alcorcón es el sexto municipio más poblado de la Comunidad de Madrid, situado en el primer cinturón de la red de ciudades satélite de la zona Sur. Alcorcón se divide en tres distritos: Centro: Casco Antiguo; Norte: barrios de San José de Valderas, Timanfaya y Parque de Lisboa, y Suroeste: barrios de Parque Mayor, Ondarreta, Las Retamas, Ensanche Sur y Parque Oeste. El municipio se encuentra a 13 km al suroeste del centro de la capital, formando parte de su área metropolitana.

La población de Alcorcón ha experimentado un fuerte crecimiento a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Durante toda la Edad Media y hasta 1900, la población rondaba entre los 300 y 800 habitantes, en 1960 3.356 habitantes; 1970: 46.073; 1980: 140.957; 1990: 140.000; 2000: 145.000; 2010: 165.000 y en 2024: 173.000²² (Mombiela Torres, 2016).

Figura 3. Crecimiento poblacional de Alcorcón (1960-2024)



Fuente: Elaboración propia (con información de Mombiela Torres, 2019 y Ayuntamiento de Alcorcón, 2023).

Los datos reflejan un crecimiento masivo de población ocurrido a partir de la década de los 70 hasta la actualidad. Aunque en los años 60 Alcorcón era considerada una ciudad dormitorio, con cerca de la mitad de su población trabajando en Madrid, ha evolucionado para convertirse en una ciudad de servicios. Actualmente Alcorcón, es considerada una ciudad universitaria, con varios centros de la Universidad Rey Juan Carlos, además de contar con un activo polígono industrial y grandes superficies comerciales. Una ciudad centrada en los servicios que, paradójicamente, lucha por retener a sus vecinos²³. También se ubican dos complejos deportivos, dedicados al fútbol, 1. el **Estadio Municipal de Santo Domingo** y 2. la **Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid** ambos en Alcorcón. El primero se encuentra en el centro del municipio, mientras que el segundo está situado en el **Distrito Norte**.

Para atraer mayor población, el Ayuntamiento de Alcorcón ha implementado el Plan Estratégico *Alcorcón, tu gran ciudad*²⁴, el cual busca promover la ciudad mediante el impulso de

²² 173.625 habitantes (cifra oficial).

²³ *El Mundo*, " De una ciudad dormitorio a una ciudad de servicios". Publicado el 22 de enero de 2007 [Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/01/22/madrid/1169473285.html>].

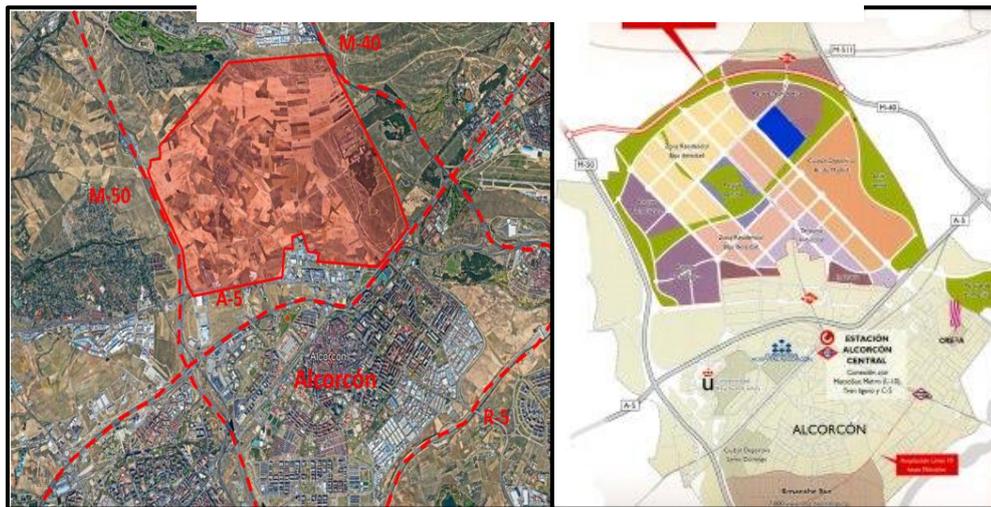
²⁴ Principio de participación democrática. La organización y funcionamiento del ayuntamiento garantiza la más amplia participación democrática en el gobierno municipal y facilita la intervención activa de los vecinos en la toma de decisiones. Principio de integridad democrática, transparencia y proximidad. La composición, organización y régimen de funcionamiento de los órganos municipales garantizan la integridad democrática del Ayuntamiento de Alcorcón, la transparencia en el ejercicio de las funciones de gobierno y administración municipal y la máxima proximidad de la gestión corporativa a los intereses de los vecinos.

infraestructuras necesarias, protegiendo el medio ambiente y fomentando la competitividad del comercio y la empresa local, facilitando el acceso a las nuevas tecnologías²⁵.

La economía a lo largo de la historia de Alcorcón ha sido agrícola, básicamente del cultivo de cereal y la industria alfarera²⁶. El sector primario fue el más importante durante gran parte de su historia. A principios del siglo XX aparecieron en el municipio las primeras fábricas, pero no fue hasta la segunda mitad de ese siglo que la industria se desarrolló más notablemente. En la década de 1960 el sector industrial empieza a cobrar importancia, en esas fechas comienza el desarrollo urbano de Alcorcón con el inicio del barrio de San José de Valderas y la construcción en el casco urbano²⁷. Hoy en día la economía en el municipio depende en parte de su industria. La ciudad cuenta con tres polígonos industriales repartidos en las zonas periféricas (polígono industrial Urtinsa, Polígono de San José de Valderas y polígono industrial Ventorro del Cano).

El ámbito de estudio *Distrito Norte* está ubicado al norte, delimitado por el núcleo urbano de Ventorro del Cano, al este por el límite municipal colindante con Madrid, al sur por la M-506 y la Avenida de San Martín de Valdeiglesias, y al oeste por la circunvalación M-50 y resulta ser un área estratégica para el desarrollo urbanístico y social.²⁸ La superficie ocupada por este sector es de, aproximadamente, 1.231,0 ha, lo que equivale a más de un tercio de la superficie municipal 3.351,52 ha (Castellano Martín, 2009).

Figura 4. Mapas del Distrito Norte de Alcorcón



Fuente: (Álvaro Cerezo, 2024/Esquiaga Arquitectura, 2015).

²⁵ Ayuntamiento de Alcorcón, *Plan Estratégico de Participación Ciudadana de Alcorcón*. Disponible en: https://www.ayto-alcorcon.es/sites/default/files/2022-05/PLAN_ESTRATEGICO

²⁶ Ayuntamiento de Alcorcón, *Historia de Alcorcón*. Disponible en: <https://www.ayto-alcorcon.es/es/historia>

²⁷ Ayuntamiento de Alcorcón, *Historia de Alcorcón: Siglos XX-XXI*. Disponible en: <https://www.ayto-alcorcon.es/es/historia#alcorcn-siglos-xx-xxi>.

²⁸ Alcorcón es el municipio con el suelo disponible más extenso de la Comunidad de Madrid. (Entrevista con Jaenicke, 2025).

3.2. Acciones de Participación del Ayuntamiento de Alcorcón en la Planificación Urbanística (PGOU)

Alcorcón cuenta con instrumentos de planificación urbana, como el PGOU²⁹ y los Planes Parciales, que regulan su desarrollo territorial. En este apartado se estudiará el plan general actual, su revisión y la implicación de la ciudadanía en su elaboración.

La última revisión del PGOU se realizó en 1999, antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid³⁰. Por ello, el Ayuntamiento ha iniciado su actualización a la par de la creación de la Agenda Urbana para Alcorcón, desde 2022, con el objetivo de adaptar la planificación urbana a las necesidades actuales y promover un crecimiento sostenible. Se prevé que la publicación del nuevo PGOU sea a finales de 2025.

El PGOU de 1999, fue sometido a dos procesos principales de exposición pública: durante el *Avance* en 1995 y en la *Aprobación Inicial* en 1997, donde se implementaron mecanismos de consulta ciudadana.

- En la fase de *Avance* del PGOU, publicada el 30 de marzo de 1995, se amplió el periodo de exposición pública a dos meses, superando el mínimo legal de un mes, con el propósito de fomentar una mayor participación. Durante este tiempo, se realizaron exposiciones en espacios municipales y eventos locales³¹, además de la distribución de folletos informativos.
- El 4 de julio de 1997, se inició un nuevo periodo de información pública tras la *Aprobación Inicial* del PGOU, con la posibilidad de presentar alegaciones hasta febrero de 1998. En esta fase, se llevaron a cabo exposiciones de las propuestas revisadas, acompañadas de paneles explicativos y material divulgativo sobre las modificaciones introducidas. Las principales aportaciones ciudadanas estuvieron relacionadas con la zonificación, las ordenanzas de edificación y los usos del suelo.

Tras la *Aprobación Provisional* en julio de 1998, el documento fue remitido a la Comunidad de Madrid, donde se incorporaron ajustes técnicos y jurídicos señalados por la Dirección General de Urbanismo, además de observaciones sobre el impacto ambiental y la infraestructura vial. La *Aprobación Definitiva*³² se formalizó una vez revisadas todas las alegaciones presentadas en las distintas fases del proceso.

A pesar de la aparente apertura a la participación ciudadana, se puede asumir que se trató de un proceso predominantemente reactivo e informativo. La intervención de la ciudadanía se limitó a la presentación de alegaciones en respuesta a propuestas ya definidas, sin un verdadero ejercicio de cocreación urbana con la administración. Al revisar la memoria del PGOU, los cambios respondieron, en gran medida, a intereses individuales y ajustes técnicos, en lugar de incorporar una visión colectiva y estratégica de la ciudad.

El Ayuntamiento Alcorcón ha adjudicado, a través de la Junta de Gobierno Local, la asistencia técnica para la revisión del PGOU³³, el instrumento de mayor alcance del planeamiento de la

29 El PGOU de 1999, ha tenido dos sentencias, por parte de desarrolladores, para su modificación en el cambio de usos de suelo: 1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STJMAD 1736/2012) y 2. Sentencia del Tribunal Supremo (STS 4660/2014), donde no se produjeron modificaciones sustanciales en el planeamiento urbanístico de estas acciones legales.

³⁰ Ayuntamiento de Alcorcón, *Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) - Memoria II, 1999*. Disponible en: https://www.ayto-alcorcon.es/sites/default/files/2022-07/PGOU_MEMORIAII-1999.pdf

³¹ Exposiciones públicas en espacios municipales, como la Casa de la Cultura y el evento local "Ferialcorcón".

³² Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón de 1999, el cual fue aprobado definitivamente en el BOCM el 22 de marzo de 1999.

³³ El Ayuntamiento de Alcorcón adjudicó, a través de la Junta de Gobierno Local, la asistencia técnica para la revisión del PGOU por 1.269.634 euros a la UTE Tyc Cotesa.

ciudad y de intervención en políticas sobre el uso del suelo en su término municipal (Ayuntamiento de Alcorcón, 2023). Este nuevo plan comparte la visión de ciudad que debe ir de la mano de la Agenda Urbana, dentro de la Agenda 2030, y adaptar el municipio a las normativas actuales y a los usos del siglo XXI, promoviendo un desarrollo sostenible y contando con la participación activa de la ciudadanía (Ayuntamiento de Alcorcón, 2024).

Es importante destacar que, hasta la fecha, no se han habilitado espacios para la participación ciudadana en el proceso de actualización y aprobación del PGOU. Aunque en un boletín de prensa el Ayuntamiento ha manifestado su intención de involucrar a la ciudadanía en la revisión del documento, anunciando la creación de una *Oficina del PGOU y Agenda Urbana*³⁴ para facilitar la aportación de ideas de los residentes. Sin embargo, hasta el momento no se han encontrado acciones de participación vinculadas a este instrumento³⁵.

Sin embargo, se han identificado plataformas digitales que promueven la participación que abordan diferentes temáticas relacionadas con la ciudad. A nivel autonómico, existe una plataforma de participación ciudadana denominada *Participa Comunidad de Madrid*³⁶. A través de este portal, los ciudadanos pueden conocer y opinar sobre iniciativas, proyectos o políticas que se desarrollan en la región. La plataforma permite aportar sugerencias, comentarios y votar en propuestas del gobierno autonómico, facilitando así la implicación directa en la toma de decisiones públicas.

A nivel local, *Alcorcón Participa 2030*³⁷, donde se han llevado a cabo talleres, encuentros y jornadas para visibilizar a las asociaciones locales y fomentar la implicación de los vecinos en diversas temáticas de la vida municipal; “alineándose, de igual manera, a los objetivos de la Agenda 2030, la Red de Entidades Locales para el Desarrollo de los ODS de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Agenda Urbana”. El objetivo principal de esta iniciativa es la elaboración de un Plan Municipal de Participación Ciudadana con aportaciones de todos los sectores de la sociedad para facilitar espacios y herramientas para que los vecinos contribuyan con ideas y propuestas para mejorar la ciudad.

Después de este análisis, la información sobre la actualización del PGOU es poco clara. No se ha especificado en qué fase de elaboración se encuentra, ni si la ciudadanía ha presentado alegaciones o qué tipo de participación se empleará para integrar la voz de los residentes del municipio.

Asimismo, el portal *Alcorcón Participa 2030* no proporciona información actualizada, no se encuentra en la página web el *Plan Municipal de Participación Ciudadana*, su última publicación sobre procesos participativos data de 2022 y varios recursos del portal están inhabilitados, entre ellos el apartado de “contacto”. Esto puede deberse a que aún se encuentran en proceso de redacción o podría tratarse de una falta de aplicación del principio de transparencia y acceso a la información, por lo tanto, no se garantiza a la ciudadanía un acceso claro y continuo, en ninguno de los instrumentos anteriormente señalados.

Por lo que es necesario informar a la ciudadanía sobre las etapas del proceso en las que se encuentran los mecanismos de participación ciudadana en Alcorcón, asegurando que estos

³⁴ La Agenda Urbana y el PGOU se encuentran en proceso de redacción, y se ha anunciado la intención de desarrollarlos de manera paralela. Según Cano (2025), responsable de Desarrollo Urbano Sostenible en Metrovacesa.

³⁵ Ayuntamiento de Alcorcón, *Alcorcón aprueba la revisión del Plan General de Ordenación Urbana para impulsar el futuro de la ciudad desde la sostenibilidad social, económica y medioambiental*. Disponible en: <https://www.ayto-alcorcon.es/es/comunicacion/alcorcon-aprueba-la-revision-del-plan-general-de-ordenacion-urbana-para-impulsar-el-futuro-de-la-ciudad-desde-la-sostenibilidad-social-economica-y-medioambiental>.

³⁶ Comunidad de Madrid, *Portal de Participación Ciudadana*. Disponible en: <https://participa.comunidad.madrid/participacion-ciudadana>

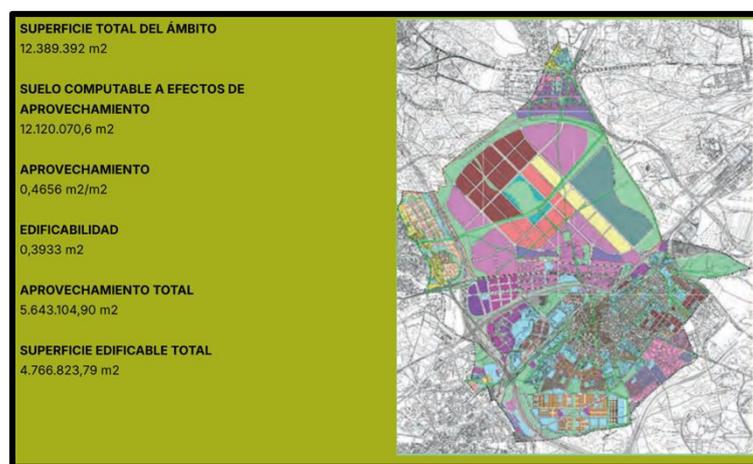
³⁷ Ayuntamiento de Alcorcón, *Plataforma Citizink - Información sobre Participación Ciudadana*. Disponible en: <https://alcorcon.citizink.com/info/>

garanticen un proceso inclusivo, transparente y efectivo, donde los habitantes puedan contribuir de manera significativa a la creación de los mismos y a la planificación urbana del municipio.

3.3. Experiencias de participación ciudadana para el futuro del Distrito Norte de Alcorcón

El 11 de julio de 2016, se constituyó la Asociación de Propietarios Puerta Oeste Alcorcón (APOA) por los poseedores mayoritarios de los terrenos del ámbito del *Distrito Norte*, o también conocido como *Alcorcón Norte*, para impulsar su futura transformación urbanística bajo los más altos estándares de sostenibilidad ambiental, económica y social (APOA, 2026).

Figura 5. Mapa del Anteproyecto para el Distrito Norte de Alcorcón



Fuente: (Esquiaga Arquitectura, 2015).

Como se ha mencionado anteriormente, la empresa Metrovacesa, integrante de la Asociación de Propietarios Puerta Oeste Alcorcón (APOA), desempeña un papel fundamental en la transformación urbanística del distrito norte de Alcorcón, al ser la principal propietaria de los terrenos en esta área. El anteproyecto³⁸ de Alcorcón Norte, en el que participan activamente Metrovacesa y la APOA, tienen como objetivo impulsar el desarrollo urbanístico y la integración de elementos que mejoren la calidad de vida de sus futuros habitantes. Esto incluye:

- Construcción de la Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid (140 ha).
- Desarrollo de viviendas de Protección Pública en venta y alquiler; y accesibles adaptadas para la población.
- Destinación del 50% del suelo a usos económicos, comerciales e industriales.
- Urbanización y edificaciones bajo criterios de sostenibilidad; y uso de tecnología sostenible para reducir el impacto ambiental.
- Finalización de la M-45 en el suroeste de Madrid e implementación de un tren ligero conectado a la red de transporte.

³⁸ El anteproyecto de desarrollo para la zona, está a cargo del distinguido Arq. José María Ezquiaga, urbanista español experto en planificación estratégica urbana, gestión del territorio y proyecto de espacio urbano (Entrevista con Miguel Jaenicke, 10 de diciembre 2025).

- Infraestructura y espacios verdes vinculados al Parque Regional de Guadarrama y la Casa de Campo; y la creación de grandes espacios libres (más de 200 ha).
- Creación de nuevos canales de comunicación con la ciudadanía para dar a conocer los proyectos y sus avances³⁹.

Asimismo, la APOA ha realizado grandes esfuerzos para incluir a la ciudadanía en la configuración del proyecto y futuro del distrito en cuestión, promoviendo un *Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte* y la iniciativa de *Alcorcón Next*.

3.3.1 Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

En 2022, la APOA realizó un Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte (ver Anexo B. Diagnóstico Participativo de Alcorcón), el cual refleja un alto nivel de interés ciudadano en el desarrollo urbanístico de la zona, con un 64% de los encuestados dispuestos a involucrarse en el proceso. A través de cuestionarios y encuentros vecinales, se identificaron percepciones clave sobre la calidad de vida, destacando la buena conectividad con Madrid y el transporte público como aspectos positivos, mientras que el acceso a vivienda asequible fue el de mayor preocupación. Además, el 60% consideró que el desarrollo traerá oportunidades significativas para el municipio, especialmente en la creación de nuevas zonas verdes, vivienda y dinamización económica. Sin embargo, existen inquietudes respecto a la conectividad con el resto del municipio, el impacto ambiental y la necesidad de garantizar infraestructura, servicios adecuados y vivienda asequible. En cuanto a la participación, se han enfocado en reunir a asociaciones vecinales, empresariales, educativas y deportivas, etc. a fin de recoger ideas y colaboración con grupos ya establecidos.

Este proceso de diagnóstico ha tenido previsto el seguimiento de actividades como talleres, encuentros vecinales y una hoja de ruta con perspectiva 2022-2024, para seguir recogiendo aportaciones de la ciudadanía y actores clave; bajo un modelo de desarrollo urbano que priorice la sostenibilidad, la inclusión social y la calidad de vida de los habitantes de Alcorcón, asegurando que las decisiones tomadas para el proyecto de desarrollo respondan a las necesidades reales de la comunidad.

3.3.2 Alcorcón Next: una iniciativa ciudadana para el futuro urbano

A partir del diagnóstico previo, se estableció crear una estrategia enfocada a cohesionar, comunicar, codiseñar e involucrar a la ciudadanía de manera activa, con el objetivo de garantizar un desarrollo urbano que atienda las necesidades de la comunidad y fomente un crecimiento sostenible. En este contexto, la APOA contrató al Vivero de Iniciativas Ciudadanas, fundado por el arquitecto Miguel Jaenicke Fontao, para coordinar el proceso de participación ciudadana a través de la plataforma Alcorcón Next.

Alcorcón Next es un mecanismo de participación ciudadana digital enfocado en transformar el entorno urbano mediante la colaboración activa de los residentes. Su objetivo es fomentar un desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo, alineado con valores de innovación y sostenibilidad. A través de reuniones presenciales, talleres colectivos y la recopilación de propuestas ciudadanas, busca integrar las necesidades y perspectivas de la comunidad en la planificación urbana. Las ideas más representativas se presentan a los equipos responsables del diseño del anteproyecto para garantizar un crecimiento equilibrado y participativo.

³⁹ A través del Departamento de Desarrollo Urbano Sostenible -DUS.

Además, se han dado a la tarea de mapear las distintas iniciativas en el municipio y ha establecido alianzas con diversas entidades locales y asociaciones, promoviendo la sinergia entre actores clave del municipio. Para facilitar la participación, ofrece múltiples canales de colaboración, entre ellos los Foros Urbanos Locales donde se trabajan los siguientes temas:

- Territorio y paisaje.
- Espacio público y equipamientos.
- Movilidad, agua y energía.
- Vivienda y sector terciario.
- Accesibilidad Universal.

También mantiene informada a la ciudadanía a través de su plataforma en línea y redes sociales. Hasta el momento, han identificado reflexiones clave sobre accesibilidad, orientación urbana y espacios de encuentro, aspectos fundamentales para garantizar un diseño urbano inclusivo. Además, se ha elaborado, en colaboración con la ciudadanía, un “decálogo” de las principales líneas de trabajo para el futuro urbano del Distrito Norte de Alcorcón, que aún está en proceso de elaboración. Los avances se presentan a continuación:

1. Pensar el Alcorcón del futuro integrando las nuevas necesidades con las existentes a todos los niveles.
2. Mezcla de usos, evitando la "ciudad dormitorio" y fomentando la socialización intergeneracional.
3. Vivienda asequible, sostenible y con mezcla tipológica.
4. Repensar los modelos empresariales y productivos en los polígonos industriales.
5. Red de dotaciones y servicios públicos que permitan desarrollar un modelo de ciudad "de los 15 minutos".
6. Integración paisajística existente, favoreciendo la mitigación climática, la arborización, espacios en sombra y puntos limpios.
7. Mejorar la movilidad, el transporte y la conectividad de todo el futuro desarrollo.

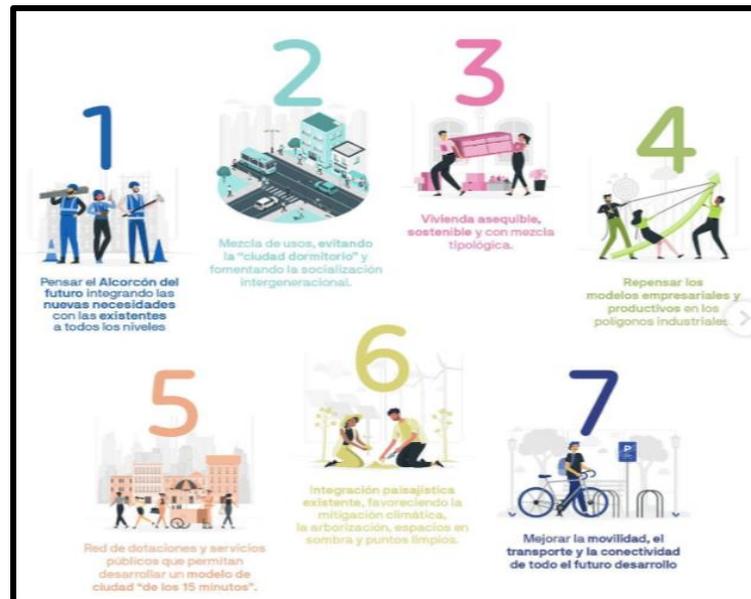
Alcorcón Next está contribuyendo a diagnosticar las necesidades actuales del municipio y a definir las expectativas de futuro para esos terrenos. No obstante, la viabilidad del proyecto dependerá de las modificaciones que se introduzcan en el nuevo PGOU, permitiendo la reclasificación del suelo de no urbanizable a urbanizable.

Después de analizar lo realizado en el municipio en términos participativos, se evidencia una clara voluntad política para crear mecanismos e instrumentos que fomenten la participación ciudadana, tanto desde la administración como a través de iniciativas privadas. Estas últimas han tratado de legitimar el interés y la importancia del desarrollo del Distrito Norte de Alcorcón involucrando activamente a la ciudadanía.

No obstante, se han identificado dos problemas: en primer lugar, existe escasa difusión de información sobre los procesos participativos por parte del municipio; en segundo lugar, las iniciativas públicas y privadas no colaboran de manera conjunta. Un posible punto de encuentro podría ser el modelo de los NF, el cual ha facilitado la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía en el proceso de construcción de la ciudad (esto se ampliará en el apartado correspondiente).

Respecto a *Alcorcón Next*, es fundamental asegurar que el trabajo participativo realizado hasta la fecha no se pierda, incluso si la decisión sobre el cambio de uso de suelo no resulta favorable. Para ello, es esencial que la administración y las iniciativas privadas se coordinen y complementen sus acciones de forma estratégica.

Figura 6. Decálogo de las principales líneas de trabajo para el futuro urbano del Distrito Norte de Alcorcón



Fuente: Almudena

Cano

(2025).

Para lograrlo, resulta imprescindible contar con un marco normativo sólido que no solo respalde los esfuerzos realizados, sino que también facilite la participación, su implementación y continuidad en el tiempo, asegurando que las mejoras urbanas resultantes sean efectivas, legítimas, sostenibles y acordes con las necesidades de la comunidad.

4. Los Neighbourhood Forums en el Reino Unido

A continuación, se presenta un modelo que podría implementarse en las ciudades españolas, especialmente en el Distrito Norte de Alcorcón, donde como se concluyó en los capítulos anteriores, no existe actualmente un instrumento que integre de manera efectiva las iniciativas ciudadanas provenientes tanto del sector público como del sector privado, ni de la ciudadanía en general. Rescatando los principios de la Agenda Urbana Española y los ODS, este modelo permitiría fomentar una participación activa y efectiva en la toma de decisiones urbanas. Su enfoque se centra en la activa participación de la comunidad en el diseño de sus barrios, mediante un sistema innovador que se ha consolidado como un referente a nivel internacional.

Los *Neighbourhood Forums* (NF), o Foros Vecinales, en el Reino Unido son grupos conformados por comunidades formales que desempeñan un papel activo en el desarrollo de sus vecindarios, especialmente en el proceso de planificación local. Estos foros se establecen bajo la normativa **Localism Act/2011**⁴⁰, la cual permite a los residentes participar directamente en la planificación del desarrollo de su entorno más próximo a través de la creación de instrumentos de ordenación urbana conocidos como *Neighbourhood Plans*⁴¹ (NP), o Planes de Barrio.

Los *Neighbourhood Forums* (NF) y los *Neighbourhood Plans* (NP) representan un impulso a la democracia local y a la redistribución de poderes en la toma de decisiones urbanas a escala

⁴⁰ Ley estatal del Reino Unido, aprobada por el Parlamento británico, que introduce reformas para descentralizar el poder desde el gobierno central hacia las autoridades locales y las comunidades. Esta ley otorga mayor autonomía a los gobiernos locales y permite la participación ciudadana en la toma de decisiones urbanísticas y de desarrollo comunitario, como la creación de los *Neighbourhood Forums* y los *Neighbourhood Plans*.

⁴¹ Son documentos de planificación estatutarios creados por las comunidades locales a través de los *Neighbourhood Forums*. Su propósito es definir la visión del desarrollo de un área específica y pueden abordar temas como infraestructura, espacios verdes, empleo, vivienda, transporte y medio ambiente (Cano, 2020).

barrial, ya que las propuestas emergen desde la ciudadanía (*bottom-up*)⁴² y se materializan en la transformación de las ciudades. Según *Neighbourhood Planning (2025)*⁴³, los objetivos generales de los NF son:

1. Identificar áreas de oportunidad.
2. Definir usos de suelo.
3. Crear criterios generales de diseño arquitectónico.
4. Preservar zonas de interés con valor patrimonial, cultural o ecológico.
5. Proteger espacios públicos procurando su accesibilidad, seguridad y mantenimiento.
6. Rehabilitación de espacios vacantes (edificaciones y o terrenos).
7. Participación ciudadana para el mantenimiento y gestión espacios públicos.
8. Incorporar principios de desarrollo sostenible, eficiencia energética y accesibilidad universal.
9. Que la ciudadanía tenga un papel protagónico en la toma de decisiones.

Este proceso involucra a la ciudadanía en general, incluyendo vecinos, trabajadores, propietarios, organizaciones vecinales, empresas, comités, asociaciones de residentes y grupos locales (por ejemplo, iglesias). Asimismo, participan profesionales como diseñadores, arquitectos, psicólogos, geógrafos, abogados, además de la academia, las autoridades locales, el sector privado y grupos minoritarios o vulnerables, entre otros.

Los requisitos para crear los NF son los siguientes (Cano, 2020):

1. Contar con al menos 21 miembros que vivan, trabajen o sean concejales en el vecindario correspondiente.
2. Crear un documento fundacional que establezca claramente sus objetivos, reglas de funcionamiento y principios básicos.
3. Definir el área geográfica específica a intervenir, a la que todos los miembros estén vinculados, y debe presentarse formalmente ante la autoridad de planificación local⁴⁴.
4. Tener un reconocimiento oficial, tanto del NF como el área de actuación, por la autoridad local antes de comenzar a desarrollar un NP.

Para poder crear un NF, el gobierno proporciona un monto base de £10,000, con la posibilidad de recibir hasta £8,000 adicionales, con el objetivo de garantizar que los foros dispongan de los recursos necesarios. Este financiamiento permite la contratación de expertos, como arquitectos, diseñadores, facilitadores de procesos participativos y especialistas en soporte técnico, entre otros.

Además, según Almudena Cano (2021), la administración ofrece *support packages* (paquetes de apoyo), que proporcionan asistencia en diversas áreas para facilitar la planificación y gestión de los foros comunitarios. Estos paquetes incluyen ayuda para:

1. Creación y formalización del foro (se crea la estructura participativa, estatutos, la definición de objetivos y reconocimiento oficial por parte de las autoridades locales).

⁴² En 2009, el gobierno conservador del Reino Unido reglamentó un *Duty to Involve* (Deber de Involucrar) que obligaba a las autoridades locales a promover y desarrollar en la población la cultura del compromiso, así como a empoderarla en la toma de decisiones. Todo ello formaba parte del proyecto de la *Big Society*, estrategia para reducir la intervención del Estado en la vida pública y fomentar la participación ciudadana en la gestión de comunidades y servicios públicos (García Vázquez, 2024).

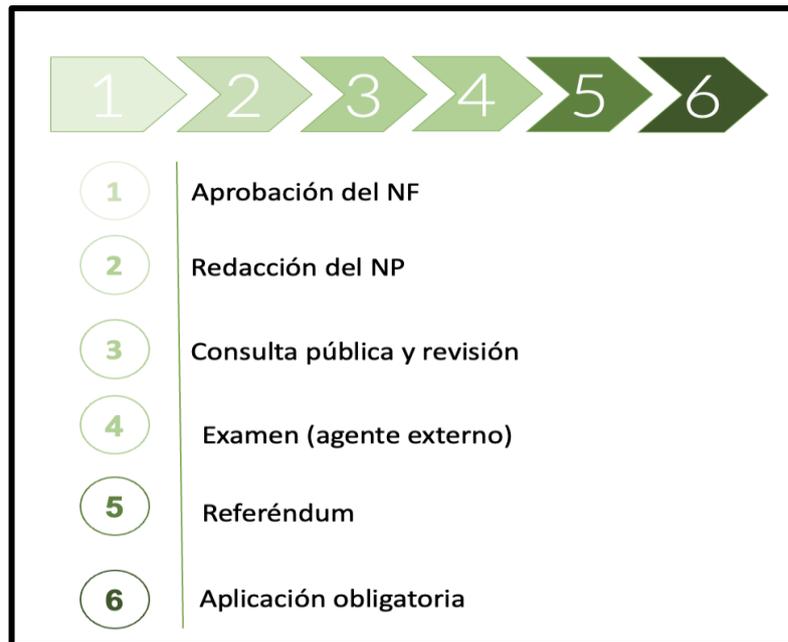
⁴³ Locality, Create a Neighbourhood Plan: Step-by-Step Roadmap Guide. Disponible en: <https://neighbourhoodplanning.org/toolkits-and-guidance/create-neighbourhood-plan-step-by-step-roadmap-guide/>.

⁴⁴ Local Planning Authority.

2. Evaluación de las necesidades de vivienda (se identifica la demanda habitacional dentro de la comunidad, analizando necesidades específicas de distintos grupos poblacionales y se establecen criterios para la planificación de nuevas viviendas).
3. Evaluación de opciones de sitios de intervención (se estudian las áreas con potencial de desarrollo o regeneración urbana, considerando criterios como la disponibilidad de suelo, impacto en la comunidad, conectividad y viabilidad de implementación).
4. Evaluación del impacto ambiental (se analizan las posibles consecuencias ambientales de los planes de urbanización y desarrollo).
5. Base de evidencia y desarrollo de políticas (se recopilan datos técnicos, estudios urbanos y evidencia empírica que sirvan de base para la formulación de políticas públicas y estrategias de planificación dentro de los NF).
6. Evaluación ambiental estratégica (se evalúan de manera integral los efectos medioambientales a largo plazo y la alineación con políticas locales, nacionales e internacionales encaminadas a la sostenibilidad).
7. Elaboración del Plan Maestro (se define el documento rector estableciendo objetivos, estrategias y acciones concretas en términos de vivienda, infraestructura, movilidad y espacio público).
8. Creación de códigos para el diseño (lineamientos y regulaciones urbanísticas para garantizar la coherencia estética, funcional y paisajística).
9. Evaluación del hábitat (análisis de normativas de habitabilidad y de la distribución del suelo).
10. *Health Check* (evaluación y ajustes necesarios al Plan Maestro).
11. Facilitación para NF en Áreas Desfavorecidas (apoyos específicos para la creación NF en comunidades con menores recursos).
12. Guías y herramientas para la creación de los NP (materiales y metodologías para asistir a ciudadanos y profesionales en el desarrollo de los planes barriales).
13. Facilitación en las dinámicas participativas (soporte para la creación de consultas, reuniones vecinales, encuestas y plataformas digitales).
14. Mecanismos *evidence-based* (implementación de procesos basados en datos y evidencia para garantizar que las decisiones urbanísticas reflejen la existencia de la participación ciudadana).

Lo innovador de este mecanismo radica en que las propuestas de los NF poseen un carácter vinculante dentro del marco normativo del Reino Unido, aspecto que se abordará más adelante. A diferencia de otros procesos participativos en el desarrollo urbano, que a menudo resultan más simbólicos que sustantivos, este enfoque permite que las propuestas se materialicen en proyectos reales, lo que fomenta una mayor participación ciudadana y reduce la apatía comúnmente asociada a la falta de impacto tangible en la toma de decisiones locales (Bresciani Lecannelier, 2006, p. 15). El proceso mediante el cual estas propuestas adquieren carácter vinculante es el siguiente:

Figura 7. Proceso de Aprobación del Neighbourhood Plan



Fuente: Elaboración propia (con información del Neighbourhood Planning, 2025)

El proceso de aprobación del *Neighbourhood Plan* (NP) comienza con el reconocimiento oficial del NF por parte de la autoridad local. Una vez aprobado el NF, se procede a la elaboración del NP con la participación de la comunidad, en coordinación con actores locales y técnicos. En la siguiente etapa, el plan es revisado y sometido a consulta pública, donde la autoridad local verifica su conformidad con la legislación urbanística nacional y regional. Posteriormente, un inspector externo examina el plan y, si lo considera necesario, recomienda realizar ciertos ajustes. A continuación, el plan se somete a un referéndum⁴⁵ de carácter comunitario, en el cual debe obtener más del 50% de votos a favor para convertirse en un documento de planificación con fuerza legal. Finalmente, una vez aprobado, el NP adquiere carácter obligatorio, teniendo el mismo peso legal que otros planes de desarrollo locales, por lo que debe ser considerado por las autoridades. Todo lo que acontece en las sesiones de los NF se registra en un documento llamado *Consultation Statement* que contiene la justificación y reseña de todas las actividades participativas, así como el seguimiento de todo el proceso⁴⁶.

Almudena Cano (2020), en su tesis, señala que los Neighbourhood Forums (NF) no son un modelo perfecto, ya que enfrentan diversos desafíos. Su caso de estudio fue el *Kentish Town NF* (KTNF) en Londres, donde identificó problemas de representatividad y la exclusión de ciertos grupos sociales, así como una dependencia significativa de las autoridades, lo que restringió su autonomía. También destacó barreras persistentes en participación y transparencia dentro del proceso. Cabe destacar que el KTNF fue el quinto NP en Londres en obtener reconocimiento legal en 2016⁴⁷.

⁴⁵ El referéndum solo se realiza en la comunidad directamente afectada por el *Neighbourhood Plan*, dentro de los límites del polígono de actuación aprobado por la autoridad local.

⁴⁶ *Gobierno del Reino Unido, Neighbourhood Planning*, [en línea], última actualización: [5 de febrero de 2025], disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2>.

⁴⁷ El segundo plan de este tipo en el distrito de Camden.

4.1. El origen de los Neighbourhood Forums

El sistema de planificación urbana británico ha sido referente en la integración de la participación ciudadana. Desde sus inicios, ha buscado incluir a la ciudadanía, y agentes implicados, en la toma de decisiones para restaurar y fortalecer la confianza en la gobernanza. Este marco normativo está respaldado por leyes nacionales, regionales y locales que descentralizan el proceso de planificación y empoderan a las comunidades.

El Reino Unido fue pionero en incorporar la participación ciudadana en los protocolos de planificación urbana. En 1969, el *Informe Skeffington* titulado *People and Planning* formalizó esta práctica, recomendando consultas públicas que ofrecieran a los ciudadanos la oportunidad de comentar y objetar los planes de desarrollo. Este enfoque buscaba abordar el descontento con el modelo modernista de planificación (Cano, 2021).

4.2. La Legislación Nacional con aplicación local en el proceso participativo

4.2.1 Legislación Nacional

El marco legislativo del Reino Unido en materia de planeamiento urbano ha experimentado una evolución significativa, especialmente con la introducción del *Localism Act/2011*, cuya gestación se remonta al *Coalition Agreement/2010*. Este acuerdo, firmado entre el entonces Primer Ministro David Cameron y el Viceprimer Ministro, marcó un punto de inflexión en la descentralización de la toma de decisiones, transfiriendo competencias clave a los niveles locales y fortaleciendo la participación ciudadana en la planificación del territorio.

En este contexto, la *Localism Act/2011* emergió como una de las reformas más trascendentales en la historia del urbanismo británico, estableciendo nuevos mecanismos para empoderar a las comunidades locales en la gestión del desarrollo urbano.

Entre sus disposiciones más relevantes, es que se les permitió a los habitantes diseñar planes de barrio con autonomía sobre el uso del suelo en su entorno; el *Community Right to Challenge*, que otorga a grupos comunitarios la posibilidad de gestionar servicios públicos locales; y el *Community Right to Bid*, una medida destinada a salvaguardar activos comunitarios clave al permitir su registro y administración colectiva (Cano, 2020, pág. 21)⁴⁸.

4.2.2 La estructura jerárquica de la normativa urbanística en el Reino Unido

El sistema de planeamiento urbano en el Reino Unido opera bajo un esquema jerárquico en cascada que articula directrices nacionales, estrategias metropolitanas y locales, hasta llegar a la planificación barrial. Esta estructura busca equilibrar los ODS a nivel nacional con las necesidades específicas de cada territorio, asegurando que la toma de decisiones sea de manera inclusiva y legítima.

En la cúspide del sistema se encuentra el *National Planning Policy Framework (NPPF)*, un conjunto de directrices nacionales que establece principios clave para el desarrollo urbano en todo el país. Su objetivo principal es garantizar que los planes locales y regionales se alineen con metas de sostenibilidad y crecimiento equilibrado, incorporando la participación ciudadana como un eje fundamental en la toma de decisiones. A nivel metropolitano algunas ciudades cuentan con **Metropolitan-Regional Plans** (ej. *London Plan* o *Greater Manchester Plan*).

A nivel municipal o distrital, el *Local Plan* actúa como el marco estratégico para ciudades, abordando aspectos esenciales como la vivienda, el transporte, el medio ambiente y la economía. Este documento obliga a los gobiernos a realizar consultas públicas amplias para garantizar que las políticas reflejen las prioridades a escala local, las opiniones de los residentes sobre proyectos específicos y la visión a largo plazo del distrito. Su elaboración se basa en procesos de consulta pública, lo que refuerza su carácter participativo.

⁴⁸ Cita original de Almudena Cano (2020): A plain English guide to the Localism Act. (15 de noviembre de 2011). Recuperado el 7 de abril de 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5959/1896534.pdf.

A nivel barrial, se encuentran los *Neighborhood Plans* (NP), los cuales otorgan a las comunidades la capacidad de decidir sobre su entorno inmediato a través de los *Neighborhood Forums* (NF) (Cano, 2020, págs. 21-24).

Este modelo jerárquico de planeamiento en el Reino Unido no solo ordena la formulación de políticas urbanas, sino que también promueve la participación ciudadana en cada nivel de decisión. Desde las directrices nacionales hasta las iniciativas locales, el sistema garantiza que las estrategias de desarrollo urbano reflejen las aspiraciones de las comunidades, consolidando al Reino Unido como un referente en gobernanza inclusiva.

5. La aplicación de los Neighbourhood Forums en España: el camino hacia la participación efectiva

Para la aplicación de los Neighbourhood Forums (NF), se propone la creación de un reglamento local a través del “Programa de Participación Ciudadana para la Planificación Urbana de Alcorcón”, en el que los Neighbourhood Forums sean el principal mecanismo de incidencia en los instrumentos de planificación urbana. Este programa busca garantizar que las propuestas ciudadanas sean consideradas en la configuración de la ciudad, reduciendo la dependencia de la voluntad política y la administración en la toma de decisiones urbanísticas.

Objetivos del Programa

- Generar instrumentos urbanísticos “vinculantes” al Programa, que influyan en el planeamiento general de la ciudad.
- Fomentar la integración de los NF en los procesos de planificación urbana.
- Promover el liderazgo comunitario y la participación activa de la ciudadanía junto con la administración municipal.
- Contribuir al desarrollo urbano sostenible en el Distrito Norte de Alcorcón y el municipio en su conjunto, en alineación con la Agenda Urbana Española y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A diferencia de los mecanismos tradicionales, en los que la decisión recae exclusivamente en el organismo competente, este programa establecería un sistema de justificación obligatoria por parte de la administración en caso de no aceptar una propuesta ciudadana. De esta manera, se fortalecería la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de planificación.

Los resultados del programa, aunque no serían vinculantes, de acuerdo con la normativa general, sí lo serían dentro del marco del propio programa, asegurando que la mayoría de las ideas propuestas por la ciudadanía sean integradas en los instrumentos de planeamiento urbano, como:

- Planes Parciales.
- Programas Especiales.
- Propuesta de creación de Planes Barriales.
- Otros instrumentos.

Figura 8. Tabla de Instrumentos de Participación Ciudadana en el Planeamiento Urbano

Ordenación estructural	Ordenación pormenorizada o de desarrollo	Instrumentos menores:	Instrumentos de ejecución del planeamiento	Sistemas
-PGOU -Otros (según CC.AA.: Planes de Sectorización y Compatibilización)	-Plan Parcial (Suelo Urbanizable, nueva transformación) -Plan Especial (Suelo urbano, retransformación) -Plan Actuación sobre Medio Urbano (Plan Barrial)	-Catálogos -Ordenanzas -Estudio de Detalle	-Actuaciones, -Reparcelación Proyectos de urbanización	-Compensación/concertación, cooperación, expropiación y agente urbanizador

Fuente: Profesor Álvaro Cerezo, (2024).

En el cuadro anterior se muestran los instrumentos⁴⁹ que podrían ser formulados bajo el mecanismo de los NF. Se propone la creación de Planes Barriales, dado que su escala es similar a la utilizada en el Reino Unido. Tal como sugiere Casado Echarren (2018), la dimensión de un barrio, con una población reducida, generalmente entre 3.000 y 10.000 habitantes, y delimitado por fronteras físicas claras (ej. carreteras, ríos o vías férreas), ofrece un marco espacial más adecuado para la participación ciudadana.

Esta menor escala no solo fortalece la identificación de los ciudadanos con su entorno, sino que también aumenta su capacidad de influencia sobre aspectos que afectan directamente su calidad de vida. De esta manera, el barrio se consolida como una unidad óptima para la participación local y la toma de decisiones urbanísticas a nivel comunitario.

Asimismo, este Programa serviría como un proyecto piloto para la elaboración del nuevo PGOU y la Agenda Urbana de Alcorcón, permitiendo que las ideas recogidas en iniciativas como Alcorcón Next y otras instancias de participación ciudadana sean plasmadas al menos a nivel conceptual.

Se propone que se mantengan los objetivos generales de los Neighbourhood Forums (NF) para:

- Identificar áreas de oportunidad.
- Definir usos de suelo.
- Crear criterios generales de diseño arquitectónico.
- Preservar zonas de interés con valor patrimonial, cultural o ecológico.
- Proteger espacios públicos, garantizando su accesibilidad, seguridad y mantenimiento.
- Rehabilitar espacios vacantes, tanto edificaciones como terrenos.
- Fomentar la participación ciudadana en el mantenimiento y gestión de los espacios públicos.
- Incorporar principios de desarrollo sostenible, eficiencia energética y accesibilidad universal.

⁴⁹ Los instrumentos de participación ciudadana sirven para garantizar el principio de concertación social y garantizar los equilibrios necesarios en las distintas etapas del proceso de confección y tramitación de los instrumentos de ordenación, ejecución e incluso disciplina urbanística. Estos instrumentos deben responder a un doble objetivo. El primero, para que la colectividad pueda opinar sobre la ordenación urbanística y que el resultado de esa opinión llegue a los poderes públicos y pueda ser valorada en el momento de adoptar las decisiones oportunas. El segundo, posibilita un control de las decisiones tomadas para comprobar que las mismas se han adecuado a la normativa que resulta aplicable (Mozo Amo, 2015).

- Garantizar que la ciudadanía tenga un papel protagónico en la toma de decisiones y que el proceso sea inclusivo.

Donde se incluirían los objetivos específicos para Alcorcón, basados en las preocupaciones expresadas por los vecinos (ver Anexo B. Diagnóstico Participativo de Alcorcón), los cuales son:

- Promover viviendas asequibles, vivienda en alquiler y modelos de *co-housing* o vivienda colaborativa.
- Diseñar estrategias para mejorar la accesibilidad y la calidad del entorno urbano, beneficiando a los barrios rezagados.
- Apoyar iniciativas de economía local y comercio de proximidad.
- Preservar y mejorar la conectividad con espacios naturales y zonas verdes, promoviendo iniciativas de reforestación y sostenibilidad ambiental.
- Abordar la falta de continuidad urbana causada por la A-5, fomentando una mejor conectividad interna en el municipio y con Madrid.
- Reutilizar y dinamizar las naves industriales en desuso y revitalizar barrios olvidados como Fuente Cisneros y Ventorro del Cano.

Se propone mantener los requisitos originales con algunas modificaciones:

- Contar con al menos 21 miembros que vivan, trabajen o tengan alguna relación con el barrio a intervenir.
- Firmar el documento fundacional, estableciendo los objetivos del NF y el compromiso con las reglas de funcionamiento del programa. Este documento deberá remitirse al organismo competente del municipio de Alcorcón para su reconocimiento oficial antes de iniciar un instrumento, (ej. Plan Barrial).
- Definir el área geográfica específica a intervenir, asegurando que todos los miembros tengan algún vínculo con ella, y presentarla formalmente ante la autoridad de planificación local.

Nuevo requisito:

- Elaborar y mantener una minuta de seguimiento, recopilando información durante todo el proceso para fundamentar las decisiones y agregar el compromiso de continuidad en la ejecución y mantenimiento del proyecto.

El Procedimiento de Aprobación del instrumento, poniendo como ejemplo el Plan Barrial, seguirá el original de los NF, pero se hará énfasis en la justificación por parte de la autoridad local, en caso de rechazar alguna o varias propuestas del plan:

1. Reconocimiento oficial del NF por la autoridad local.
2. Elaboración del Plan Barrial o instrumento de planificación urbana con la participación de la comunidad y en coordinación con actores locales y técnicos.
3. Revisión y consulta pública para verificar la conformidad con la legislación urbanística (en sus tres escalas).
4. Evaluación del plan por un inspector externo, quien podrá recomendar ajustes si es necesario.
5. Si la administración o el inspector rechazan una propuesta ciudadana, se exigirá una justificación que deberá ser presentada ante el NF y aprobada por ambas partes.
6. El plan se somete a un referéndum comunitario, donde deberá obtener más del 50% de los votos para ser aprobado.
7. El Plan de Barrio adquiere carácter obligatorio dentro del Programa de Participación Ciudadana.

8. La minuta de seguimiento recopilará todas las actividades participativas y servirá como base para dar continuidad hasta la fase del mantenimiento, una vez ejecutada la actuación.

El Programa también incluirá paquetes de apoyo a los NF, incluyendo:

- Subvenciones para la creación y funcionamiento de los NF en Alcorcón.
- Recursos técnicos, logísticos y económicos para facilitar el desarrollo de propuestas.
- Formación y asesoramiento en planeamiento urbano y normativas aplicables.

Por lo tanto, el Programa de Participación Ciudadana para la Planificación Urbana de Alcorcón representaría un modelo innovador que busca transformar la forma en que se toman decisiones sobre el desarrollo urbano. Al integrar de manera estructurada el mecanismo de los NF en los procesos de planificación, el cual fortalece la transparencia, la cohesión social y el desarrollo sostenible, asegurando que la ciudadanía tenga un papel protagónico en la creación de su ciudad y su barrio.

Mientras esté más estructurado y legitimado el mecanismo, más difícil será para las administraciones ignorar las propuestas ciudadanas, lo que garantiza una mayor incidencia de la sociedad en los instrumentos urbanísticos locales. Además, el Programa establece un principio fundamental de rendición de cuentas, obligando a la administración a justificar cualquier decisión que implique el rechazo de una propuesta ciudadana.

Este enfoque permite que la planificación urbana sea más dinámica y adaptable, reflejando la naturaleza cambiante de la ciudad y abordando una diversidad de temáticas a una escala de proximidad. La introducción de los NF para la elaboración de instrumentos para la planificación urbana permitirá plasmar de manera concreta las inquietudes y necesidades de la comunidad, ofreciendo un espacio de transformación continua y asegurando que los ciudadanos se empoderen y vean reflejadas sus propuestas en el desarrollo urbano. Esto marca una ruptura con el modelo tradicional, en el que la administración tenía el control exclusivo de las decisiones, donde la ciudadanía se mostraba apática y desincentivada.

Además, el Programa podría ayudar a la colaboración entre la administración, las iniciativas privadas y la ciudadanía, creando un punto de encuentro donde los distintos actores puedan converger en soluciones urbanas para el beneficio de todos. La implementación de este mecanismo no solo contribuiría a la gobernanza participativa de la ciudad, sino que también permitirá alinear la planificación urbana con la Agenda Urbana Española y los ODS.

6. Conclusiones

Al analizar el marco normativo español y los fundamentos en los que se ha inspirado para garantizar la democracia participativa en el ámbito urbanístico, se reconoce que la participación ciudadana es un elemento clave para una planificación urbana sostenible. La normativa vigente está alineada con los principios de gobernanza participativa recogidos en el *Libro Blanco de la Gobernanza*, así como con los ODS promovidos por la *Nueva Agenda Urbana* y la *Agenda Urbana Española*.

Asimismo, el marco normativo español incorpora principios de participación ciudadana en todas sus escalas (estatal, autonómica y local), garantizando aspectos fundamentales como **transparencia, inclusión y gobernanza multinivel**. Estos elementos refuerzan la importancia de la colaboración ciudadana en la construcción de ciudades más **sostenibles, equitativas e inclusivas**.

Respecto a la Viabilidad jurídica de los Neighbourhood Forums en España se puede decir que es posible gracias a la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (MMGL), que permiten a los

ayuntamientos crear reglamentos específicos para fomentar la participación ciudadana, así como normativas en planificación, gestión municipal, acceso a la información y uso de las tecnologías de la información. Este marco legal se ve reforzado por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de planificación territorial y urbanística.

Sin embargo, al analizar la **Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid**, se identifica que **carece de un programa estructurado de participación ciudadana**, y el mecanismo que promueve se centra únicamente en la **formulación del PGOU**, lo que limita la participación a un **modelo reactivo**, donde la ciudadanía interviene solo a través de alegaciones y observaciones sobre propuestas ya elaboradas. Esta limitación ha influido en la manera en que se ha participado históricamente en Alcorcón, donde, según la memoria del **PGOU de 1999**, la intervención ciudadana se daba **principalmente en el marco de modificaciones que afectaban intereses particulares**, en lugar de fomentar propuestas integradoras para el desarrollo de la ciudad.

En cuanto al estado actual de la participación ciudadana en Alcorcón, tanto el Ayuntamiento de Alcorcón, como el sector privado y la ciudadanía, han reconocido la necesidad de un nuevo instrumento de ordenación estructural que integre una participación ciudadana efectiva y propositiva, capaz de atender las demandas actuales del municipio. En respuesta a esta necesidad, el Ayuntamiento ha determinado la creación de un nuevo PGOU y a la elaboración en paralelo de una Agenda Urbana para la ciudad.

Por su parte, los propietarios y desarrolladores, **Metrovacesa-APOA**, han impulsado **espacios de deliberación y coordinación con la ciudadanía** para recoger **propuestas, sugerencias e inquietudes sobre el desarrollo futuro del Distrito Norte de Alcorcón**, buscando **legitimar sus intereses y las ideas que irán plasmadas al anteproyecto que están realizando**. Sin embargo, mientras las iniciativas de los **propietarios y desarrolladores** son perceptibles a través del **portal Alcorcón Next y redes sociales**, se desconocen **las etapas y mecanismos concretos** que el **Ayuntamiento está implementando respecto al PGOU y la Agenda Urbana**.

Esta disociación **muestra la falta de una estrategia que una las iniciativas del sector público y privado**, lo que podría resolverse mediante un **Programa de Participación Ciudadana en la Planificación Urbana** que **coordine y articule estos esfuerzos**. Un instrumento de este tipo evitaría que los aportes de la ciudadanía y del sector privado **se diluyan en el proceso de toma de decisiones**, reduciendo el riesgo de que la participación **se vuelva meramente simbólica** o genere **desincentivos entre los ciudadanos**, afectando su participación a futuro.

Para la adaptación del modelo de los *NF* al contexto español, se ha determinado que la mejor vía es a través de un **Programa de Participación Ciudadana en la Planificación Urbana**, en lugar de su vinculación directa a la legislación. Dado que **el gobierno local de Alcorcón tiene la capacidad de desarrollar sus propios reglamentos e incorporar mecanismos de participación ciudadana en la planificación urbana**, este modelo podría **incluirse en un reglamento municipal sin necesidad de modificar el marco normativo estatal o autonómico**.

Este recurso ha sido anteriormente utilizado por distintos ayuntamientos en España, como el caso del **Ayuntamiento de Madrid**, que ha implementado herramientas de participación como **la legislación colaborativa, procesos previos a actuaciones municipales, presupuestos participativos y foros locales**. Estas iniciativas han permitido reforzar la **democracia directa** y garantizar **decisiones más legítimas y representativas** (Casado Echarren, A., 2018).

En este sentido, un **Programa de Participación Ciudadana en la Planificación Urbana** permitiría la integración del modelo de los *NF* en Alcorcón, proporcionando un marco institucional que garantice una participación ciudadana más estructurada, efectiva y sostenible en la toma de decisiones urbanísticas. Aunque no sería jurídicamente vinculante como en el modelo británico,

este mecanismo aseguraría que la ciudadanía desempeñe un papel activo en el desarrollo urbano, trascendiendo la simple consulta y promoviendo que sus aportaciones sean realmente consideradas en la planificación y transformación de la ciudad.

El alcance de este estudio se encuentra delimitado por su objetivo principal: implicar a la ciudadanía en la elaboración de instrumentos para la planificación urbana, particularmente aquellos de carácter barrial. Sin embargo, sería altamente relevante ampliar el análisis hacia otras fases del proceso urbanístico, como la ejecución y gestión de proyectos, en función del tipo de actuación y del grado de participación ciudadana que resulte adecuado en cada caso.

En el marco de las propuestas de este trabajo, se plantea la creación de una minuta de seguimiento, que no solo justifique y documente cada encuentro y el monitoreo de acciones, sino que también facilite la implicación ciudadana en etapas posteriores del desarrollo urbano. Esto permitiría fortalecer la continuidad del compromiso ciudadano y garantizar que su participación trascienda la fase de diseño y consulta.

Por lo que, una línea de investigación futura, de especial interés, sería la articulación entre los Neighbourhood Forums y los presupuestos participativos, permitiendo que la ciudadanía no solo elija las intervenciones urbanas, sino que participe activamente en su codiseño, gestión y cuente con un fondo que garantice los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las acciones. Esta integración supondría un avance significativo hacia una gobernanza más colaborativa, donde la participación ciudadana tenga un impacto real y tangible en la transformación del entorno urbano, asegurando que las propuestas no solo sean consultadas, sino efectivamente llevadas a la realidad.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

CANO, ALMUDENA (2020). PhD Thesis: The potential of design in Neighbourhood Planning: a design-led reconstruction of the Kentish Town case [en línea]. London: Royal College of Art. [Consulta: 5 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://researchonline.rca.ac.uk/4278/1/Almudena%20Cano%20PhD%202024.01.2020%20red.pdf>

CÁMARA MENOYO, C. (2014). Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos. URBS, Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, Vol. 2, N.º 1, Universidad de Almería, Almería, 19-32.

CASADO ECHARREN, A. (2018). El modelo de democracia directa en la ciudad de Madrid: el marco jurídico de los procesos participativos. Análisis de los diferentes mecanismos de participación y sus condicionantes. Experiencias participativas en el ámbito urbanístico (los planes de barrio). Retos y nuevas perspectivas de la participación pública, Coord. Marta Lora-Tamayo Vallvé, Ed. Tirant, Valencia, 177-241.

DELGADO JIMÉNEZ, A. (2009). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales. Boletín CF+S. 44. 67-78.

FALCÓN-PÉREZ, C.E. (2022). El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la administración pública. Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), N.º 122, enero-abril 2022, IVAP, Oñati, 271-306.

GENERALITAT VALENCIANA, PÉREZ ALONSO, Y., BLANCO RODRIGO, P., & GAMIR RÍOS, J. (2022). Guía de participación ciudadana para proyectos urbanísticos. Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat. Disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaMedioAmbiente/CiudadesEuropeasSostenibles/Campana.pdf> p.23-25.

GOBIERNO DEL REINO UNIDO, Neighbourhood Planning [en línea]. [Consulta: 20 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2>.

MONJIL JUÁREZ, D. (2012, May). Planificación urbana, regeneración urbana integral y participación ciudadana en Cataluña: balance y retos de futuro. Hábitat Y Sociedad. Retrieved January 29, 2025, from <https://institucional.us.es/revistas/habitat/4/N04A04%20Planificacion%20participacion.pdf> p. 73-91.

NEIGHBOURHOOD PLANNING. Create a neighbourhood plan: Step-by-step roadmap guide [en línea]. Disponible en: <https://neighbourhoodplanning.org/toolkits-and-guidance/create-neighbourhood-plan-step-by-step-roadmap-guide/> [Consulta: 10 de diciembre 2024].

Bibliografía complementaria

ALCORCÓN PARTICIPA 2030 (s. f.). [en línea]. [Consulta: 27 de enero de 2025]. Disponible en: <https://alcorcon.citizink.com/info/>

“Alcorcón aprueba la revisión del Plan General de Ordenación Urbana para impulsar el futuro de la ciudad desde la sostenibilidad social, económica y medioambiental” | Ayuntamiento de Alcorcón (2024). [en línea]. [Consulta: 27 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.ayto-alcorcon.es/es/comunicacion/alcorcon-aprueba-la-revision-del-plan-general-de-ordenacion->

urbana-para-impulsar-el-futuro-de-la-ciudad-desde-la-sostenibilidad-social-economica-y-medioambiental

ALCORCÓN, según Catastro (2015). [en línea]. [Consulta: 26 de enero de 2025]. Disponible en: <https://eblancooliva.wordpress.com/2016/09/16/alcorcon-segun-catastro-a-1-1-2015-por-tamano-y-fecha/>

ASOCIACIÓN PUERTA OESTE DE ALCORCÓN (APOA) (2016). [en línea]. [Consulta: 4 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://apoa-alcorcon.com/>

AYUNTAMIENTO DE ALCORCÓN (2023). *Alcorcón aprueba la revisión del Plan General de Ordenación Urbana para impulsar el futuro de la ciudad desde la sostenibilidad social, económica y medioambiental*. [en línea]. 28 de septiembre de 2023. [Consulta: 5 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.ayto-alcorcon.es/es/comunicacion/alcorcon-aprueba-la-revision-del-plan-general-de-ordenacion-urbana-para-impulsar-el-futuro-de-la-ciudad-desde-la-sostenibilidad-social-economica-y-medioambiental>

BRESCIANI LECANNELIER, L. E. (2006). *Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano*. Urbano [en línea]. Concepción, Chile: Universidad del Bío. Vol. 9, n.º 14, pp. 14-19. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/198/19891404.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2025].

CANO, A. (2021). *Taller de Expertos. Neighbourhood Planning en UK*. [en línea]. Disponible en: <https://canal.uned.es/video/606ab907b609234c6a2aa782> [Consulta: 13 de octubre de 2024, Actividad II, Módulo

CASTELLANO MARTÍN, F. (2009). *Monografía Distrito Norte de Alcorcón: subsanación, rectificación, adaptación o revisión del PGOU un efecto de la inexistencia de un Plan de Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz. [Consulta: 10 de enero de 2025]. Disponible en: poa-alcorcon.com

DE LA CRUZ MERA, Á. (2019). *La agenda urbana española*. Dialnet. [Consulta: 17 de diciembre de 2024]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7221669>.

EL MUNDO (2007). *De una ciudad dormitorio a una ciudad de servicios*. El Mundo. [en línea]. 22 de enero de 2007. [Consulta: 26 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/01/22/madrid/1169473285.html>.

Esquiaga Arquitectura (2015). *Mapa de Alcorcón Norte*. [Mapa]. [Consulta: 4 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://esquiagaarquitectura.com/2002/alcorcon-norte/>.

FERNÁNDEZ VILLEGAS, G. (2023). *Crecimiento y ordenación del sector norte de Alcorcón*. Trabajo Fin de Máster. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura. [Consulta: 13 de febrero de 2025]. Disponible en: https://duyot.aq.upm.es/sites/default/files/202401/MUPUT23_TFM_FERNÁNDEZ_DOG_1.pdf.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Plano de bairro Jardim Lapenna: Rota para um território de direitos* [en línea]. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019. Disponible en: <https://fgvcidades.fgv.br/projeto/plano-de-bairro-jardim-lapenna-rota-para-um-territorio-de-direitos>. [Consulta: 8 de marzo de 2025].

GARCÍA VÁZQUEZ, C. (2024). *Aprendiendo de los urbanismos bottom-up: nuevas tácticas, nuevos tiempos, nuevos lugares, nuevos procesos y una nueva estética*. Dearq [en línea]. 38, pp. 4-13. Disponible en: <https://doi.org/10.18389/dearq38.2024.01> [Consulta: 5 de febrero de 2025]

LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA | EUR-Lex (s. f.). [Consulta: 28 de noviembre de 2024]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>.

Legislación citada

- Constitución Española de 1978 (BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) (BOE, núm. 80, de 3 de abril de 1985).
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE, núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 174, de 24 de julio de 2001).
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) (BOE, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (PACAP) (BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015).
- Ley 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Jurisprudencia referenciada

- Sentencia del Tribunal **Superior de Justicia de Madrid: Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo)**. Sentencia núm. 1736/2012, de 3 de mayo de 2012. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 107, de 4 de mayo de 2012. STJMAD 1736/2012, Recurso Contencioso-Administrativo 324/2011. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/faaa1d79e3cbeb44/2012053>.
- Sentencia del Tribunal Supremo: **Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera)**. Sentencia núm. 4660/2014, de 28 de noviembre de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 289, de 2 de diciembre de 2014. STS 4660/2014, Recurso de Casación 1451/2013. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d2d3b908ade747bb/20141128>.

Listado de abreviaturas

art./arts.:	Artículo/s
APOA	Asociación Puerta Oeste de Alcorcón
AUE	Agenda Urbana Española
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FV	Foros Vecinales
LDF	Local Development Framework
LMMGL	Medidas para la Modernización del Gobierno Local
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LMMGL	Medidas para la Modernización del Gobierno Local
KTNF	Kentish Town Neighbourhood Forum
MPSDUS	Máster de Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible
NAU	Nueva Agenda Urbana
NF	Neighbourhood Forums
NP	Neighbourhood Plans
NPPF	National Planning Policy Framework
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PB	Planes de Barrio
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
ROPC	Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana
RRSS	Redes Sociales
TRLRSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)
UE	Unión Europea

Anexo A. Marco Normativo

Marco normativo para la participación ciudadana en España

La participación ciudadana en España se encuentra respaldada por un marco normativo amplio que garantiza el derecho de las personas para involucrarse en la toma de decisiones públicas, promoviendo una democracia participativa más allá del ejercicio del voto. La Constitución Española de 1978, destaca que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida política, económica, cultural y social, garantizando condiciones reales y efectivas para hacerlo. Esta participación puede ser directa o mediante representantes elegidos democráticamente. Además, se establece cómo los ciudadanos pueden influir en la administración pública mediante:

1. Audiencia pública (participación en la elaboración de normas administrativas que les afecten).
2. Acceso a la información (derecho a consultar archivos y registros públicos, salvo casos relacionados con seguridad, delitos o privacidad).

Tabla 1. Marco normativo para la participación urbana en España

Normativa	Artículo	Objetivos
Constitución Española, 1978	9.2	Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
	23.1	Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
	105	La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas		Es esencial “la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes”, siendo imprescindible la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.
	83	La resolución de un procedimiento puede incluir un período de información pública, anunciado en el Diario oficial correspondiente, para que cualquier persona examine el expediente y presenten alegaciones en un plazo no inferior a 20 días; aunque la incomparecencia no limita el derecho a recurrir y la Administración debe responder razonadamente a las alegaciones, además de poder establecer otros cauces de participación según la ley.
	133	Consulta pública previa a la elaboración de normas para recoger opiniones, garantizar transparencia y facilitar participación ciudadana, salvo excepciones como normas presupuestarias o de bajo impacto.
Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno		Se establecen dos modalidades de participación ciudadana en el proceso de elaboración de proyectos normativos: Consulta Pública Previa: Se realiza antes de elaborar el proyecto normativo, para recabar la opinión de los ciudadanos y organizaciones sobre los problemas a abordar, los objetivos perseguidos y las posibles alternativas. Audiencia e Información Pública: Una vez elaborado el texto del proyecto normativo, se publica para que los interesados puedan presentar alegaciones, sugerencias o comentarios adicionales.
Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local		Otorga competencias a los ayuntamientos para desarrollar reglamentos que impulsen la participación vecinal, mientras que las comunidades autónomas elaboran sus propias normativas, que determinarán el nivel, mecanismos y herramientas para la participación. Además, dentro del marco legal, la participación ciudadana deberá promover las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Habilitar un espacio para que la sociedad civil, los académicos, los expertos y el público en general se involucren. • Establecer las instancias y mecanismos para que los ciudadanos contribuyan. • Identificar a los responsables de gestionar los procesos de participación. • Proteger la información personal de los ciudadanos. • Incluir leyes y regulaciones relacionadas con la libertad de discurso, expresión, asamblea, asociación e información, entre otras.

Tabla 2. Análisis de la normativa según principios, naturaleza y modelo del Marco normativo para la participación urbana en España

Norma	Principios reflejados	Naturaleza	Modelo de participación
Constitución Española (Art. 9.2)	Derecho y empoderamiento, inclusión, diversidad, coherencia y eficiencia	Proactiva	Consultivo y de cooperación
Ley 39/2015 (Arts. 83 y 133)	Transparencia, participación, responsabilidad, coherencia	Mixta (Art. 83: Reactiva, Art. 133: Proactiva)	Informativo y consultivo
Ley 50/1997	Transparencia, participación, eficiencia y coherencia	Reactiva	Informativo y consultivo
Ley 7/1985 (LRBRL)	Participación, empoderamiento, inclusión, transparencia, coherencia	Proactiva	Consultivo y de cooperación
Ley 57/2003 (LMMGL)	Participación, inclusión, eficiencia, pedagogía	Proactiva	Consultivo y de cooperación

Elaboración propia, 2025

- La Constitución Española sienta la base para una participación proactiva y cooperativa.
- Las leyes de Régimen Local (LRBRL y LMMGL) son las más participativas, fomentando un modelo proactivo y colaborativo.
- La Ley 39/2015 tiene una combinación de enfoques, con elementos reactivos (audiencia pública) y proactivos (consulta previa).
- La Ley 50/1997 es la más reactiva, ya que la ciudadanía participa solo en respuesta a las iniciativas del Gobierno.

Otras leyes que conforman el marco legal para la participación ciudadana son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual destaca la importancia de la participación ciudadana en los procesos de elaboración normativa, considerando la importancia de involucrar a los ciudadanos y las empresas; donde se regula el acceso a la información pública durante la resolución de procedimientos en un período mínimo de 20 días para que cualquier persona examine los expedientes y presente alegaciones, garantizando el derecho de respuesta por parte de la Administración. Además, promueve la consulta pública antes de la elaboración de leyes o reglamentos; fomentando la transparencia y asegurando que los ciudadanos participen activamente en la elaboración de normas, con acceso a la información de manera clara y accesible.

Otra disposición es la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la cual establece una serie de mecanismos específicos para la participación en la elaboración de proyectos normativos, utilizando dos mecanismos, el primero es la Consulta Pública Previa, que recoge las opiniones de ciudadanos y organizaciones sobre los problemas a abordar y las posibles alternativas antes de redactar el proyecto normativo. Y posteriormente, a través de la Audiencia e Información Pública, el texto del proyecto se expone para que los interesados puedan presentar alegaciones, comentarios o sugerencias.

En el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga competencias a los ayuntamientos para desarrollar reglamentos que promuevan la participación vecinal. Para que los gobiernos municipales adapten las herramientas de participación a las necesidades y características de sus comunidades. Asimismo, las comunidades autónomas elaboran normativas específicas que determinan el nivel y los mecanismos adecuados para fomentar esta interacción entre la ciudadanía y las instituciones.

El objetivo es que se habiliten espacios para que la sociedad civil, académicos, expertos y agentes interesados se involucren activamente en la gestión pública. Además, destaca la necesidad de identificar a los agentes responsables para gestionar los procesos de participación, proteger la información personal y garantizar la libertad de expresión, asociación e información, entre otras.

Marco normativo para la participación ciudadana en la planificación urbana

El marco normativo para la participación ciudadana en la planificación urbana, a nivel Estado, establece mecanismos clave que garantizan la inclusión y acceso a la información en los procesos relacionados con el ordenamiento territorial y urbanístico.

Tabla 3. Marco normativo para la participación ciudadana en la planificación urbana

Normativa	Artículo	Objetivos
Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana Real Decreto Legislativo 7/2015		La ciudadanía debe participar en los procesos de planificación territorial y urbanística. Promueve mecanismos de consulta, colaboración interadministrativa, y transparencia en las actuaciones relacionadas con el suelo y el desarrollo urbano sostenible. Su objetivo es asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos relacionados con la urbanización y prevenir prácticas opacas o corruptas en este ámbito.
Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana	4	c) Ordenación del territorio y ordenación urbanística. El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.
	25.3	Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo.
Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, 8/2013		Incorpora la sostenibilidad y la participación como principios básicos para rehabilitar áreas urbanas.
Reglamento de Planeamiento Urbanístico, Real Decreto 2159/1978		Establece la obligatoriedad de someter los planes urbanísticos a información pública durante un mínimo de un mes, permitiendo a ciudadanos y entidades presentar alegaciones o sugerencias. La administración debe garantizar la publicidad y accesibilidad de los documentos y considerar las aportaciones ciudadanas antes de la aprobación definitiva, promoviendo la transparencia y participación democrática en la planificación urbana.

Elaboración propia, 2025

Tabla 4. Análisis de la normativa según principios, naturaleza y modelo del Marco Normativo para la participación ciudadana en la planificación urbana

Norma	Principios reflejados	Naturaleza	Modelo de participación
Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	Transparencia, participación, sostenibilidad, eficiencia, coherencia	Proactiva	Consultivo y de cooperación
Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	Sostenibilidad, eficiencia, cohesión social, participación, transparencia	Proactiva	Consultivo y de cooperación
Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico	Ordenación racional, participación, coherencia, eficiencia	Proactiva	Consultivo

Elaboración propia, 2025

Por un lado, la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, promueve la consulta pública, la colaboración interadministrativa y la transparencia, asegurando igualdad en los derechos urbanísticos y evitando prácticas corruptas. El Texto Refundido, de la Ley del Suelo, refuerza el derecho ciudadano a la información y participación en el Artículo 4 y se exigen resúmenes ejecutivos claros en los procesos de aprobación urbanística en el Artículo 25. En cuanto a la recuperación de lo existente, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas establece la sostenibilidad y la participación como principios clave en

la rehabilitación de áreas urbanas. Por último, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico obliga a someter los planes urbanísticos a información pública durante al menos un mes, permitiendo alegaciones y garantizando la transparencia antes de su aprobación definitiva.

Marco normativo: Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid

En el ámbito autonómico, la Comunidad de Madrid regula la participación ciudadana en la planificación urbana mediante un conjunto de normativas y políticas que fomentan la intervención activa de la ciudadanía en los procesos de desarrollo urbano. Destacan la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y, en el ámbito local para el Ayuntamiento de Madrid, el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC), junto con el Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Estas normativas garantizan el derecho a la información, la consulta y la toma de decisiones a nivel municipal y pueden servir de referencia para otros gobiernos locales.

Tabla 5. Marco normativo para la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento

Normativa	Artículo	Objetivos
Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, 9/2001	3	Principios rectores y fines de la ordenación urbanística: d) Participación ciudadana en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos. Y acceso a los documentos que integran los instrumentos de planeamiento y ejecución, durante el proceso de su redacción y con posterioridad a su aprobación.
	57	Procedimiento de aprobación de los Planes Generales. b)La aprobación inicial del PGOU incluye un periodo mínimo de un mes de información pública para garantizar la participación ciudadana y la consulta a órganos públicos mediante informes simultáneos. c)Modificaciones tras la información pública.Si se introducen cambios sustantivos en el documento, la ciudadanía vuelve a participar a través de un nuevo periodo de información pública, similar al establecido en la etapa inicial.
Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC), del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004	4	Derecho general de información, garantizando a los ciudadanos el acceso a datos y documentos municipales de forma clara, actualizada y en los términos que establece la normativa.
	12 y 13	1. Las Administraciones Públicas intervinientes fomentarán la participación y la colaboración de los propietarios, residentes y titulares de actividades en las fases de planificación, desarrollo y ejecución. Derecho de petición, permitiendo a los vecinos (ciudadanos) solicitar actuaciones o formular propuestas al Ayuntamiento, debiendo estas ser respondidas dentro de los plazos legales.
	15 - 19	Derecho de participación de los vecinos y entidades ciudadanas en los órganos del Ayuntamiento, incluyendo su intervención en los plenos, juntas y comisiones, así como en otros mecanismos que fomenten la implicación en la toma de decisiones locales.
	19 y siguientes	Derecho de iniciativa y propuesta ciudadana, permitiendo a los vecinos y entidades formular propuestas o iniciativas sobre asuntos de interés general para el municipio, a través de iniciativas ciudadanas para promover actividades de interés público, que se caracteriza por tener que ser canalizada a través de entidades ciudadanas y el derecho de propuesta, a través del cual todos los ciudadanos tienen el derecho a dirigirse individual o colectivamente a cualquier autoridad u órgano municipal para elevar propuestas de actuación.
	22	Derecho de propuesta ciudadana. Se establecen los mecanismos de participación individual o colectiva, mediante el cual, todos los ciudadanos tienen el derecho a dirigirse individual o colectivamente a cualquier autoridad u órgano municipal para elevar propuestas de actuación, comentarios o sugerencias en materia de competencia municipal o de interés local.
	24	El Ayuntamiento puede convocar consultas populares en el ámbito de sus competencias, permitiendo a la ciudadanía expresar su opinión sobre asuntos de interés municipal.
	27	Las Audiencias Públicas. Espacios de participación donde el Ayuntamiento presenta y debate con la ciudadanía cuestiones de especial relevancia municipal. Por iniciativa del Alcalde, Concejal-Presidente, A petición ciudadana (5% de la población y órganos de participación (Consejo Director de la Ciudad o el Consejo Territorial del Distrito).
	50	Uso de tecnologías de la información para fomentar la participación ciudadana.
57	Enfatiza la obligatoriedad de la transparencia en los procesos urbanísticos y establece principios clave para garantizar la participación activa y el acceso a la información pública durante el desarrollo de los Planes Generales y sus modificaciones (Información pública obligatoria, facilitación de la participación ciudadana, consulta a organismos públicos y revisión basada en aportaciones ciudadanas).	

Tabla 6. Análisis de la normativa según principios, naturaleza y modelo del Marco Normativo para la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento

Norma	Principios reflejados	Naturaleza	Modelo de participación
Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid	Participación ciudadana, sostenibilidad, función social de la propiedad, transparencia, coherencia	Proactiva	Consultivo y de cooperación
Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004	Derecho de información, derecho de petición, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, audiencia pública, transparencia, inclusión, empoderamiento	Proactiva	Consultivo, informativo y de cooperación

Elaboración propia, 2025

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001) fomenta la participación ciudadana en la planificación urbanística, garantizando el derecho de los ciudadanos a involucrarse en la formulación, gestión y ejecución de actividades urbanísticas en su Artículo 3. También asegura el acceso público a los documentos de planeamiento durante su redacción y tras su aprobación.

En su Título Preliminar, la Ley establece los principios rectores y objetivos de la ordenación urbanística, que incluyen garantizar la efectividad del régimen urbanístico del suelo; regular el planeamiento, su ejecución y la intervención en el uso del suelo, la edificación y el mercado inmobiliario; y considerar la actividad urbanística como una función pública, gestionada por las Administraciones públicas.

En el Artículo 57, se establece el procedimiento para la aprobación de los PEGOU (ver figura 3. Tramitación PGOU), incluyendo periodos para que la información pública sea expuesta y que los ciudadanos puedan consultar y realizar alegaciones. Si se realizan cambios significativos tras este periodo, se abre una nueva fase de consulta pública. A continuación, se explican cada una de las fases (Álvaro Cerezo, 2024):

1. Acuerdo de inicio:

- Acuerdo de aprobación inicial adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, ya sea de oficio, a iniciativa propia, o por propuesta de otra Administración pública territorial.
- Este acuerdo debe indicar si el plan se ajusta al avance previamente aprobado y detallar cualquier variación.
- Consejo Asesor de Planeamiento. Interviene en el proceso de elaboración y aprobación de los PGOU durante las fases de consulta y asesoramiento técnico.

2. Información Pública:

- Tras la aprobación inicial, el plan se somete a información pública por al menos un mes.
- Se solicitan informes de órganos y entidades públicas relevantes que puedan verse afectadas por el plan.
- Se garantiza que la información pública fomente una participación efectiva de ciudadanos y titulares de derechos.

3. Revisión y Correcciones:

- A partir de los resultados de la información pública, el Pleno del Ayuntamiento puede decidir introducir correcciones al documento
- Si estas correcciones son sustantivas, el documento debe someterse nuevamente a información pública y requerimiento de informes.
- El Consejo puede emitir opiniones técnicas o valorar la viabilidad de las modificaciones propuestas.

4. Análisis Ambiental:

- Una vez ajustado el plan, el documento técnico se remite a la Consejería de Medio Ambiente para la emisión del informe definitivo de análisis ambiental en un plazo de dos meses.

5. Aprobación Definitiva:

- Tras la aprobación provisional del plan, el expediente completo se envía a la Consejería de Ordenación Urbanística, que decide si aprueba el plan definitivamente.

6. Modificaciones Puntuales:

- Las modificaciones no sustanciales del planeamiento urbanístico siguen un procedimiento simplificado.
- Los informes sectoriales necesarios deben emitirse en un plazo máximo de un mes; si no se entregan a tiempo, se consideran favorables.

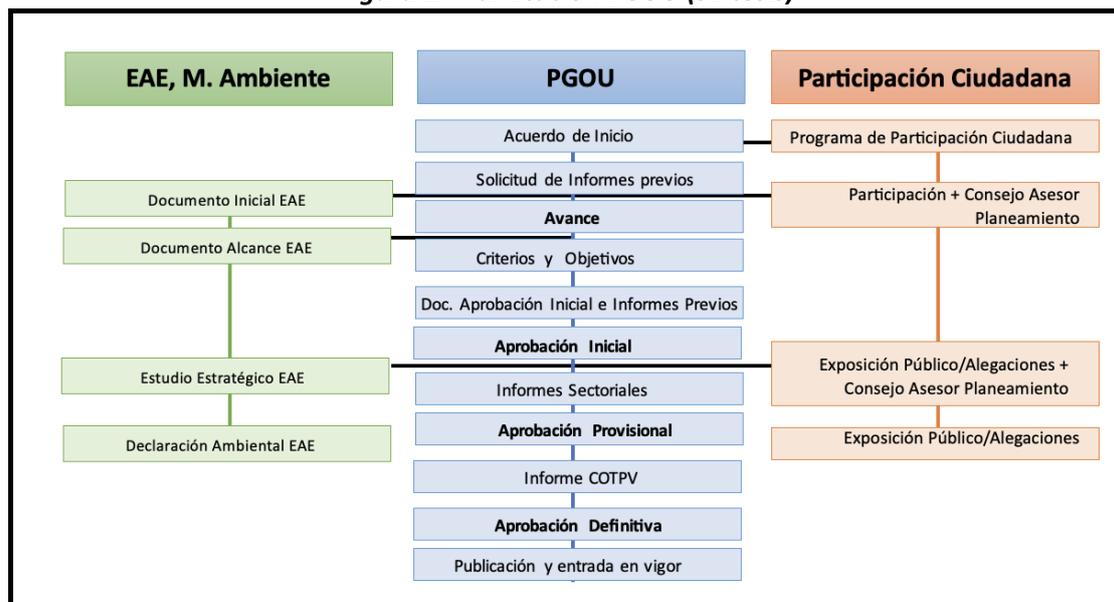
Consideraciones Adicionales:

- Las disposiciones de este artículo prevalecen sobre legislaciones sectoriales en aspectos relacionados con la tramitación y plazos de los informes necesarios.

Este marco normativo asegura un proceso estructurado y participativo para la planificación urbana, equilibrando el control técnico-administrativo y la integración de la opinión pública (Álvaro Cerezo, 2024).

Como se observa en el siguiente cuadro, la participación ciudadana tiene incidencia en las fases de tramitación de los planes generales: 1. En el Acuerdo de Inicio mediante el Participación Ciudadana; 2. En la fase de preparación del plan, preliminar a la entrega de los avances; 3. Después de las aprobaciones inicial, provisional y definitiva.

Figura 1. Tramitación PGOU (síntesis)



Fuente: (Profesor Álvaro Cerezo, 2024)

Por otro lado, en el ámbito local, el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC), aprobado el 31 de mayo de 2004, establece derechos fundamentales para la participación. En el Artículo 4, se asegura el acceso de los ciudadanos a información clara y actualizada sobre datos y documentos municipales, conforme a los principios de transparencia. En los Artículos 12 y 13 se fundamenta el derecho de petición, permitiendo a los vecinos (ciudadanos en general) solicitar actuaciones o proponer iniciativas al Ayuntamiento, con la obligación de obtener respuesta en plazos legales.

De los Artículos 15 al 19, se detalla el derecho de los vecinos y entidades ciudadanas a participar en los órganos del Ayuntamiento, incluyendo plenos, juntas y comisiones, promoviendo su implicación en la toma de decisiones locales. En los Artículos 19 y subsecuentes se desarrolla el derecho de iniciativa ciudadana, que habilita a vecinos y entidades a presentar propuestas de interés general para el municipio. Estas iniciativas deben ser canalizadas a través de entidades

ciudadanas y se caracterizan por la posibilidad de dirigirse a cualquier autoridad u órgano municipal.

El Artículo 22, refuerza la participación individual o colectiva, permitiendo a los ciudadanos dirigirse a las autoridades municipales para exponer propuestas, comentarios o sugerencias. En el marco del ROCP, las directrices del proceso para el ejercicio del derecho de propuesta ciudadana establecen pasos claros. Los ciudadanos pueden presentar propuestas tanto a través de la plataforma de gobierno abierto *Decide Madrid* como presencialmente en las Oficinas de Atención a la Ciudadanía. Las propuestas deben incluir una exposición y motivación detallada, junto con los datos del proponente, que son tratados de forma confidencial (Casado Echarren, A. 2018).

Una vez publicadas, las propuestas pueden recibir apoyos durante 12 meses, ya sea en línea o en las oficinas correspondientes. Si alcanzan un apoyo equivalente al 1% de los empadronados mayores de 16 años en Madrid, se abre una fase de debate público de 90 a 150 días. Durante este período, la ciudadanía puede discutir y enriquecer la propuesta.

Por último, las propuestas se someten a votación durante siete días y si son aprobadas por la mayoría se convierten en propuestas colectivas. El Ayuntamiento elabora un informe técnico que evalúa su legalidad, viabilidad y coste, y establece las medidas para su implementación o explica las razones que podrían impedirla. Este proceso asegura un modelo participativo que combina transparencia, debate público y toma de decisiones informada, consolidando la participación activa.

En el Artículo 24, establece que el Ayuntamiento puede convocar consultas populares en el ámbito de sus competencias, permitiendo a la ciudadanía expresar su opinión sobre asuntos de interés municipal. La convocatoria y realización de estas consultas se ajustarán a la legislación vigente y requerirán la autorización previa del Gobierno de la Nación, conforme al artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. (Casado Echarren, A. 2018).

Aplicabilidad de la ROCP en mecanismos participativos:

1. *Decide Madrid*. La plataforma ha hecho efectiva la previsión del Artículo 50, del ROCP, al utilizar tecnologías de la información para fomentar la participación ciudadana. Proporciona un espacio de debate entre los ciudadanos y la administración municipal para plantear propuestas, permitiendo a los vecinos pronunciarse sobre ellas y ofreciendo a la administración información valiosa sobre las prioridades e intereses de la ciudadanía madrileña (Casado Echarren, A. 2018). Las Audiencias Públicas. Se regulan en el artículo 27, del ROCP, son espacios de participación bidireccional entre el Ayuntamiento y la ciudadanía para debatir cuestiones municipales relevantes y formular propuestas. Se convocan de oficio o a solicitud, desarrollándose mediante grupos de trabajo que elaboran planes o proyectos sometidos a consulta vecinal. Aunque incluyen expertos para garantizar rigor técnico, limitan la participación ciudadana general. Los resultados se publican en la web abierta para respaldo ciudadano, y el Ayuntamiento decide su viabilidad, aunque puede justificar la no ejecución pese al proceso participativo. A partir de este mecanismo, se han realizado diferentes intervenciones participativas entre las que destacan la Mesa para la remodelación de la Plaza de España, Modificación Puntual del Plan General y un nuevo Plan Parcial de Mahou-Vicente Calderón, Mesa de Castellana Norte para propuesta alternativa de Plan Parcial y Mesa de Rehabilitación Madrid, entre otras (Casado Echarren, A. 2018).
2. *Consul Democracy*. Es una plataforma digital de participación ciudadana de la Comunidad de Madrid, de otros gobiernos locales en España e internacionales. Su objetivo es promover la participación directa de los ciudadanos en los procesos de toma

de decisiones y en la creación de iniciativas, para así alcanzar una democracia más inclusiva y colaborativa. Las fases para la propuesta de iniciativas son:

- Creación. Los ciudadanos registran y presentan su propuesta en la plataforma, incluyendo detalles y motivaciones.
- Difusión. La propuesta se publica y está disponible para que otros ciudadanos la conozcan y apoyen.
- Recogida de apoyos. Se debe de alcanzar un número mínimo de respaldos para avanzar.
- Debate público. La propuesta se complementa con comentarios y sugerencias de otros ciudadanos y agentes interesados.
- Evaluación técnica y jurídica. Se analiza su viabilidad legal, técnica y económica.
- Votación. Los ciudadanos votan para decidir si la propuesta es aceptada.
- Implementación. Las iniciativas aprobadas son ejecutadas por la administración pública con seguimiento y transparencia.

La Autonomía de la Administración Local

En este apartado se exploran las normativas que dotan de autonomía a los gobiernos locales para la gestión de asuntos públicos y la creación de instrumentos que promuevan la participación ciudadana en las decisiones que afectan directamente a los ciudadanos.

Tabla 7. Marco normativo para la Autonomía a nivel local

Normativa	Artículo	Objetivos
Carta Europea de la Autonomía Local		Define la autonomía local como el derecho y capacidad de las entidades locales para gestionar una parte importante de los asuntos públicos, conforme a la ley, con responsabilidad propia y en beneficio de sus habitantes. Refuerza la idea de los municipios como comunidades con identidad propia dentro de la sociedad.
Constitución Española, 1978	140	Configura a los Municipios como entidades básicas dentro de la organización territorial del Estado, a las que se les reconoce autonomía, personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los respectivos ayuntamientos, a los que les corresponde el gobierno y administración municipal, representan el nivel territorial de menor escala respecto de la Administración central y las respectivas Administraciones Autonómicas, lo que les ha caracterizado como la Administración territorial más próxima y cercana al ciudadano
Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), 7/1985	1	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.
	11	Regula la capacidad de actuación de los entes locales en el ejercicio de sus competencias. Establece que los municipios, provincias y demás entidades locales pueden ejercer sus competencias directamente o mediante fórmulas de gestión indirecta, según lo previsto por la ley. Asimismo, permite la colaboración entre administraciones públicas y con entidades privadas para mejorar la gestión de los servicios y actividades de interés público, siempre respetando los principios de eficiencia, economía y responsabilidad.
	18	Establece los derechos fundamentales de los vecinos en el ámbito municipal. Los principales derechos que otorga incluyen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la información pública. Los vecinos pueden acceder a la información y documentación en poder de la administración municipal, siempre que no esté restringida por leyes específicas. 2. Participación en la gestión municipal. Los ciudadanos tienen derecho a intervenir en los asuntos públicos municipales, tanto directamente como a través de asociaciones vecinales reconocidas. 3. Petición y propuesta. Los vecinos pueden formular peticiones y propuestas a las autoridades locales, quienes están obligadas a atenderlas. 4. Consulta y participación. En procesos relevantes, los municipios deben garantizar la consulta y participación ciudadana, fortaleciendo la toma de decisiones inclusivas y transparentes.
	24	Permite a los municipios crear órganos territoriales de gestión desconcentrada para fomentar la participación ciudadana y mejorar la gestión local. Estos órganos tendrán las competencias y funciones asignadas por cada ayuntamiento, respetando la unidad de gobierno y gestión municipal y adaptándose a las características del territorio.

Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL), 57/2003	70	Impulsa la participación ciudadana en los municipios mediante reglamentos orgánicos que regulen procedimientos y canales efectivos, el uso de tecnologías de la información para fomentar la interacción y agilizar trámites, y la incorporación de iniciativas ciudadanas como herramientas clave para involucrar a la población en el gobierno local.
	128	Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Elaboración propia, 2025

El Artículo 3, de la Carta Europea de la Autonomía Local, define la autonomía local como el derecho y capacidad de las entidades locales para gestionar una parte importante de los asuntos públicos, conforme a la ley, con responsabilidad propia y en beneficio de sus habitantes. Refuerza la idea de los municipios como comunidades con identidad propia dentro de la sociedad. Donde “Legítima expectativa de toda comunidad vecinal de poder trasladar sus planteamientos al poder público más cercano e inmediato y así, participar en el gobierno y en la administración de los asuntos públicos que les atañen... y configura a los municipios como entidades básicas dentro de la organización territorial del Estado, a las que se les reconoce autonomía, personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los respectivos ayuntamientos, a los que les corresponde el gobierno y administración municipal, representan el nivel territorial de menor escala respecto de la Administración central y las respectivas Administraciones Autonómicas, lo que les ha caracterizado como la administración territorial más próxima y cercana al ciudadano” (Casado Echarren, A. 2018)

Estos preceptos son recogidos en el Artículo 140 de la Constitución Española, el cual garantiza la autonomía de los municipios, otorgándoles personalidad jurídica plena. La normativa asegura que los municipios participen en la vida pública de manera proporcional a sus características y tamaño, tomando como referencia la proximidad.

Este marco constitucional se desarrolla a través de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985. Según el Artículo 1, 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. Asimismo, el Artículo 11 regula la capacidad de los municipios para ejercer competencias directamente o mediante colaboración con otras administraciones públicas y entidades privadas, siempre bajo los principios de eficiencia, economía y responsabilidad.

La participación ciudadana también se expone en el Artículo 18 de esta ley, que establece derechos fundamentales para los vecinos, como son el derecho a la información pública, el acceso a la gestión municipal tanto directamente como a través de asociaciones vecinales, y la posibilidad de formular peticiones y propuestas a las autoridades locales. Además, se garantiza la consulta y participación en procesos relevantes, consolidando una toma de decisiones inclusivas y transparentes.

En cuanto a la planificación urbana y territorial, el Artículo 24 permite que los municipios establezcan órganos territoriales de gestión desconcentrada para fomentar la participación ciudadana y mejorar la gestión local. Para facilitar el conocimiento de los ciudadanos sobre los proyectos de su distrito o barrio y que se involucren en la planificación de actuaciones municipales en su distrito o barrio (ej. proyectos para la transformación de terrenos para la localización de nuevos comercios o usos residenciales) (Casado Echarren, A. 2018).

Finalmente, la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003) complementa a la LRRL con disposiciones para fomentar la participación. Según el Artículo 70, es necesario el uso de tecnologías de la información para fomentar la interacción y agilizar trámites, y promueve la incorporación de iniciativas ciudadanas como herramientas clave para

involucrar a la población en la gestión local. Y el Artículo 128 promueve que los ayuntamientos a crear distritos, como divisiones territoriales, con sus propios órganos de gestión desconcentrada, para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejoramiento.

En este sentido, teniendo autonomía las administraciones locales, el Ayuntamiento de Madrid ha desarrollado diversos mecanismos de participación ciudadana para integrar las opiniones y necesidades de los vecinos en la gestión pública. Entre ellos destacan: 1) legislación colaborativa, 2) procesos previos a actuaciones municipales, 3) presupuestos participativos y 4) foros locales, herramientas que refuerzan la democracia directa y garantizan decisiones más legítimas y representativas (Casado Echarren, A. 2018):

1. Procesos previos a actuaciones municipales. Son consultas directas sobre proyectos específicos, combinando formatos como debates vecinales, concursos de ideas y votaciones finales (presenciales o online). Un ejemplo destacado fue la remodelación de 11 plazas de Madrid, donde se votaron diagnósticos, necesidades y proyectos finales, garantizando tanto la viabilidad técnica como la relevancia ciudadana. Estos resultados son vinculantes para el ayuntamiento.
2. Presupuestos Participativos. Permiten a los vecinos de Madrid influir en la elaboración del presupuesto municipal, identificando necesidades, estableciendo prioridades y realizando un seguimiento de los compromisos. Este proceso se enfoca en la selección de propuestas de inversión a través de la web, antes de la formulación del presupuesto. Aunque tiene potencial, se limita a ciertos capítulos del presupuesto, y los fondos se distribuyen entre proyectos para toda la ciudad y otros que benefician a distritos específicos. Los ciudadanos pueden debatir y proponer durante un plazo de hasta dos meses, tras lo cual se evalúan las propuestas en términos de viabilidad económica y legalidad. Sin embargo, el presupuesto final debe ser aprobado por el Pleno del Ayuntamiento.
3. Foros locales. Son espacios abiertos para el diálogo y trabajo conjunto entre vecinos y responsables municipales en cada distrito. Sustituyen a los Consejos Territoriales, promoviendo una participación individual complementaria al asociacionismo y sirviendo como plataformas para propuestas y diagnósticos territoriales. Es importante destacar que según el Reglamento Orgánico de los Foros Locales (ROFL), son *“acuerdos que tengan por objeto manifestar la opinión del Foro Local y que tendrán un carácter referencial para el Concejal-Presidente”*. Estos acuerdos deben ser deliberados y debatidos en las sesiones del Pleno del Distrito, para que la voz vecinal sea escuchada en los órganos de decisión municipal. *“Este carácter referencial les otorga flexibilidad para influir en las políticas públicas, aunque no garantizan su implementación directa”* (Casado Echarren, A. 2018).
4. Planes de Barrio del Ayuntamiento de Madrid. ⁵⁰Estos planes priorizan intervenciones en barrios vulnerables basándose en indicadores que permiten establecer un ranking. Estas actuaciones abarcan aspectos sociales, dotacionales, educativos, laborales, urbanos, de convivencia, integración social y seguridad, con el objetivo de promover el reequilibrio territorial y social en Madrid. Los Planes de Barrio han facilitado la participación activa de asociaciones vecinales y sociales, trabajando en colaboración con las Juntas Municipales de Distrito y las Áreas de Gobierno en el diseño, implementación y evaluación de políticas municipales con enfoque social. Estas iniciativas se desarrollaron mediante acciones coordinadas por las entidades involucradas, con el objetivo de promover la cohesión social en los barrios.

⁵⁰ 6.1. Los planes de Barrio como ejemplo de buena práctica participativa y expresión del urbanismo colaborativo. Casado Echarren, A. (2018) 224

5. Madrid Escucha⁵¹. Programa experimental que busca espacios de intermediación y concertación entre técnicos municipales y proyectos ciudadanos, con el objeto de resolver cuestiones más técnicas o normativas, dentro de un marco de colaboración y confianza (Jaenicke, 2018)

El Plan de Barrio es una figura diseñada principalmente para abordar la regeneración integral de áreas específicas dentro de la ciudad. Aunque en la regulación estatal y autonómica suele asociarse al Plan Especial, caracterizado por ser un instrumento versátil de contenido sectorial con capacidad limitada de ordenación territorial, su alcance puede variar en función de las necesidades específicas de cada área.

En casos donde se requiera una intervención más amplia o transformadora, pueden utilizarse figuras de planeamiento como los Planes Parciales, orientados generalmente a la reforma interior, o incluso modificaciones puntuales del Plan General de Ordenación Urbana. A pesar de estas variaciones, la estrategia de regeneración urbana agrupa estas intervenciones bajo la denominación de Planes de Barrio, destacándolos como herramientas clave para estructurar y coordinar acciones de mejora en ámbitos locales (Casado Echarren, 2018).

⁵¹ <http://medialab-prado.es/article/madrid-escucha-taller>

Anexo B. Diagnóstico Participativo de Alcorcón

Como parte de las iniciativas de diagnóstico participativo del proyecto, del 19 al 28 de Julio de 2022, se realizó una consulta inicial telefónica a una muestra de 600 vecinos que tuvo por objetivo conocer la opinión, la valoración y percepción de la ciudadanía de Alcorcón sobre su municipio; así como identificar las carencias y áreas de oportunidad a tener en cuenta a la hora de planificar la futura transformación de la zona.



Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

- 01. Introducción
- 02. Primeras acciones participativas
 - 02.1. Consulta inicial
 - 02.2. Encuentros vecinales
- 03. Conclusiones: oportunidades para 'Alcorcón Norte'
- 04. Plan de Participación hoja de ruta 2022-2024

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02. Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

La consulta inicial se enmarca en el proceso de participación ciudadana que pretende impulsar la Asociación Puerta Oeste Alcorcón (APOA) de propietarios de los terrenos que van desde la A5 y el C.C. Tres Aguas hasta Boadilla del Monte, pertenecientes al término municipal de Alcorcón.

Dentro de este proceso participativo se incluye, en primer lugar, un cuestionario inicial telefónico a una muestra de 600 vecinos que tiene por objetivo conocer la opinión, la valoración y percepción de la ciudadanía de Alcorcón sobre su municipio, así como identificar las carencias y áreas de oportunidad a tener en cuenta a la hora de planificar la futura transformación de la zona.

FICHA TÉCNICA	
Muestra actual	n=600 entrevistas
Técnica de investigación	Entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (CATI) mediante cuestionario estructurado.
Muestreo	Politépico estratificado: afiliación proporcional atendiendo a sexo, edad y tamaño del municipio.
Ámbito geográfico	Alcorcón
Período trabajo de campo	Del 19 al 28 de Julio de 2022

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02. Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

Datos demográficos de los encuestados:

Hombres
47%

Mujeres
53%

Edad	Porcentaje
De 16 a 35 años	20,5%
De 36 a 50 años	32,8%
De 51 a 65 años	21,7%
Más de 65 años	26,0%

¿Vives o trabajas en Alcorcón?

17%
Vivo y trabajo en Alcorcón

2%
Trabajo en Alcorcón

81%
Vivo en Alcorcón

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02. Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

Valoración de los aspectos relativos a la calidad de vida en Alcorcón:

Aspecto	Valoración (0-9)
POSSIBILIDAD DE PARTICIPACIÓN EN VIDA COMUNITARIA	5,28
LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO URBANO	6,02
SEGURIDAD	6,5
OCIO, CULTURA Y DEPORTE	6,78
CONEXIÓN CON MADRID Y OTROS MUNICIPIOS	8,06
TRANSPORTE PÚBLICO INTERNO	7,78
ESPACIOS PÚBLICOS Y ZONAS VERDES	7,08
SERVICIOS Y EQUIPAMIENTOS	7,64
CALIDAD Y PRECIO DE LA VIVIENDA	5,26

Los aspectos mejor valorados son los relativos a la movilidad y conectividad, destacando la conexión con Madrid y otros municipios (8.06).

Por el contrario, destaca la necesidad de inversión de calidad y precio asequible (con la valoración más baja).

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

Resultados relativos al nuevo desarrollo urbanístico:

¿En qué medida consideras que el proyecto que se lleve a cabo puede generar problemáticas para el municipio?

Más del 80% de los encuestados consideran que el proyecto supondrá ninguna, pocas o algunas problemáticas, destacando de las mencionadas la preocupación por déficit de servicios de transporte y movilidad suficientes al ámbito.

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

Resultados relativos al nuevo desarrollo urbanístico:

En los próximos meses se realizarán consultas participativas sobre el desarrollo de esta zona. Si te diesen la oportunidad de dar tu visión sobre el proyecto, ¿te gustaría participar?

Más del 80% de los encuestados manifiesta su predisposición a involucrarse en un proceso de participación para contribuir al desarrollo del ámbito.

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.1. Consulta inicial

Conclusiones de la consulta:

- Hay un **alto reconocimiento** del ámbito como área perteneciente al municipio y de posible expansión futura del mismo
- Se percibe como un desarrollo que puede traer **muchas más oportunidades** que problemáticas para el municipio
- Hay **buena predisposición** a involucrarse en un **proceso participativo** para trabajar en la propuesta de desarrollo urbanístico

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.2. Encuentros vecinales

Una propuesta tan ambiciosa como la ordenación urbanística del norte de Alcorcón no puede prescindir de un proceso participativo creando un intenso y continuo canal de comunicación con los habitantes de Alcorcón, así como expandir la conversación y despertar el interés más allá del propio municipio.

Hemos iniciado unos primeros encuentros con agentes clave para plantear un **diálogo desde el comienzo** que genere **confianza**, demuestre **transparencia** y posibilite un marco de **colaboración** con claros objetivos, definiendo los retos y oportunidades para el proceso de participación.

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.2_ Encuentros vecinales

Conclusiones primeros encuentros

¿Qué inquietudes y preocupaciones tienen las entidades locales?

- Un barrio nuevo tiene que estar dirigido a la gente joven, si esto no es así, no va a tener ningún éxito.
- Actualmente existen pocas instalaciones públicas, que se construyeran y se dieran de lado, no queremos que suceda lo mismo en el nuevo barrio.
- Que algunos de los "quintos" que se están formando en la parte antigua de Alcorcón crezcan en el nuevo barrio.
- La conectividad con el nuevo barrio, tiene que estar muy bien comunicada.
- Barrios externos como Fuente Cisneros o Ventorro del Cano están olvidados actualmente, no puede pasar eso con el nuevo desarrollo urbanístico.
- La continuidad de una ciudad rota, dividida por la A5.
- La llegada del Cercanías al nuevo desarrollo es fundamental para muchos.
- La llegada de las infraestructuras urbanas básicas, como fontanería, suministro de agua y luz y otros servicios básicos a la zona
- La integración con el bosque verde es fundamental y tiene que ser esencial.
- Inquietud por las alturas de las viviendas dada la proximidad al aeródromo de Cuatro Vientos
- Actualmente se forman grandes atascos en las entradas y salidas del municipio cada día... si hay más viviendas, el tráfico será peor o no se que se amplíen el número de carriles y de entradas y salidas de las autopistas y carreteras colindantes.

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

02_ Primeras acciones participativas

02.2_ Encuentros vecinales

Conclusiones primeros encuentros

¿Qué expectativas genera el nuevo desarrollo para las entidades locales?

- Actualmente hay escasez de instalaciones deportivas y culturales, el nuevo barrio podrá cubrir estas necesidades.
- Las nuevas tecnologías del deporte.
- Se cree que el nuevo barrio ayudará a mejorar todo el municipio.
- Las fiestas en historia del municipio, y no se debería perder esta identidad en el nuevo desarrollo.
- Esperamos una remodelación de los polígonos de Alcorcón, descuidados, viejos y olvidados.
- Vemos esencial una labor informativa del proyecto: valor estratégico para el municipio, histórico, medioambiental...
- Cada vez más la ciudadanía quiere diversidad de viviendas (g: unifamiliares, edificios de baja altura, etc.)
- El comercio de barrio es fundamental, que tengas todo a mano y no tengas que irte a centros comerciales.
- Oportunidades para los jóvenes en lo que ha viviendas se refiere: precios asequibles y con ayudas.
- Los ciudadanos de Alcorcón consideran la historia fundamental: explicar que si hace X años se creó para mejorar, este desarrollo urbanístico puede ir en esa línea de comunicación.

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

03_ Conclusiones: oportunidades para 'Alcorcón Norte'

Alcorcón Norte PRÓXIMO

...un modelo de células urbanas localizadas en la ciudad de 15 minutos

¿Qué desandan los vecinos?

- Nuevos equipamientos y servicios
- Espacios culturales y deportivos
- Actividad económica y mezcla de usos
- Conectividad y movilidad
- Medios de transporte alternativos
- Cercanía y facilidad de llegada

"Necesitamos una barriada nueva con servicios y buena conectividad"

"Espero que crece empresas e industria que generen empleo para la zona"

Alcorcón Norte VERDE

...un ecosistema integrado en el área verde regional y el bosque metropolitanano

¿Qué desandan los vecinos?

- Más espacios verdes, parques y jardines
- Áreas ciclistas: Conexión para desplazarse en bicicleta
- Un espacio urbano comprendido con el medio ambiente: emisiones cero y menos contaminación

"Un desarrollo que haga un hábitat más ecológico, tanto para las personas como para las animales"

"Que sea contemplativa con el medio ambiente, también espacios recreativos como zonas de deporte, que sirva de ejemplo para el resto del municipio"

Alcorcón Norte INTERGENERACIONAL

...un proyecto inclusivo y accesible basado en la ciudad de 5-10

¿Qué desandan los vecinos?

- Viviendas accesibles para los más jóvenes
- Servicios para los mayores y el fomento del envejecimiento activo y saludable
- Espacios públicos pensados en las niñas
- Cohesión social, identidad y comunidad

"Yahán viviendas asequibles para los jóvenes"

"Las personas mayores necesitan bienestar, salud y para los jóvenes educación, buena conexión y comunidad"

Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte

04_ Plan de Participación

hoja de ruta 2022-2024

cohesionar

Ampliar el colectivo social comprometido con el proyecto

Mapas colaborativos

Encuentros vecinales

Talleres con grupos vulnerables (Infancia, Jóvenes, Pread)

comunicar

Explicar los valores del proyecto y sus avances a tiempo real

Identidad visual del proyecto

Plataforma web y RSS

Herramientas de engagement Digital

co-diseñar

Integrar las mejores ideas, necesidades y aspiraciones locales en el proyecto

Laboratorios urbanos (encuentros entre ciudadanos y expertos)

Nuevos modelos de vivienda accesible

Espacios públicos post-covid

Mezcla de usos y equipamientos

Transición energética y descarbonización

Resiliencia y cambio climático

Conectividad y movilidad alternativa

OBI y Agenda Urbana

innovar

Posicionar el proyecto a la vanguardia del desarrollo urbano sostenible

HD con universidades y centros de innovación

Foros internacionales, Exposiciones, Publicaciones, etc...

Participatory Group Comunidad de Prácticas Ayuntamiento