

INFORME

"BASES PARA LA ORDENACIÓN DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN ARAGÓN"

Rosario Tur Ausina

Profesora Contratada doctora de Derecho constitucional

(Titular acreditada)

Universidad Miguel Hernández de Elche

charo.tur@umh.es

Marzo - 2010

INDICE

| | |
|--|--------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | pág. 4 |
| II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. PARTICULAR ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL..... | 6 |
| III. LEYES, LIBROS BLANCOS Y PLANES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. PARTICULAR ATENCIÓN AL REFERENTE AUTONÓMICO ESPAÑOL Y AL ESTUDIO DE EXPERIENCIAS COMPARADAS DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONALISTA..... | 16 |
| A) Breves notas sobre la experiencia anglosajona..... | 16 |
| B) El referente supranacional europeo..... | 17 |
| C) Análisis comparado de las experiencias regionales en otros sistemas políticos: Italia y Francia..... | 24 |
| 1) <i>Las leyes regionales italianas.....</i> | 24 |
| a) La ley toscana de 2007..... | 25 |
| b) La ley de la Emilia-Romagna de 2010..... | 39 |
| 2) <i>La experiencia francesa de la Región de Poitou-Charentes.....</i> | 48 |
| D) El marco autonómico en materia de participación ciudadana..... | 51 |
| 1) <i>A modo de introducción: hard law y/o soft law.....</i> | 51 |
| 2) <i>El hard law autonómico en materia de participación ciudadana: la ley valenciana y el proyecto de ley canario. Análisis simultáneo.....</i> | 53 |
| 3) <i>El soft law autonómico en materia de participación ciudadana.....</i> | 74 |
| a) Cataluña..... | 75 |
| b) Comunidad Valenciana..... | 83 |
| c) Canarias..... | 90 |
| 4) <i>Iniciativas "para" los entes locales: el reglamento-tipo de participación.....</i> | 92 |

IV. PROPUESTA DE BASES PARA UN FUTURO

LIBRO BLANCO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARAGÓN

| | |
|--|-----|
| COMO INSTRUMENTO GLOBAL PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA..... | 93 |
| A) Norma de <i>hard law</i> o de <i>soft law</i> ?..... | 93 |
| B) Un modelo "participado"..... | 94 |
| C) Principios y objetivos: la configuración de un modelo "propio" de participación ciudadana..... | 95 |
| D) Instrumentos, actividades y cauces para la participación..... | 97 |
| E) Instituciones "para" y "por" la participación..... | 99 |
| F) Diseñar un modelo que "lidere" y/o "fomente" la participación a nivel local..... | 101 |

V. ANEXOS

ANEXO I. Libro Blanco para la Gobernanza Europea

ANEXO II. Región de La Toscana. *Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*

ANEXO III. Región de la Emilia-Romagna. *Legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e participación alla elaboración de las políticas regionales y locales*

ANEXO IV. Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

ANEXO V. Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

ANEXO VI. Proyecto de ley canaria de fomento de la participación ciudadana (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de junio de 2009)

ANEXO VII. *Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010*. Generalitat de Catalunya

ANEXO VIII. Plan Director de Ciudadanía 2008-2011. Generalitat Valenciana

ANEXO IX. Memoria del Proceso Participativo realizado para la presentación del Plan Canario de Participación Ciudadana y la redacción del Anteproyecto de Ley de fomento a la Participación Ciudadana. 5 de marzo de 2009

ANEXO X. Reglamento-tipo de Participación Ciudadana. Aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP, 26 de abril de 2005

I. INTRODUCCIÓN

El Informe que se presenta pretende servir de base para la articulación en la Comunidad Autónoma aragonesa, de la ordenación de la **democracia participativa**, entendida como el conjunto de actividades y acciones llevadas a cabo tanto por la ciudadanía a título individual como por las diversas colectividades posibles, con el objetivo de influir y contribuir a la formación de la gestión jurídico-política. Un modelo democrático que insiste más en su aspecto "deliberativo" –con la reducción de la distancia que separa a dirigentes políticos insertos en la siempre inaccesible burocracia administrativa, y la sociedad misma-, que en el propiamente "decisional", desde una configuración más "madura" y "avanzada" de la democracia.

Este compromiso se enmarca en el impulso estatutario a esta nueva vertiente de la dinámica democrática en el ámbito autonómico aragonés, así como en la práctica llevada a cabo en este territorio con la creación en el seno del Gobierno aragonés, de una Dirección General de Participación Ciudadana.

A tal efecto, se lleva a cabo un análisis de diversos bloques temáticos relativos, en primer lugar, a la ubicación de la democracia participativa en el bloque de constitucionalidad, con un análisis al efecto de la jurisprudencia constitucional. Asimismo, se realiza un examen comparativo de la normativa -tanto del denominad *hard law* como del *soft law*- elaborada desde otros entes territoriales -ya se trate de experiencias del sistema autonómico español, como desde el derecho comparado-, y desde organizaciones supranacionales -sirviendo al efecto la experiencia de la Unión Europea-.

Como es lógico, por cuanto excedería los objetivos del presente estudio, se prescinde de llevar a cabo una labor que pretenda abarcar todo instrumento o normativa relativa, en general, a la participación ciudadana (lo que sin duda nos introduciría en el inmenso ámbito de la regulación sectorial), optándose por un análisis de la democracia participativa que toma como referencia 3 ejes: 1) como punto de partida, el marco jurídico-teórico para la democracia participativa en nuestro ordenamiento constitucional; 2) la democracia participativa desde una perspectiva regional; y 3) la elaboración en dicho ámbito geográfico de instrumentos (de derecho duro o derecho blando) para la regulación más o menos estable de la participación ciudadana. Y ello si bien nos sirva para completar el estudio la búsqueda de ciertas influencias como la anglosajona, o el referente que para los Estados constituye el marco de la Unión Europea.

El análisis referido permite apuntar en un último bloque de estudio, los elementos que podrían llegar a conformar un modelo integral de participación ciudadana para la Comunidad Autónoma aragonesa en la forma, muy posiblemente, de Libro Blanco. Opción que, por lo demás, sería pionera en nuestro Estado.

II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. PARTICULAR ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

El texto de la Constitución Española es ciertamente parco en lo que a diversidad de instrumentos democráticos se refiere: elaborada en el año 1978, como es bien sabido su objeto prioritario de atención fue la "representación política" -democracia representativa- articulada básicamente a través del art. 23 CE y de otros particulares preceptos (arts. 68-69, 151.1, 140); y junto a ello, también de modo un tanto lacónico, concretos instrumentos de "participación directa" (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3, 168.3, y Disposición Transitoria 4ª.1 CE: diversas modalidades de referéndum y autorización de consultas populares). Se le suma, por último, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), el derecho de petición (art. 29), y el régimen de concejo abierto (art. 140)

Por su parte, la democracia participativa como *tertium genus* diverso -pero no alternativo-, a la democracia representativa y a la democracia directa, sólo de forma indirecta se desprendería, en forma de "principio" y sin que pueda aludirse a un "derecho de participación" oponible a la acción de los poderes públicos, del propio art. 9.2 cuyo texto, impregnado de un indudable "dinamismo interpretativo", proclama que "*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran 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*". El tenor literal de este precepto evoca, como es admitido por la doctrina, un modelo democrático en el que tiene cabida la democracia participativa como superación, tanto del monopolio del espacio público por las elites políticas, como de la desafección y apatía política, explorando en resumidas cuentas los más variados y diversos canales de participación ciudadana. La riqueza del modelo democrático plasmado por el constituyente desde los principios nucleares de la Carta Magna es, en realidad, notoria, a pesar de que con posterioridad su concreción tenga como objetivo básico la articulación de la democracia representativa. En efecto, respecto al texto constitucional –y veremos que también en la propia doctrina del Tribunal Constitucional-, la balanza se inclina claramente del lado de la democracia representativa. Y ello porque, pese a las diversas menciones a la participación en general, sólo la democracia representativa parece recibir –éste era además el sentir mayoritario en el momento postconstituyente- un tratamiento más acabado, predominando la democracia "gobernada", en lugar de la democracia "gobernante"

(en palabras de Burdeau). Pero ello no impide, sin embargo, admitir que la vía a una interpretación más dinámica de la democracia a través de instrumentos deliberativos y participativos se encuentre abierta: no sólo a partir del art. 9.2 –precepto clave- que fomenta a título individual la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino también porque el texto favorece en general el movimiento asociativo, así como la implicación de los más diversos grupos en la conformación de la vida política y social.

Ante una realidad creciente – iniciada en los años 60 del pasado siglo-, en la que se retoma el ideal de la “libertad de los antiguos” -participación activa y continua en el poder colectivo, en palabras de Constant-, como sustrato para un mejor ejercicio de la “libertad de los modernos” -disfrute apacible de la independencia privada, según el clásico autor citado, jugando la representación política al respecto un papel clave-, y desechando en consecuencia la idea de “oposición” entre ambos modos de ejercer la democracia desde la ciudadanía, están siendo los Estatutos de Autonomía -y fundamentalmente los denominados de “nueva generación”, surgidos a partir de 2005 -entre ellos, el aragonés (art. 15.1)-, los que de forma más incisiva han procedido a dar forma a esta vertiente de la democracia, haciendo realidad el mandato que deriva del ya mencionado artículo 9.2 de la Constitución Española.

Al margen de la cuestión relativa a la existencia o no de derechos estatutarios, que ya está convirtiéndose en un “clásico debate”, no puede negarse hoy que la democracia participativa ha alcanzado, en consecuencia, rango estatutario, encontrando acomodo, desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, en esta norma. Ello parece exigir un análisis de esta circunstancia a la luz, principalmente -aunque sin centrar dicho análisis en esta circunstancia-, del debate surgido de la inclusión de “nuevos derechos” en los recientes Estatutos de Autonomía (debate que se ha acompañado de una polémica doctrina iniciada por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto valenciano, STC 247/2007- doctrina pendiente por lo demás, de ratificación en la resolución de la impugnación contra el Estatuto catalán-).

Desde dichas premisas, la doctrina elaborada desde el Tribunal Constitucional en torno a la democracia participativa -más allá, en consecuencia, de los mecanismos ligados a la democracia representativa-, resulta, en principio, favorable a su impulso, pues señala el Alto Tribunal la oportunidad de no cerrar la puerta e incidir en aquélla *“consagrando un conjunto de derechos y prestaciones que ofrecen a la ciudadanía la posibilidad de conocer, incidir, participar e incluso contribuir a transformar la realidad social, económica y política”* (STC 136/1999), admitiendo que, en general, el derecho declarado en el art. 23.1 de la

Constitución es, sin más, *"un derecho uti cives para «participar en los asuntos públicos»"* (ATC 657/1988) de acuerdo con el propio Preámbulo de la Constitución Española de 1978, que consagra el compromiso de *"Establecer una sociedad democrática avanzada"*. Asimismo, esta línea parecía admitirse por parte de la doctrina (Martínez Sospedra, Biglino Campos, Santamaría), al interpretar a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que el mencionado precepto podría estar acogiendo un amplio derecho de participación política ciudadana que se deduciría del tenor literal del art. 23.1 CE: *"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente (...)"*. Enunciado del que podrían desprenderse tanto los instrumentos de democracia directa, como la propia democracia participativa, pues la expresión "asuntos públicos", como advertía el propio Diputado Ollero Tassara en sede constituyente, parece exceder la gestión y representación que se deduce tanto de la democracia directa como de la representativa, resultando favorable, podríamos concluir, a una amplia lectura del precepto.

Sin embargo, esta doctrina no parece haber sido explorada en profundidad por el propio Tribunal Constitucional en sucesivas resoluciones. Y ello a pesar de las proclamaciones en textos supranacionales que, como es bien conocido *ex art. 10.2 CE*, si bien no constituyen un canon autónomo para la validez e interpretación de las normas españolas (por todas, STC 237/2007), son una *"decisión constitucional básica"* que informaría todo nuestro ordenamiento jurídico al aportar *"valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce"* (DTC 1/2000). Así, destacaría la generosa proclamación derivada del art. 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (*"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos"*, cercana a la concepción de "pueblo gobernante" de Burdeau, y entendiendo que la participación "en el gobierno" puede alcanzar las más diversas intervenciones de la ciudadanía en la gestión y conformación definitiva de los asuntos públicos). De otra parte, habría que considerar el art. 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (*"Todos los ciudadanos gozarán (...), de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos"*), coincidente en muy buena medida con el tenor literal de la Constitución del 78, pero siendo incluso más restrictivo, pues alude a la *"dirección de los asuntos públicos"*, cuando en nuestra Carta Magna se menciona, con un carácter más general, el derecho a *"participar en los asuntos públicos"*.

Se echa en falta, por lo demás, un pronunciamiento más claro y general en la Carta

de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2000), pues más allá del fomento de la participación respecto a determinados colectivos vulnerables (personas discapacitadas - art. 26-, o personas mayores -art. 25-), y de los clásicos instrumentos democráticos (sufragio, reunión, asociación, partidos políticos), el texto adolece de un precepto -que habría de ir inserto en el Título V ("*Ciudadanía*")- en el que se reconocería un genérico derecho de participación, viniendo a completar las menciones al derecho de sufragio, buena administración, petición, o acceso a documentos que allí se contienen. De mayor interés es, sin embargo, el art. 10.3 del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea, TUE): "*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*"; proclamación que pasa a erigirse en principio general del derecho comunitario, respondiendo a una dimensión participativa que supera la estricta visión de la democracia representativa.

Prescindiendo, por lo demás, de todo apoyo en normas supranacionales, destaca el carácter ciertamente restrictivo con el que el Tribunal Constitucional ha abordado en todos estos años la democracia participativa (SSTC 225/1998, 119/1995, 80/1994, 212/1993, 71/1989, 149/1988, 32/1985, 51/1984, 23/1984 y AATC 837/1985, 880/1985 y 942/1985) – en consonancia con otro sector doctrinal en el que se encuentran Aguiar de Luque o Sánchez Morón-, pues parece clara su orientación cuando dispone que "*Fuera del art. 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (...). Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo*" (FJ 3). De este modo, el mencionado art. 23 no estaría garantizando, a juicio del Alto Tribunal "*un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar*»"

(STC 51/1984, FJ 2). El Tribunal conecta, de este modo, la participación política del art. 23 con el marco configurado por el sistema electoral, el derecho de sufragio y la participación política, así como con la soberanía del pueblo, el pluralismo político y, fundamentalmente, la representatividad política, refiriéndose pues, única y exclusivamente, al derecho de acceso a los cargos públicos de representación política que corresponden al Estado y a los entes territoriales organizados de acuerdo con el art. 137 CE (Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias).

Las consecuencias jurídicas de esta postura doctrinal ciertamente restrictiva parecen claras *ex art. 53 CE*: en primer lugar, han quedado sin protección a través del recurso de amparo los mecanismos participativos que no sean los derivados de la elección de representantes políticos así como las instituciones de democracia directa; pero además, y ligado a lo anterior, el Tribunal renunciaría tempranamente a elaborar un contenido esencial para la democracia participativa que condicionara al legislador quien, por lo demás, de haber considerado que la democracia participativa es una de las diversas dimensiones del art. 23 CE, hubiera quedado obligado a dar a la democracia participativa una regulación de carácter legal.

Más recientemente, el Tribunal ha deslindado de forma nítida el derecho fundamental de participación política del art. 23 de la Constitución de otras fórmulas de participación ciudadana derivadas del mandato general del art. 9.2 de la Constitución, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (STC 103/2008). Y lo ha hecho en el modo siguiente: señalando que el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y, en consecuencia, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, a diferencia de otras vías de participación. Así, no se convierte aquél en cauce para la instrumentación de "*cualquier derecho de participación*", sino "*específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, FJ 3)*". FJ 3). De nuevo, en resumidas cuentas, el Tribunal deja fuera del art. 23 CE cualquier otro mecanismo de participación que no sea el derivado de la elección de cargos representativos o la celebración de un referéndum, admitiendo no obstante, al mismo tiempo, la **constitucionalización de un mandato general de fomento de la**

participación dirigido a los poderes públicos (arts. 9.2, y 48 respecto a la juventud), así como su configuración como derecho subjetivo en concretos ámbitos: así, señala a propósito del referéndum, que estamos ante *"una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente»*, que lo ha formalizado como *«un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos»* (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE)".

A partir de esta doctrina, en la que el Tribunal valora por primera vez –si bien sucintamente– la democracia participativa, perfila asimismo en esta resolución (STC 103/2008), las técnicas insertas en aquel tipo de democracia por oposición a los instrumentos democráticos ligados al derecho de acceso a cargos públicos del art. 23 (en sus modalidades "representativa" y "directa"): *"Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son «formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad –art. 9.3 CE– y del derecho de igualdad –art. 14 CE–). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general»* (STC 119/1995, F. 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral".

De esta doctrina se desprende para los instrumentos de "democracia participativa" - fuera de particulares compromisos de participación en determinados ámbitos como el educativo (art. 27), respecto a consumidores y usuarios (art. 51.2), la administración de justicia (art. 125), ante la administración pública con concretos instrumentos (art. 105: audiencia ciudadana y acceso a archivos y registro administrativos), respecto a la Seguridad Social y otros organismos relacionados con la calidad de vida y el bienestar general (art. 129.1), en la empresa (art. 129.2), o en la planificación económica general (art. 131.2)-, un

evidente y general “**mandato constitucional**” (derivado básicamente del art. 9.2), que parece requerir, por ello mismo, de un explícito desarrollo y cuya concreción ha de llevarse a cabo en el marco de concretos principios constitucionales (art. 48 -participación de la juventud-, 14 y 9.2 -no discriminación e igualdad real y efectiva-, 9.3 -responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos-), etc. Fuera de estas premisas, y a pesar de algunos tímidos esfuerzos del Tribunal, sin embargo lo cierto es que la doctrina constitucional no ofrece una completa y acabada teoría sobre la participación ciudadana con carácter general.

En otro orden de consideraciones, es preciso señalar que el Tribunal reconoce los derechos de reunión y asociación como elementos clave para la participación y, concretamente como “*cauces del principio democrático participativo*” (SSTC 85/1988, 67/1985), puestos al servicio del libre intercambio y exposición de ideas. De esta resolución, cuya doctrina se recoge en pronunciamientos posteriores, destaca fundamentalmente la idea de la existencia del mencionado “principio democrático participativo”, respecto al cual el Tribunal Constitucional, lamentablemente, no concreta si nos hallamos o no ante un principio constitucional. Pudiendo deducirse de dicho principio la idea de una íntima unión entre democracia y participación ciudadana, se trata sin embargo de un pronunciamiento que no resulta, sin embargo, perfilado ni explorado en la sucesiva jurisprudencia constitucional, más allá de la escueta contraposición entre diversas formas de participación democrática que el Tribunal realiza a partir del análisis del art. 23 CE.

Es posible, en consecuencia, observar que desde el mandato constitucional del art. 9.2 CE, su desarrollo particular ha quedado depositado, en definitiva, en niveles normativos inferiores. En particular, y en los últimos tiempos, dicho mandato ha sido recepcionado de modo significativo a nivel estatutario, lo que está confiriendo a la democracia participativa una singular ubicación en el bloque de constitucionalidad, al tiempo que parece querer concretar el compromiso al dirigirse ahora “explícitamente” a los poderes públicos autonómicos, que se verán constreñidos a perfilar la participación ciudadana al margen del depositario puntual de la voluntad ciudadana en una determinada legislatura. Dejando pendiente la doctrina definitiva que el Tribunal Constitucional confirme en la esperada sentencia sobre el Estatuto de Autonomía para Cataluña sobre los derechos estatutarios como derechos –como parece ser la voluntad del poder estatuyente- o principios –según la doctrina ya anticipada en la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano (STC 247/2007)-, lo cierto es que de los Estatutos “de nueva generación” se desprende la idea de que la

democracia participativa adquiera (bien por voluntad estatutaria, como así evidencian literalmente estos Estatutos; bien por iniciativa del poder público autonómico, según la interpretación del Tribunal Constitucional) rango de auténtico derecho subjetivo.

De este modo, lo que anteriormente podía haber sido acordado por el poder público (estatal o autonómico) en virtud de una determinada interpretación del genérico mandato constitucional del art. 9.2, se concreta ahora a nivel estatutario, pasando a vincular de modo más explícito y detallado a los diversos gobiernos que se sucedan.

En particular, el nuevo Estatuto de Autonomía aragonés dispone específicamente en su art. 15.1 su voluntad de consagrar un "derecho" de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos; previsión que se completa con diversos principios rectores dirigidos a los poderes públicos aragoneses para que promuevan la participación –de forma individual y colectiva-, tanto en las políticas públicas como en general, en la vida política, cultural, económica y social (arts. 15.3, 20.a) y 30). Se asiste, pues, a un significativo cambio estatutario, pues al margen de los mandatos dirigidos a los poderes públicos, es evidente el propósito de consagrar un auténtico "derecho estatutario de participación", a nuestro juicio con base constitucional, pero que va más allá de la propia Constitución para dar cauce en forma de derecho subjetivo (bien en el propio Estatuto, según parece que es voluntad de quien redactó esta norma; bien por desarrollo legal, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional –STC 247/2007- de que en los Estatutos no hay derechos sino sólo principios) y, en consecuencia, concebido como "necesidad humana básica", el mandato de participación plena y efectiva que se desprende tanto del art. 9.2 de la Constitución, como del art. 20 a) del Estatuto aragonés.

En resumidas cuentas, es indudable que el Estatuto aragonés viene a profundizar en aspectos de corte participativo social, económico y cultural, a los que la Carta Magna dedico sin lugar a dudas, una menor atención, dada su evidente inclinación hacia la representación política y, en menor medida, la democracia directa. Es por las razones expuestas, que el poder público autonómico se coloca en un privilegiado nivel, especialmente cercano además a la ciudadanía, desde el que poder desarrollar una participación ciudadana integral de singular alcance.

Aunque ha podido llegarse a la conclusión de que para el Tribunal Constitucional la democracia participativa es cualitativamente distinta de la representativa, encontrando ambas acomodo -en distinto grado- en el texto constitucional, es posible afirmar que en la configuración de este modelo autonómico de participación ciudadana no cabe, sin embargo, "desmembrar" aquéllas dos, pues la democracia participativa, convertida como

anticipábamos en modelo complementario -y nunca alternativo- para un ejercicio más pleno de la democracia por parte de la ciudadanía, parece estar irremediablemente ligada al mismo mandato representativo, por lo que la democracia participativa nunca podrá ser un sustitutivo de la representativa. Pero además, la democracia representativa se ha consolidado, como es bien sabido, en el marco de un Estado de Partidos, por lo que es imprescindible contar con el hecho de que la lógica de los partidos pueda incidir en una igualdad de oportunidades real y efectiva para los diversos actores que confluyan en el proceso participativo.

Asimismo, por la misma lógica del carácter "selectivo" y en cierto modo "discriminatorio" que rodea a la democracia participativa pues, como señala el Tribunal Constitucional, ésta "articula" voluntades particulares y colectivas que no se imputan al cuerpo electoral aunque indudablemente enriquecen la democracia misma, parece imprescindible tomar en consideración la actividad de los denominados "grupos profesionales de la participación". Un ejemplo podemos encontrarlo en el sistema constitucional francés, tradicionalmente poco receptivo a la intervención en el proceso de adopción de decisiones públicas de sujetos ajenos al binomio Ejecutivo-Legislativo, con la reciente adopción mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Nacional francesa, de 2 de julio de 2009, de reglas de transparencia y ética aplicables a la actividad de los representantes de intereses en la Asamblea Nacional. Así, se prevé un registro de grupos de intereses públicos y privados, se introducen reglas de transparencia y ética en las relaciones entre aquéllos y los representantes parlamentarios, acompañándose finalmente el mencionado acuerdo de un Código de Conducta¹. Y en la misma tónica puede entenderse la atención que la normativa autonómica actual (leyes valenciana y canaria) presta a las que denomina "Entidades Ciudadanas". Ello no obstante, sin dejar de reconocer que no sólo ha de afrontarse el monopolio de los lobbies, grupos de intereses, entidades... que claramente llevan a un claro predominio del carácter profesional de lo público, sino que es preciso seguir "buscando" al individuo en sí mismo considerado como sujeto de la participación.

Puede concluirse desde las consideraciones efectuadas, que un modelo actual e igualitario de participación ciudadana a nivel autonómico habrá de nutrirse, en cierto modo, de los planteamientos de la denominada "democracia deliberativa". Así, al objeto de superar la evidente desafección y apatía democrática que existe, se impone trascender el momento de la "decisión" misma sobre las normas y las políticas públicas consecuentes, con el oportuno fomento del "momento deliberativo", al objeto de generar discusiones y debates en

1 Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>

los correspondientes foros públicos y procesos participativos, abriendo la posibilidad de que a cualquier persona -más allá del indudable protagonismo del lobby y del partido político- se le abra la posibilidad de participar en la conformación y configuración de las decisiones públicas.

Un modelo "eficaz" y "real" de participación ciudadana habrá de estar presidido, según razones expuestas, por la idea de instaurar mecanismos dirigidos al fomento de una ciudadanía "activa", con el propósito de incentivar la responsabilidad social, incrementar la cultura política, comprometer a quienes en cierto modo "dirigen" o son los principales actores en el proceso participativo (partidos, lobbies), y profundizar en un adecuado uso de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías. Todo ello con la finalidad no sólo de "ofrecer" instrumentos de participación, sino de lograr que ésta se ajuste a la realidad social y política, aunando las vertientes no sólo "pasiva" (con la simple habilitación de vías y cauces para la participación), sino también "activa" (con las necesarias y paralelas actividades de fomento) de la democracia participativa.

III. LEYES, LIBROS BLANCOS Y PLANES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. PARTICULAR ATENCIÓN AL REFERENTE AUTONÓMICO ESPAÑOL Y AL ESTUDIO DE EXPERIENCIAS COMPARADAS DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONALISTA

Haciendo suya la doctrina del Tribunal según la cual será precisa la *interpositio legislatoris* para proceder a determinar los mecanismos concretos de participación (vid. SSTC 25/1990 y 8/1985), la iniciativa pionera de Comunidades Autónomas como la valenciana o la canaria, así como la llevada a cabo en regiones y entes descentralizados de otros Estados (Toscana o Emilia-Romagna, en Italia), constituyen un marco singular de referencia: al margen de por elevar a rango de ley la democracia participativa, por los contenidos a los que se atiende en estas normas. El objetivo, al respecto, es el de elaborar una especie de "esquema" que recoja los grandes bloques temáticos y prioridades que se contienen en la normativa de referencia, con un análisis adicional que permita la comparación de objetivos y principios, enfoque de la participación, nivel de detalle de la regulación llevada a cabo, instrumentos concretos de participación ciudadana, y desarrollo reglamentario.

La exposición que sigue se estructura a partir de cuatro bloques temáticos: por su carácter pionero, el relativa al ordenamiento anglosajón; por constituir un "referente" para los Estados, la experiencia europea; una comparativa que, en tanto pueda servir de orientación al modelo autonómico español, atiende a las experiencias regionales en otros sistemas políticos (Francia e Italia); y finalmente, las experiencias autonómicas: en primer lugar, abordando las dos únicas normas (ley valencia y proyecto de ley canario) de participación ciudadana, para cerrar con un análisis comparativo desde el *soft law* autonómico (Cataluña, Canarias y Comunidad Valenciana).

A) Breves notas sobre la experiencia anglosajona

Unas rápidas consideraciones sirven para señalar el interés que se desprende de la experiencia anglosajona respecto a la democracia participativa, pues al hecho de haber sido pionero en el avance tecnológico, se le suman diversos factores de indudable influencia como su "localismo", la tradición de self-government, o la misma flexibilidad de su sistema de partidos.

En particular, como se observará en páginas posteriores, el denominado *town meeting* ha tenido una influencia clave en una norma pionera como la de la Región Toscana (de hecho la propia ley se sometió a esta técnica), pero también en diversas ciudades

italianas. Se trata de un instrumento deliberativo usado ampliamente en diversas ciudades norteamericanas (en el área geográfica de Nueva Inglaterra y en algunos Estados de la zona oeste) que implica la concertación en un espacio de un significativo número de personas al objeto de compartir opiniones sobre determinadas políticas pública, generándose así un debate abierto moderado.

Aunque en alguna de sus variantes representa un método de democracia directa, las experiencias de las últimas décadas, con el avance de las nuevas tecnologías, han convertido al *town meeting* en un importante instrumento deliberativo que adopta las más variadas formas y metodologías. Así, puede aludirse al denominado *deliberative polling*, que se basa en la realización de sondeos de opinión efectuados tras diversas discusiones informativas entre grupos representativos, y que fue ideado por James Fishkin. Se trata de un mecanismo ampliamente utilizado, fundamentalmente, en el ámbito anglosajón (Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos) pero también en Dinamarca, y que se ha hecho acompañar de forums y discusiones on-line.

Pero sin lugar a dudas, han sido las nuevas tecnologías las que han aportado interesantes mecanismos, como el *Electronic Town Meeting (e-TM)*². Este mecanismo, como puede intuirse, combina las discusiones en pequeños grupos con la celebración de un sondeo dirigido a un amplio público. De este modo, uniendo discusión y voto, es posible elaborar de forma progresiva una interesante agenda de trabajo que responda a las necesidades inmediatas de los participantes. En particular, el desarrollo se produciría en 3 fases: información y profundización sobre la base de documentos y aportaciones de personas expertas; discusión en pequeños grupos; y articulación de temas en forma de demandas sobre las que se produciría una votación individual.

B) El referente supranacional europeo

Resultan en primer lugar de referencia obligada, diversas iniciativas de la **Unión Europea**, consciente del ya clásico *hándicap* de esta organización supranacional –el persistente “déficit democrático”–, y comprometida en consecuencia con la idea de acercar las instituciones a la sociedad europea.

En primer lugar, y como punto de partida, el Libro *Blanco para la Gobernanza*

2 Con experiencias de gran impacto como la celebración de una reunión que congregó a más de 4000 personas en Nueva York al objeto de discutir sobre la reconstrucción de la zona del World Trade Center (*Listening to the city*).

Europea, aprobado por la Comisión en fecha 25 de julio de 2001, acompañadas de las recomendaciones que se encuentran en sucesivas y diversas Comunicaciones de la Comisión Europea.

Dicho *Libro Blanco para la Gobernanza Europea* acoge cuatro postulados básicos dirigidos a profundizar en la vida democrática de la Unión:

1. La mayor implicación de la ciudadanía.
2. La definición de políticas y legislaciones más eficaces.
3. El compromiso en el debate sobre la gobernanza mundial.
4. Y centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros y bien definidos.

Para ello, junto a los principios de "apertura" –incrementando la transparencia y comunicación de las decisiones europeas-, "responsabilidad" –clarificando el papel de cada institución-, "eficacia" –con el propósito de adoptar decisiones en el momento oportuno y alcanzando los resultados propuestos-, y "coherencia" –teniendo en cuenta la heterogeneidad de las medidas que adopta la Unión-, se encuentra la "participación", que se traduce en una implicación más sistemática de la ciudadanía, tanto en la elaboración como en la aplicación de las políticas europeas.

A tal efecto, y en tanto puede constituir un "guión" para una política de participación ciudadana a nivel autonómico, la Comisión propuso dentro de este ambicioso objetivo de reforma de la gobernanza, cuatro significativos cambios del que sin lugar a dudas destaca – en lo que a este estudio interesa- fundamentalmente el primero, pero debiendo tenerse en cuenta que los restantes constituyen un punto de apoyo clave para la mejora de la democracia participativa.

Así, se refiere a las siguientes grandes medidas:

- 1) *La mayor participación de agentes sociales*: siendo consciente para ello la Unión de que no toda política europea debe decidirse desde las instancias superiores. Para esta organización, la Unión Europea se legitima desde la propia participación ciudadana. A tal efecto, conviene pues tener en cuenta las siguientes variables:

- La profundización en la transparencia del sistema de funcionamiento europeo: la Comisión parte de una idea clave, a saber, la de que la participación misma dependen de la capacidad que tengan la ciudadanía para poder intervenir en lo público. Ello supone adoptar medidas para revitalizar los canales comunicativos con la sociedad mostrando una capacidad de ajuste de la información europea a las necesidades de la propia ciudadanía. Los mecanismos a utilizar, al efecto, serían las redes

y autoridades de niveles inferiores (estatales, regionales, locales) - quienes han de implicarse en el debate sobre asuntos europeos-, y la misma plataforma web (Europa http://europa.eu/index_es.htm, y eur-lex <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>), como centro del diálogo. Se trata, en cualquier caso, de mejorar el acceso de la ciudadanía a la información sobre los procedimientos de toma de decisión –en especial, el de codecisión-.

- La utilización de la democracia regional y local para llegar a la ciudadanía. Estrategia para la cual la Comisión propone que las mismas asociaciones de organismos locales participen en la elaboración de políticas europeas, fomentando la cooperación con el Comité de las Regiones quien, a su vez, ha de comprometerse mediante la observación del impacto local y regional que tienen las medidas europeas. Ello al tiempo que los propios Estados también han de colaborar en esta implicación de los niveles regionales y locales en asuntos europeos. Por otro lado, también se propone en este punto incrementar la flexibilidad en la aplicación de políticas europeas que tengan un fuerte impacto territorial, para lo que son precisos los contactos entre los distintos niveles de gobierno. Y finalmente, la Comisión pide coherencia en las políticas, superando la lógica sectorial que las suele presidir, y buscando la incidencia territorial que aquéllas pueden tener.
- La implicación de la sociedad civil, sobre la que se requiere incrementar su protagonismo, ya sea a nivel general, ya sea tomando en consideración específicamente las organizaciones no gubernamentales u otros interlocutores sociales. En este punto, resulta clave que los principios de la gobernanza que se propone la propia Unión se trasladen a la misma sociedad, quien también ha de actuar con transparencia y responsabilidad. La creación de una base de datos sobre organizaciones civiles es, en tal sentido, una medida que propone la Comisión. En otro orden de consideraciones, puede ser más adecuado que los dictámenes de una institución como el Comité Económico y Social se emitan antes de remitir las propuestas al poder legislativo.
- El refuerzo de la eficacia y la transparencia en la consulta, dentro del

proceso de elaboración de las políticas europeas. En este punto, se trata de intensificar las audiencias públicas en el seno del Parlamento Europeo, incrementando al tiempo la colaboración con los parlamentos nacionales. Por otro lado, para clarificar el proceso de consultas, se propone la publicación de una lista de los foros de consulta existentes, aprobando al tiempo un código de conducta que fijaría unas normas mínimas de consulta. Se trata, con ello, de mejorar la representatividad de las organizaciones estructurando su diálogo con la Comisión. Además, cuando las prácticas de consulta ya estén afianzadas, se trataría de elaborar acuerdos de asociación más amplios. Estas prácticas, señala la Comisión, pueden extenderse a otras instituciones.

- El establecimiento de vínculos con las redes. Dadas las conexiones que las redes consiguen entre muy diferentes actores, organizaciones e instituciones, parece claro que pueden contribuir a mejorar las políticas comunitarias. Por tal razón, es preciso colaborar con dichas redes, permitiendo la participación en los procesos de elaboración y ejecución de políticas europeas, analizando la forma de mejorar el apoyo a la cooperación transnacional entre agentes regionales o locales.

2) *La mejora de la normativa*, con el propósito de mejorar la eficacia de las decisiones europeas. Para ello, se fijan determinados compromisos como,

- Retomar la confianza en la opinión del personal experto dada la opacidad del sistema de comités de expertos existente, pues es indudable que existen sectores muy especializados donde la ciudadanía necesita estar bien informada. Una red de conocimientos especializados puede servir asimismo para lograr dicho objetivo.
- Mejorar y hacer más rápida la normativa, en combinación con los instrumentos políticos, con la finalidad de incrementar los resultados. A tal efecto, la Comisión propone siete medidas: realizar un diagnóstico previo para conocer si es precisa o no la intervención europea; elegir adecuadamente la vía (legislativa o menos vinculante); determinar el tipo de instrumento legislativo idóneo; fomentar la corregulación permitiendo a los actores afectados definir medidas de aplicación de acuerdo con los objetivos establecidos por el legislador; completar y reforzar la acción de la Unión en concretos ámbitos mediante la técnica

de la coordinación (esto facilita la cooperación, el intercambio de buenas prácticas y entrar en ámbitos donde hay poco margen para soluciones legislativas; llevar a cabo un proceso de evaluación de las acciones realizadas; retirar propuestas si las negociaciones entre instituciones lo aconsejan. A ello se le suma la necesidad de acelerar los procedimientos legislativos.

- Simplificar el derecho comunitario.
- Contribuir a la mejor aplicación de la normativa europea mediante agencias reguladoras independientes y con poder de toma de decisiones. Si bien con el límite de no poder aquéllas ejercer de árbitros entre intereses públicos ni poder adoptar medidas de carácter general.
- Lograr una mejor aplicación de la normativa europea a nivel nacional: al efecto se trata de establecer medidas para el intercambio de buenas prácticas; crear unidades de coordinación en cada Estado; incentivar la familiarización de los operadores jurídicos con el ordenamiento europeo; crear en los Estados organismos similares al Defensor del Pueblo Europeo y a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, al objeto de minibar conflictos. Asimismo, la Comisión pretende vigilar intensamente las infracciones del ordenamiento comunitario desde la premisa, no obstante, de un diálogo continuo con los Estados para la resolución de conflictos.

3) *La contribución a la gobernanza mundial:* se trata de que la Unión ocupe un puesto clave en el panorama internacional, para lo que se requiere que ésta mejore su gobernanza, con transparencia, modernidad y responsabilidad, abriéndose a los diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales, y logrando que la Unión Europea sea una sola voz en el espacio mundial.

4) *La redefinición de la estrategia política institucional:* pues se trata de que la ciudadanía tenga claro el proyecto político europeo, buscando la coherencia de las acciones europeas, a pesar de la diversidad sectorial que la caracteriza. A tal efecto, la Comisión propone centrar las políticas de la Unión Europea, con una identificación nítida de sus objetivos a través de diversas medidas como la elaboración de una Estrategia Política Anual por la Comisión, el discurso del Presidente de la Comisión sobre el estado de la Unión; el Informe sobre Proporcionalidad y Subsidiariedad orientado hacia los principales objetivos de la Unión. Por su parte, se trata además de

que el Consejo Europeo participe de modo más activo en la determinación de la orientación política de la Unión Europea. A ello se le une, finalmente, la necesidad de que las instituciones se centren en sus tareas esenciales, estableciendo claramente las responsabilidades de cada una

Es preciso mencionar, por último, determinados actos conectados con el Libro Blanco para la Gobernanza Europea. Citando los principales:

- La *Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, «La gobernanza europea: legislar mejor» [COM (2002) 275 final]*. Acto que completa el plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador». Pretende llevar a cabo un reajuste político y mejorar la calidad de ejecución por parte de la Unión mediante varias iniciativas como la de aclarar responsabilidades ejecutivas, definir el marco para crear agencias europeas; tener en cuenta el contexto regional y local; y vigilar la implementación en los Estados de las medidas europeas para evitar retrasos.
- Respecto a los instrumentos de contacto con la sociedad civil a través de un sistema de consultas, desarrollados desde la Comisión Europea, resultan de interés los siguientes documentos: *Iniciativa europea en materia de transparencia: marco rector respecto a las relaciones con los representantes de intereses (registro y código de conducta), de 27 de mayo de 2008, COM(2008)323 final*; y la *Comunicación "Principios generales y normas mínimas aplicables a las consultas entabladas por la Comisión con las partes interesadas", COM(2002)704*.
- *Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión: principios y directrices - «Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas» [COM (2002) 713 final]*. Este texto responde a uno de los parámetros del Libro Blanco sobre publicación de directrices relativas a la utilización del conocimiento especializado por la Comisión. A tal efecto, se reafirma en los tres principios que presidirán el asesoramiento (calidad, apertura y eficacia), con el compromiso de usar el asesoramiento más adecuado para la elaboración de políticas públicas, lo que redundará en el incremento de la confianza de la

ciudadanía, con acceso a reuniones y a los mismos dictámenes de los expertos.

- *Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas» [COM (2002) 718 final]*, sobre la creación, composición y funciones de las agencias reguladoras.
- *Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» [COM (2002) 709 final]*, relativa a la noción de contratos tripartitos derivados o no de actos vinculantes.
- *Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario [COM (2002) 725 final]*. Se trata, fundamentalmente, de prevenir las infracciones del ordenamiento comunitario.
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario [COM (2002) 141 final]*, en la que se disponen medidas administrativas a favor del denunciante en el procedimiento por incumplimiento.

Más recientemente, destaca el impulso de la denominada "iniciativa ciudadana" que se pondría en marcha a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa (Jornada de trabajo de la Comisión Parlamentaria de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, 18 de septiembre de 2008), la iniciativa tomada por el Comité Económico y Social Europeo de llevar a cabo reuniones con la sociedad civil en el seno del denominado Grupo de *Liaison*, o finalmente la más reciente elaboración del Programa "Europe for Citizens Programme 2007-2013"³ por parte de la Comisión, el Parlamento y el Consejo, donde se acogen diversas actividades participativas dirigidas, fundamentalmente, a promover una ciudadanía activa al comprometerla tanto en procesos sociales como en la misma integración europea. Ello si bien este programa está dirigido básicamente a la ciudadanía "organizada" en entes locales, grupos, asociaciones, etc.

Al nivel del derecho originario, desde la premisa que el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa de 2004 (texto *non nato*, no obstante) consagraba al

3 www.ec.europa.eu/citizenship/index.en.html

mencionar la democracia participativa junto a la representativa, en particular en su artículo I-47, el actual Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, si bien no cita expresamente la democracia participativa, su Título dedicado a las Disposiciones sobre los principios democráticos dispone en el artículo 8 B que: "*1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*". De nuevo, un precepto que responde a la necesidad de dar respuesta al conocido déficit democrático europeo, teniendo en cuenta asimismo la debilidad de la democracia representativa en el seno de la Unión, pero que sobre todo supone elevar a rango de "principio fundamental" de la Unión la misma democracia participativa.

C) Análisis comparado de las experiencias regionales en otros sistemas políticos: Italia y Francia

En otras experiencias regionales de derecho comparado destacan, en tanto pueden constituir un referente interesante para el desarrollo autonómico en materia de participación ciudadana, las iniciativas impulsadas en otros Estados y, en particular, la llevada a cabo en las Regiones italianas de **La Toscana** y **Emilia-Romagna**, así como la desarrollada en la **Región francesa de Poitou-Charentes**.

El análisis se lleva a cabo, en lo que respecta al análisis de la normativa italiana, a través de una serie de cuadros desglosados que toman como referencia los principales bloques de las normas que disciplinan la participación ciudadana en dichas regiones.

En la región francesa de Poitou-Charentes no existe sin embargo una normativa estable - por supuesto en forma de norma con rango de ley, dada la carencia por los órganos regionales de potestad legislativa, sino que son las autoridades regionales las que dirigen y acuerdan las líneas de acción a partir de una práctica instaurada desde hace pocos años.

1) Las leyes regionales italianas

Desde el año 2007, primero **La Toscana**, y más recientemente la Región de la **Emilia-Romagna** (2010) han aprobado normas para la participación ciudadana cuyas características básicas han sido la de incentivar y disciplinar procesos participativos que, en

ningún caso, pretenden introducir la participación como obligación. La técnica -con las diferencias que pueda haber entre ambas normas- es la de fijar principios e incentivos a la participación -en buena parte económicos y logísticos-, promover la implicación de entes locales, y atender las iniciativas que surgen de las demandas ciudadanas, buscando al máximo la responsabilidad y compromiso de los entes responsables de la puesta en práctica de las decisiones finales. En tal sentido, conviene destacar las dificultades de encajar los procesos participativos con la capacidad decisional que efectivamente corresponde -y corresponderá- a los entes públicos encargados de gestionar y decidir finalmente sobre las oportunas normas, decisiones y programas, por lo que al tiempo que se favorece la participación ciudadana mediante diversos instrumentos, se atiende a la responsabilidad política desde el mayor compromiso del ente público en cuestión con esta nueva orientación de la democracia. Por tales motivos, estas normas incentivan la "toma en consideración" de los resultados de los procesos participativos desde una buena gobernanza (con transparencia, motivación, publicidad, difusión máxima). Solución aceptable e incluso "idónea", pues conviene tener en cuenta que este tipo de normas se mueven en el contexto -irrenunciable por lo demás- de la "democracia representativa", sobre la que se pretende introducir sólidos mecanismos para incentivar e incrementar la participación ciudadana.

a) La ley toscana de 2007

Región de La Toscana. Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (Bolletino Ufficiale n. 1, parte prima, del 03.01.2008). Se trata de la primera Región italiana y europea que reconoce y garantiza el "derecho" a la participación en la elaboración y formación de las políticas regionales y locales a través de una norma de rango legal. La finalidad básica, se señala en dicha norma, es la promoción de formas e instrumentos de participación democrática que permitan hacer realidad este derecho. La ley recibe, al respecto, fundamentalmente influencias francesas y del *town meeting* anglosajón y fue aprobada de forma fuertemente participativa.

La norma ha sido definida como un "antídoto a la antipolítica", representando un punto de encuentro entre democracia representativa y democracia participativa y con el objetivo fundamental de que la ciudadanía manifieste su postura ante grandes proyectos antes de su puesta en práctica, e impulse procesos participativos, al tiempo que se implica a los poderes públicos (Parlamento regional -*Consiglio regionale*-, y Junta regional) en el

fomento de la participación en las iniciativas impulsadas por estas instituciones, y sobre todo se fomenta la participación a nivel local, que es "liderada" o en cierto modo "dirigida" o "incentivada" desde esta norma.

Sintetizando su contenido, se trata de una ley que regula la figura de una "Autoridad", prevista como "comisionada parlamentaria", que lideraría la participación ciudadana, disciplinaría asimismo la regulación básica de los procesos participativos, y atendería a la posible firma de un pacto con los entes locales para la aplicación de los instrumentos previstos en la norma.

PRINCIPIOS Y ÓRGANO (Capítulo I)

La participación, convertida en un auténtico derecho configurado de forma extraordinariamente generosa en lo que atañe a su titularidad, se conecta con diversos preceptos estatutarios, planteando objetivos comunes a otras leyes de participación como las autonómicas españolas: en general, el incremento de la calidad y madurez democrática de los sistemas políticos.

Constituye, sin embargo, una singularidad la previsión de una figura (la Autoridad regional para la participación), como órgano comisionado del Parlamento regional que lidera, evalúa y apoya los procesos participativos, sirviendo al tiempo de canal de conexión con los poderes públicos y, en particular, con el Parlamento y el Gobierno regional. Es, en resumidas cuentas, un órgano de coordinación y actuación del derecho de participación.

| | |
|--|--|
| <p>Principios</p> <p>La norma consagra la participación como un "derecho" y perfila los caracteres básicos del modelo participativo toscano a través de los "objetivos"</p> | <p>Art. 1.1: concepción de la participación en la elaboración y formación de las políticas regionales y locales como <i>un derecho</i>.</p> <p><i>Objetivo</i> de la norma: promoción de formas e instrumentos de participación para hacer efectivo el derecho.</p> |
| <p>Implementación de preceptos estatutarios</p> | <p>Art. 1.2: <i>conexión con disposiciones estatutarias</i>: aplicación de preceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de residentes y toscanos en el exterior en las decisiones políticas regionales - política de gestión del territorio |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - buena administración según criterios de imparcialidad, transparencia y equidad - subsidiariedad social, en tanto favorece la iniciativa autónoma de los habitantes y de los sujetos sociales organizados - subsidiariedad institucional, en tanto prevé para los entes locales apoyos e incentivos para el desarrollo de procesos participativos para sus políticas y gestión de procesos relevantes para las políticas regionales - promoción de la participación en la elaboración de políticas regionales <p>Art. 1.3: <i>objetivos</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuir a renovar la democracia y sus instituciones a través de prácticas, procesos e instrumentos participativos - promover la participación como forma ordinaria de administración y de gobierno de las Regiones - reforzar la capacidad de construir, definir, y elaborar políticas públicas - crear y favorecer conexiones entre instituciones y sociedad - contribuir a elevar la cohesión social - contribuir a la igualdad de género - favorecer la inclusión de sectores débiles y la emergencia de intereses difusos o escasamente representados - activar la participación de todos en las decisiones y en la vida local y regional - valorizar los saberes, las competencias y los deberes difusos en la sociedad - promover la difusión de las mejores prácticas de participación y sus modelos - valorizar las experiencias participativas puestas en práctica <p>Art. 1.4: <i>interpretación a favor del derecho de participación</i>: las disposiciones de la ley no pueden interpretarse de forma restrictiva respecto a la participación no prevista en esta norma, ni tampoco como limitación de una más amplia inclusión de todos en los procesos participativos</p> <p>Art. 1.5: <i>preferencia de programas con debate público</i>: la Junta regional privilegiará en la definición de los programas regionales, aquéllos para los que esté previsto o se ha desarrollado un debate público</p> |
| <p>Titulares del derecho de participación</p> <p>Se mantiene un concepto generoso</p> | <p>Art. 2: <i>Personas habilitadas para intervenir</i> en procesos participativos: concepto amplio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) residentes y extranjeros residentes regulares interesados b) personas que trabajan, estudian o se encuentran en el territorio interesado c) toscanos residentes en el exterior cuando se encuentren en La Toscana d) otras personas con interés respecto al territorio en cuestión o respecto al objeto del proceso participativo, cuando el responsable del debate crea que es útil su intervención en el proceso participativo |

| | |
|--|--|
| <p>Autoridad regional para la participación</p> <p>Organismo clave por la importante labor coordinadora y de liderazgo en el desarrollo de la ley</p> | <p><i>NATURALEZA, NOMBRAMIENTO, STATUS JURÍDICO, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA</i></p> <p>Art. 3: creación y requisitos: <i>la ley crea la Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación</i></p> <p><i>Naturaleza:</i> autoridad independiente, órgano monocrático cuyo titular será una persona competente en el ámbito del derecho público y de la ciencia política, con contrastada experiencia en metodologías y prácticas participativas, incluso sin tener la nacionalidad italiana⁴</p> <p>Art. 4: <i>nombramiento, status jurídico y procedimiento de elección</i></p> <p>1. <i>Nombramiento:</i> por el Parlamento regional (Consiglio regionale)</p> <p><i>Mandato:</i> hasta la derogación de la norma, prevista según el art. 26.1, el 31 de diciembre de 2012</p> <p>2. <i>Status jurídico:</i> aplicación de requisitos de inelegibilidad, incompatibilidad, conflictos de intereses, establecidos en la norma regional relativa a nombramientos y designaciones de competencia de la Región</p> <p>3. <i>Presentación de candidaturas y procedimiento de elección:</i> el Presidente del Parlamento Regional, en 3 meses desde la entrada en vigor de la norma, emite anuncio público para presentación de candidaturas. La comisión consejera competente verifica requisitos, somete a audiencia a los/las candidatos/as, y propone por unanimidad el nombramiento del candidato/a más idóneo; de no haber unanimidad, la Comisión traslada a la Oficina de Presidencia del Consejo los candidatos/as idóneos, quien en un plazo de 30 días propone al Consejo un máximo de 3 candidatos para su nombramiento.</p> <p>Art. 6:</p> <p><i>Sede:</i> Parlamento regional, que lo dota de medios personales y materiales</p> <p><i>Relaciones de colaboración:</i> con la Junta regional (Gobierno), agencias y entes instrumentales de la Región, a fin de activar las necesarias relaciones de colaboración y compartir datos documentales y estadísticos.</p> <p><i>Indemnización por razón del cargo:</i> equivalente a la que reciben los Consejeros regionales</p> <p><i>FUNCIONES (art. 5):</i></p> <p><i>Sobre las propuestas presentadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoración y admisión de propuestas de debate público sobre grandes intervenciones (cuida también su desarrollo), y de proyectos participativos para su apoyo regional - Elaboración de orientaciones para la gestión de procesos participativos |
|--|--|

4 Ocupa el cargo D. Rodolfo Lewanski. Vid. <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx>

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Definición de criterios y tipologías de actuaciones de las formas de apoyo que da la Región a los proyectos admitidos (soporte financiero, metodológico, informático, comunicación) <p><i>Sobre los resultados alcanzados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoración del rendimiento de efectos de los procesos participativos <p><i>Labor de fomento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión, también por vía telemática, de documentación y conocimiento de los proyectos participativos presentados y, en general, las experiencias desarrolladas. <p><i>Memoria anual</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de una memoria anual sobre su propia actividad (transmisión al Parlamento regional para una adecuada publicidad). En la memoria se contiene la evaluación de los resultados y el nivel de actuación desarrollado por los procesos participativos. <p><i>Cualquier otra función o tarea prevista en la Ley</i></p> |
|--|---|

INSTRUMENTOS (Capítulo III): puestos a disposición de la Autoridad para hacer efectivo el derecho de participación

| | |
|---|--|
| <p>Comunicación Información, máxima difusión y transparencia</p> | <p><i>Información</i> (art. 11): puesta a disposición del público y difusión de toda la documentación sobre iniciativa, proyecto o intervención que haya sido objeto de un proceso participativo. Utilización de cualquier medio: telemático, anuncio público, publicaciones, oficinas de relación con el público o cualquier otro medio</p> <p><i>Modificación de la Ley regional 22/2002 sobre normativa en materia de información y comunicación</i> (art. 12): se le añade al Comité regional para la comunicación una nueva función: prestar colaboración a los procedimientos participativos según la Ley regional 69/2007</p> |
| <p>Formación Educación en democracia participativa</p> | <p>Art. 13</p> <p><i>Organización periódica de actividades de formación</i> por la Junta regional, oída la Autoridad, como apoyo a los procesos participativos. Las actividades consistirán en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cursos de formación - Materiales de estudio, investigación y documentación - Proyectos específicos - Acuerdos y Convenios con Universidades para organizar actividades formativas <p><i>Objetivos de las actividades formativas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover la cultura cívica y la participación, especialmente entre nuevas generaciones - Promover la cultura de la participación dentro de la administración regional y local y la difusión del conocimiento de técnicas participativas |

Programación para el personal de la administración (regional y local) de actividades formativas en tema de metodología participativa (en coordinación con los programas de formación ya previstos)

Destinatarios especiales: asociaciones, expertos y operadores locales, dirigentes del ámbito de la educación y profesorado, estudiantes.

Colaboración con el "Parlamento regional de los estudiantes": posibilidad de desarrollar iniciativas o proyectos específicos de carácter formativo con el "Parlamento regional de los estudiantes" (iniciativa de la Presidencia del Consejo regional toscano para la promoción de valores humanos y civiles y de iniciativas de cooperación entre los estudiantes del último trienio de la Escuela Secundaria)⁵

PROCESOS PARTICIPATIVOS: no perfila tanto figuras concretas para la participación puntual de la ciudadanía, perfil característico en general de las experiencias autonómicas españolas (tribunales ciudadanos, paneles, etc.), sino auténticos procesos participativos articulados básicamente en una triple categoría: organización de debates públicos sobre importantes asuntos, iniciativas de procesos participativos que recibirían el apoyo regional, y participación en actividad (normativa y programas) de la Junta

| | |
|--|---|
| <p>Debate público sobre grandes intervenciones (Cap. II)</p> <p>Instrumento de influencia anglosajona (en particular, del norte de Estados Unidos, en la zona denominada Nueva Inglaterra): los <i>Town Meetings</i>, en los que el pueblo es agrupado en un lugar para la discusión y decisión sobre cuestiones que afectan a la Comunidad</p> | <p><i>GRANDES INTERVENCIONES</i> (art. 7)</p> <p>Organización de debates públicos <i>respecto a</i> grandes intervenciones con impacto ambiental, territorial, social o económico.</p> <p><i>Objeto</i> del debate: sobre los objetivos y las características de los proyectos</p> <p><i>Momento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - en la fase antecedente a cualquier acto administrativo inherente al proyecto preliminar - en las fases sucesivas sólo a petición del sujeto público que debe realizar el proyecto <p><i>Organización:</i> por la Autoridad</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <p><i>Intervenciones con impacto ambiental y territorial:</i> promoción por la Autoridad de acuerdos con el Garante regional de la comunicación para asegurar la recíproca información y la coordinación entre el desarrollo del citado debate y el ejercicio de las funciones de aquel garante</p> <p><i>DEMANDA DE ORGANIZACIÓN DE UN DEBATE PÚBLICO Y PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN (art. 8)</i></p> <p><i>Proposición de organización de un debate:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- sujeto que propone la gran intervención (público o privado)- sujeto que contribuye a la realización de la intervención- entes locales implicados- 0'50 % de ciudadanos/as, extranjeros o apátridas, mayores de 16 años, con residencia regular en la Región, incluso desde la iniciativa de asociaciones o comités (en este caso, la demanda contendrá las indicaciones de un máximo de 7 delegados de los proponentes) <p><i>Resolución:</i> la Autoridad decide mediante acto motivado dentro del plazo de 30 días desde la presentación de la demanda, tras haber recabado informe de los entes públicos interesados y de los delegados de los proponentes. La falta de informe no impide la decisión de la Autoridad</p> <p><i>Requisitos a verificar:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- si el impacto de la intervención es relevante,- si no ha sido adoptado ningún acto administrativo inherente al proyecto preliminar. <p><i>DESARROLLO DEL DEBATE PÚBLICO (art. 9)</i> <i>Acto que admite la demanda de debate (publicado en el Boletín Oficial y comunicado a la Comisión parlamentaria correspondiente):</i></p> <ul style="list-style-type: none">- implica la apertura |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - dispone la duración del debate - establece las fases del debate (asegurando la máxima información, imparcialidad, plena intervención en condiciones de paridad, igualdad en el acceso a lugares y momentos del debate, y promoviendo la participación) - nombra al responsable del debate de entre sujetos expertos en métodos y prácticas participativas, definiendo sus funciones <p><i>Suspensión de actividad administrativa:</i> Apertura del debate: <i>suspende</i> la adopción de actos administrativos, según indicación de la Autoridad (para entes locales: la suspensión opera si se ha suscrito un Pacto según el art. 18, o si así lo decide) Para debates "sucesivos": la suspensión no afecta a actos regionales o locales que han de adoptarse en términos perentorios previstos en leyes estatales o que derivan de obligaciones comunitarias</p> <p><i>CONCLUSIÓN DEL DEBATE PÚBLICO</i> (art. 10) <i>Elaboración por el responsable del debate de un Informe</i>, que se entrega a la Autoridad, con propuestas y conclusiones</p> <p><i>Verificación</i> por la Autoridad del correcto desarrollo del debate y publicación del informe</p> <p><i>Plazo de 3 meses para que el sujeto proponente del debate:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - renuncie al proyecto o presente otro alternativo - proponga modificaciones la proyecto - sostenga el mismo proyecto con motivación <p><i>Publicación en el Boletín Oficial</i> del informe del debate y declaraciones anteriores del sujeto proponente (que eliminan la suspensión de la actividad administrativa)</p> |
| <p>Iniciativa de proceso participativo que contará con el apoyo regional (Capítulo IV) (presentación de demandas de apoyo por la Región a proyectos</p> | <p><i>SUJETOS Y TIPOLOGÍA DEL APOYO</i> (art. 14) <i>Legitimación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentajes mínimos de residentes en el ámbito |

participativos "propios" y diversos del debate público sobre grandes intervenciones anterior)

2 modalidades:

- procesos participativos "propios" (en políticas de iniciativa privada)
- procesos participativos sobre iniciativas y proyectos relativos a aspectos o fases de determinadas políticas públicas estatales, regionales o locales

Toma en consideración según porcentajes de apoyo ciudadano, con posibilidad de dirección por asociaciones, empresas y entidades educativas

Destaca: el Incentivo de la participación a nivel local (individual o asociada)

Establecimiento de "cronograma" para la ordenación de propuestas

Apoyo de la región para llevar a cabo el proceso participativo

Se disponen unos requisitos básicos para la admisión de proyectos, y se añaden criterios prioritarios - escogidos y plasmados en la norma según intereses de las propias instituciones regionales- para su concesión (de aspecto social, relativos al valor igualdad, medio-

territorial en el que quiere desarrollarse el proyecto participativo (incluso a iniciativa de asociaciones y comités) (se incluyen ciudadanos, extranjeros y apátridas residentes y mayores de 16 años):

* 5% hasta 1000 habitantes

* 3% hasta 5.000

* 2% hasta 15.000

* 1% hasta 30.000

* 0'5% para más de 30.000

- Entes locales, incluso con el apoyo de ciudadanos, residentes o asociaciones

- Centros educativos, previa deliberación de sus órganos colegiados, con el soporte de la ciudadanía en los porcentajes anteriores

- Empresas, sólo sobre sus propios proyectos o intervenciones que tengan un impacto relevante ambiental, social o económico (con el apoyo de los sujetos en los porcentajes anteriores)

- Ciudadanos en los porcentajes anteriores, respecto a iniciativas o proyectos relativos a "aspectos o fases de determinadas políticas públicas" sobre las que el Estado, la Región, o el ente local no han adoptado acto administrativo alguno

Plazos presentación:

- 31 marzo -proyectos a iniciar el 10 mayo-

- 31 julio -proyectos a iniciar el 10 octubre-

- 30 noviembre -proyectos a iniciar el 10 enero-

Apoyo que se solicita: uno o varios de los siguientes:

- Apoyo financiero

- Metodológico

- Asistencia en la comunicación, incluso mediante medios informáticos

REQUISITOS DE ADMISIÓN Y CRITERIOS DE PRIORIDAD

A) ADMISIÓN (art. 15)

por la Autoridad de proyectos que cumplan los siguientes requisitos:

- objeto del proceso bien definido

ambiental, de toma en consideración del fomento de técnicas participativas -con especial énfasis al uso de medios telemáticos-, que impliquen a la ciudadanía de forma cuantitativamente importante,...).

Destaca el fomento de la participación a nivel local y la implicación de sus autoridades: prioridad cuando los entes locales han firmado el Pacto del art. 18 de la Ley, que supone asumir los principios, reglas y procedimientos de esta Ley de participación.

Igualmente se priorizan los procesos participativos propuestos a nivel local cuando cumplen reglas de transparencia y buena gobernanza (disponibilidad de toda la información, propósito de continuar la práctica local hasta el momento y hacer transparentes los procesos participativos, uso de nuevas tecnologías, desarrollo local y colaboración entre entes locales...).

- indicación de la fase del proceso decisional respecto al objeto del proceso participativo
- plazos de desarrollo del proceso (no superior a 6 meses), con posibilidad de prórroga con motivación y por plazo no superior a 3 meses, concedida por la Autoridad
- instrumentos y metodologías participativas congruentes con la finalidad del proceso y del contexto
- gestión del proceso confiada a un sujeto neutral e imparcial (gestión del proceso que asegure la neutralidad e imparcialidad)
- inclusividad de los procedimientos (aseguramiento de la participación en condiciones de paridad, igualdad en el acceso a los lugares y al debate mismo)
- inclusión de grupos sociales o culturales diversos
- acciones específicas para la máxima difusión de la información
- previsión del coste del proceso participativo
- indicación de la persona física responsable de presentar informes periódicos y anuales y de la documentación con los costes
- cuando se requiera un periodo superior de tiempo han de indicarse de forma precisa los plazos y fases de articulación del proceso
- para procesos propuestos por ciudadanos y residentes, instituciones educativas y empresas, puesta a disposición de recursos organizativos propios
- para los entes locales, además: declaración de toma en consideración de los resultados del proceso o, de forma motivada, la no consideración o si ésta se produce de modo parcial; adhesión al Pacto regiones- entes locales (del art. 18); accesibilidad de toda la documentación relevante; puesta a disposición de recursos propios financieros y organizativos; para instrumentos de planificación territorial y de actos de gobierno del territorio, dictamen del Garante local de la comunicación (según art. 19 Ley regional 1/2005)

B) PRIORIDAD (art. 16): entre todas las demandas admitidas se priorizarán los proyectos que:

- implican a sujetos débiles o en desventaja

La admisión de proyectos participativos recae sobre la *Autoridad*, que puede coordinar, modificar, mejorar,... las condiciones de la admisión. Liderazgo y coordinación de procesos participativos por la Autoridad

- afectan a territorios precarios social o territorialmente
- tienen un importante impacto sobre el paisaje o medio ambiente
- facilitan la participación paritaria de mujeres y hombres
- presentan una mejor relación costes-recursos
- adoptan formas innovadoras de comunicación o interacción con los habitantes
- están apoyados por un número "consistente" de solicitantes (además de superar los umbrales mínimos porcentuales citados)

Para los entes locales: además de lo anterior, prioridad cuando:

- se proponen dar continuidad, estabilidad y transparencia a los procesos de participación o son aplicación del reglamento local de participación
- tienen una dimensión integrada e intersectorial
- se presentan por entes locales asociados
- utilizan la red telemática toscana (regulación: Ley regional 26/2004)
- facilitan acceso in vía telemática a toda la documentación para el proceso participativo
- ofrecen formas de comunicación -también en vía telemática- gratuita y periódica de las actividad locales y de los procesos participativos en curso
- se proponen contribuir a un desarrollo local equitativo y respetuoso con el medio ambiente (incluso proponiendo un plazo de acción local definido en el ámbito de un proceso de la Agenda 21)

PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN Y MODALIDADES DE APOYO (art. 17)

- Admisión por la Autoridad de proyectos participativos mediante acto motivado en un plazo de 30 días desde la presentación
- La Autoridad puede: condicionar la admisión a la modificación del proyecto; indicar modalidades de desarrollo integrativo respecto al territorio o a los habitantes a que afecte; señalar la necesaria coordinación con proyectos similares indicando el modo

| | |
|---|---|
| <p>Funciones de "arbitraje" cuando los procesos participativos afectan a competencias de otros entes, los cuales, considerando los procesos decisorios como "fases propias" de la toma de decisiones, asumirían el compromiso de tener en cuenta y motivar la acogida o no de los resultados de los procesos participativos</p> <p>El apoyo a los proyectos se hace depender del cumplimiento de ciertas obligaciones, pudiéndose gestionar además en "cuotas".</p> | <p>de llevarlo a cabo; diferenciar o combinar los tipos de apoyo regional que se solicitan según las demandas presentadas.</p> <p><i>Procesos que afectan a competencias de otros entes:</i> la Autoridad tomará en consideración el dictamen de la administración competente y verifica la disponibilidad de aquélla a considerar los resultados de los procesos o, como alternativa, a motivar la parcial o total falta de acogida de dichos resultados de los procesos participativos.</p> <p><i>Gestión del apoyo a los proyectos admitidos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - el apoyo puede dividirse en cuotas - subordinarse a la presentación de informes periódicos y finales y de documentación con costes - suspenderse hasta que se regularicen los requisitos exigidos y los criterios de prioridad - hacerse decaer o volverse a repetir en otro momento en caso de inobservancia de las condiciones de admisión |
| <p>Participación en la actividad normativa de la Junta y en la programación regional (Cap. VI) (participación en las labores del Gobierno regional, promovida exclusivamente por éste). Se disponen una serie de normas concretas cuando se trata de activar la participación en normas y programas gubernativos regionales</p> | <p><i>PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA JUNTA REGIONAL</i> (art. 19)</p> <p>La Junta, mediante los instrumentos de información del art. 11 y para hacer uso de las contribuciones de la sociedad toscana, favorece el más amplio conocimiento de sus propios actos de programación normativa, y del marco de hecho y de derecho inherente a las propuestas de ley y reglamentos de su propia competencia</p> <p><i>PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD DE PROGRAMACIÓN REGIONAL:</i> modificación de la Ley regional 49/1999 sobre programación regional). Se añade, en cuanto atañe a la participación, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los planes y programas regionales concretarán los recursos disponibles dirigidos al desarrollo de procesos participativos para garantizar su adecuado desarrollo - Dicha participación se promueve, exclusivamente, por la Junta regional - El NURV (Núcleo unificado regional de valoración y |

| | |
|--|---|
| | verificación) valida el procedimiento de participación promovido exclusivamente por la Junta, incluso sobre la base de las condiciones y de los criterios previstos en los arts. 15 y 16 para los procesos de participación con apoyo regional. |
|--|---|

COORDINACIÓN Y MODIFICACIONES A LEYES REGIONALES (Capítulo VII): coordinación de la ley de participación con otras normas, y modificaciones puntuales a otras leyes sectoriales, que deben estar presididas por objetivos participativos.

| | |
|---|---|
| Coordinación con la Ley regional 1/2005 en materia de territorio | Art. 21 Participación respecto a instrumentos de planificación territorial y actos de gobierno del territorio se produce según lo previsto en la Ley regional 1/2005 Posibilidad de los entes locales de promover formar participativas -según lo previsto en esta ley- en fase de elaboración Iniciativa del Garante de la comunicación para asegurar la eficacia de las modalidades participativas |
| Modificación a la Ley regional 40/2005 en materia de sanidad | Art. 22 En "regulación del servicio sanitario regional", posibilidad de intervenir mediante procesos participativos según la ley de participación |
| Modificación a la Ley regional 41/2005 en materia social | Art. 23 Posibilidad de intervenir mediante procesos participativos según la ley de participación |
| Modificación a la Ley regional 25/1998 en materia de basura | Art. 24 Posibilidad de intervenir mediante procesos participativos según la ley de participación |
| Modificación a la Ley regional 1/2004 en materia de red telemática | Art. 25 Introducción de objetivos "participativos" en la Ley regional 1/2004. En particular, introducción de un experto en el uso de redes con fines participativos, en el Observatorio de los usuarios. |

ACUERDO ENTRE REGIÓN Y ENTES LOCALES (Capítulo V)

| | |
|---|--|
| <p>Pacto o Protocolo entre Región y entes locales</p> <p>Establecimiento de un Acuerdo (voluntario), desde el que se pretende <i>fomentar</i> la democracia participativa a nivel local</p> <p>Previsión de “incentivos institucionales” desde el gobierno regional, con prioridad para entes locales que “promueven” la participación</p> <p>El PACTO es un modo de “superar” la imposición de una ley regional sobre la autonomía de los entes locales</p> | <p><i>Promoción desde el Gobierno regional</i> de un ACUERDO abierto a suscripciones sucesivas</p> <p><i>Obligaciones</i> que se deducen del Acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aceptación de los principios de la Ley - Aceptación voluntaria de los procedimientos previstos en la norma - Suspensión de la adopción de actos administrativos que puedan prefigurar o anticipar decisiones relativas al debate público o a otros procesos participativos <p><i>Formas de apoyo regional:</i> posibilidad de previsión específica al margen de los apoyos que van ligados a procesos participativos concretos admitidos: logística, tecnologías de la información, formación. <i>Prioridad:</i> para entes que acogen técnicas participativas con cierta estabilidad (la adopción de un reglamento de participación indica tal estabilidad)</p> |
|---|--|

NORMAS FINALES (Capítulo VIII)

| | |
|---|---|
| <p>Duración de la ley</p> <p>La norma no tiene una vigencia indeterminada sino que, durante el último año que estará en vigor (2012) se llevará a cabo entre el Gobierno y el Parlamento una valoración de sus resultados.</p> | <p>La norma quedará derogada el 31 de diciembre de 2012 (sin perjuicio de que continúen los procesos participativos iniciados</p> <p>No obstante, en los 3 primeros meses de 2012 la Junta promoverá y desarrollará junto al Parlamento regional, un recorrido participativo a fin de valorar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la eficacia, difusión y rendimiento de los procesos participativos promovidos por la ley - la oportunidad de confirmar o modificar la ley |
| <p>Debate público sobre grandes intervenciones y referéndum consultivo</p> | <p>La celebración de un referéndum consultivo (de acuerdo con la Ley 62/2007), supone la inadmisión de un debate público sobre la misma cuestión.</p> |
| <p>Procesos participativos y elecciones</p> | <p>El debate público no puede tener lugar en los 6 meses anteriores a la disolución del Parlamento.</p> <p>En caso de disolución anticipada la prohibición opera desde la fecha del decreto de disolución,</p> |

| | |
|---|--|
| | suspendiéndose los debates que estuvieran en curso. |
| Norma financiera (la norma acuerda financiación específica para desarrollar los procesos participativos) | La norma prevé la financiación para los años 2008 y 2009. Para 2010, 2011 y 2012 se recogerá en la Ley de Presupuestos |

b) La ley de la Emilia-Romagna de 2010

Región de la Emilia-Romagna. Legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (Bolletino Ufficiale n. 18, parte prima, del 09.02.2010). Norma aprobada recientemente por unanimidad del Parlamento regional, cuyo objetivo básico es la ampliación de la participación activa y el compromiso de la ciudadanía con la gestión pública mediante la creación de un modelo participativo coherente y homogéneo que genere una mayor cohesión social, a cuyo efecto se cuenta con el apoyo financiero de la Región, los Municipios y las Provincias. Para ello, la Ley pone en práctica el principio de subsidiariedad previsto en el art. 118 de la Constitución Italiana, desde la importancia de la autonomía que parte de iniciativas ciudadanas -individuales o colectivas-, a fin de servir a los intereses generales⁶.

Destaca, como novedad frente a la ley toscana, la celebración de una Sesión Anual en el Parlamento regional dedicado al tema de la participación, con un debate sobre las propuestas de iniciativa de la Junta regional y una exposición sobre la participación a nivel regional, en la que se pretende analizar el estado de los procesos participativos con las posibles propuestas respecto a su evolución y mejora.

Por lo demás, comparte con la ley toscana la previsión de procesos participativos con "sostegno" (apoyo) regional, si bien difiere por el hecho de que en el presente caso se requiere siempre la "adhesión formal" de un ente público (Parlamento, Junta o entes locales), mientras la Ley toscana permite la iniciativa ciudadana "aislada" en cuyo caso es la Autoridad quien realiza una labor de mediación valorando en el momento de admisión de proyectos participativos, el compromiso del ente competente, quien por razones de "responsabilidad política" habría de declarar su compromiso de "tener en cuenta" los resultados del proceso participativo o a motivar adecuadamente las razones de una falta de -o parcial- recepción de los resultados.

6 Sobre la participación en la Región, vid. <http://www.partecipa.net/wcm/partecipanet/index.htm>

PRINCIPIOS Y FINALIDAD (Título I)

| | |
|---|--|
| <p>Principios</p> <p>La ley parte del evidente reconocimiento de la democracia representativa y de la "aportación" para la mejor democracia, de la democracia participativa misma</p> <p>Implementación de preceptos estatutarios</p> <p>Plantea, asimismo, su apuesta por la simplificación de procedimiento y la mejora de la calidad administrativa</p> <p>Finalmente, configura un modelo participativo "extendido", con el alcance más general posible. Para ello, resulta imprescindible la toma en consideración del "ámbito local"</p> | <p>Art. 1.1</p> <p><i>Democracia representativa como "ideal fundativo"</i> de los modernos Estados y condición esencial para afirmar el derecho de participación de la ciudadanía.</p> <p><i>Democracia participativa</i> es coherente con dichos ideales fundativos, y sirve para la mayor y efectiva "inclusión" de la ciudadanía y de las organizaciones en procesos decisionales que son de competencia de los cargos electos.</p> <p>En definitiva, el precepto lo concibe como un <i>refuerzo significativo de la democracia misma</i></p> <p>Art. 1.2</p> <p><i>Ley como actuación de los siguientes ámbitos estatutarios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - acceso de la ciudadanía a la conformación de las decisiones públicas - sujetos y procedimientos para poner en marcha procesos de confrontación preventiva, concertación, programación y participación - recursos para la administración regional para la puesta en práctica de procesos participativos - oportunidad de reafirmación del derecho de participación ciudadana a través de los instrumentos estatutarios <p>Art. 1.3</p> <p><i>Finalidad de elevar la calidad administrativa y no agravamiento de los procedimientos:</i> imprescindible para ello la conexión entre participación y simplificación de procedimientos</p> <p>Art. 1.4</p> <p>Sistema participativo que sea <i>coherente y homogéneo en todo el territorio</i>, valorando especialmente las mejores prácticas y experiencias, incluso a través de acuerdos Región-Entes locales</p> |
| <p>Finalidad</p> | <p>Art. 2</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Como la Ley toscana, también esta norma expone sus propios objetivos</p> <p>En buena parte, los objetivos resultan coincidentes en ambas normas, si bien la presente ley es más "detallista"</p> | <p><i>Objetivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) incremento de la calidad democrática de las "decisiones" adoptadas por los órganos electos y de gobierno b) creación de cohesión social c) elevación de la calidad de los recursos "inmateriales": confianza colectiva, saber contextual, coordinación a través de la confrontación crítico-constructiva, constante e inclusiva d) producción de nuevos recursos materiales y mejor distribución de los existentes e) reducción de tiempos y costes administrativos f) revalorización de competencias difusas en la sociedad, con toma en consideración de la igualdad de género, inclusión de sujetos débiles y de intereses subrepresentados g) puesta en práctica del principio constitucional de la subsidiariedad h) favorecimiento y regulación de la participación de la persona hasta su conversión en "sujetos activos" i) favorecimiento de la cualificación de la administración pública y de su personal j) garantía del pluralismo y de la calidad y flexibilidad del modelo participativo en su aplicación k) desarrollo del modelo regional como "lugar de encuentro" l) favorecimiento de la evolución de la comunicación pública m) reconocimiento de un "premio" a los entes locales que aprueban proyectos y adoptan decisiones a partir de procesos participativos n) valoración de las experiencias ya activadas en la región, fundamentalmente cuando se refieren a políticas de desarrollo sostenible <p>Art. 2.2: actuación de la Región y de los entes locales para garantizar la adecuada "información preventiva" a la ciudadanía (remisión al art. 10 sobre "procesos participativos"</p> <p>Art. 2.3: los procesos participativos no pueden incidir en los <i>tiempos marcados en los procedimientos administrativos</i></p> |
|---|---|

INICIATIVAS E INSTANCIAS DE LA CIUDADANÍA PARA LA PARTICIPACIÓN -SUJETOS PROPONENTES, ÓRGANOS- (Título II)

Partiendo de un concepto muy amplio de sujeto de la participación (en términos

similares a la Ley toscana), la Ley de la Emilia-Romagna contempla en primer lugar el papel de la ciudadanía, que puede solicitar información y también solicitar la apertura de procesos participativos, si bien en este último caso necesitan la "adhesión formal" de un ente público (Parlamento o Junta regional, ente local), pudiendo contar con la labor "mediadora" del Técnico de garantía en materia de participación. Son dichos entes públicos, sin embargo, los legitimados para proponer un proceso participativo que contará con el apoyo regional (según la regulación de éste último que veremos con posterioridad).

SUJETOS

| | |
|---|--|
| <p>Titularidad del derecho de participación</p> <p>Concepto amplio (similar, aunque menos detallado, que la Ley toscana)</p> | <p>Art. 3: Personas, asociaciones y empresas destinatarias de las decisiones que se contienen en un acto regional o local de planificación estratégica, general o sectorial, o de actos proyectados y de actuación en cualquier ámbito de competencia regional</p> <p>Regiones y entes locales: cuando necesiten la opinión -no meramente técnica- respecto a la puesta en práctica de obras públicas nacionales. Obligación de respeto de las normas previstas en los estatutos de los entes interesados.</p> |
| <p>Iniciativas ciudadanas de procesos participativos</p> <p>Se distingue una solicitud general de información, de la de inicio de un proceso participativo.</p> <p>Mediación del "Técnico de garantía" cuando no hay respuesta positiva del ente local</p> | <p>Art. 4</p> <p><i>Solicitud de información</i></p> <p>Presentación de instancias y peticiones a la Región o entes locales competentes, para el conocimiento e información de asuntos de su territorio o cuestiones de particular interés social o cultural</p> <p><i>Solicitud de apertura de discusión e inicio de un proceso participativo</i></p> <p>Ciudadanos y asociaciones pueden solicitar -según el estatuto del ente competente- que se abra la discusión sobre determinadas cuestión con el inicio de un proceso participativo. Estas iniciativas son un factor que se valora positivamente en la evaluación de las demandas para obtener un "apoyo regional" a la participación (arts. 9 ss)</p> <p><i>Respuesta negativa o falta de respuesta del ente local</i></p> <p>Plazo de 30 días. Posibilidad de que los solicitantes pidan la intervención del "Técnico de garantía en materia de participación" (vid. art. 8)</p> |
| <p>Propuesta de procesos participativos "sostenidos" con apoyo regional (del art. 9)</p> <p><i>Propuesta</i> por poderes públicos</p> | <p>Art. 5</p> <p><i>Legitimación para PROPONER el inicio de un proceso participativo CON apoyo regional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Junta o Parlamento regional - Entes locales |

| | |
|--|--|
| regionales o locales, aunque puede ser a iniciativa de ciudadanía (vid. Art. anterior: art. 4) | <i>Iniciativa de otros sujetos públicos o privados</i> , CON LA CONDICIÓN de que hayan obtenido la "adhesión formal" de al menos uno de los sujetos públicos anteriores, titular de la decisión administrativa pública ligada al proceso |
| Compromiso de suspensión de actividad administrativa: asunción voluntaria por el ente público de responsabilidad política en la toma de decisiones | <i>Suspensión de actividad administrativa</i> Sujetos proponentes o adheridos a una propuesta se comprometen a suspender los actos técnicos o administrativos que puedan prejuzgar el éxito del proceso propuesto |

ORGANISMOS: Instancias para la participación y organismos de garantía.

| | |
|---|---|
| <p>Sesión anual para la Participación en la sede del Parlamento regional Se regula la estructura básica de dicha sesión</p> <p>El parlamento, en esta sesión, desarrolla en cierta forma la labor de "Liderazgo" que corresponde a la Autoridad en la Región toscana</p> | <p>Art. 6</p> <p>Consecución del principio de <i>mayor implicación</i> de las administraciones</p> <p><i>En la Administración regional:</i> sesión anual sobre participación en el Parlamento regional para un desarrollo coordinado de los procesos de inclusión participativa y de simplificación procedimental</p> <p><i>Organización de la sesión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Apertura por la propuesta del programa de iniciativas de la Junta (teniendo en cuenta el informe anual del Núcleo técnico de integración con las autonomías locales: vid siguiente artículo) - Informe sobre la participación en la región, con análisis de la situación de los procesos participativos y propuestas de evolución y mejora - Aprobación por el Parlamento del programa de iniciativas para la participación, con indicaciones sobre criterios y modalidad para conceder el "apoyo regional" de los arts. 9 ss. |
| <p>Núcleo técnico de integración con las autonomías locales Coordinación y coherencia de políticas regionales y locales</p> | <p>Art. 7</p> <p><i>Objetivos:</i> desarrollo coordinado de procesos participativos región-entes locales mediante el Núcleo técnico</p> <p><i>Estructura del Núcleo Técnico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidencia: Técnico de garantía en materia de participación - Composición: dirigente de la Junta regional competente para los procedimientos administrativos de concesión del "apoyo regional" del Título III (arts. 9 ss.); 2 expertos de la administración de los entes locales designados por el Consejo de las Autonomías locales (mandato de 3 años). |

| | |
|--|--|
| | <p><i>Sede:</i> Parlamento regional</p> <p><i>Funcionamiento:</i> en caso de paridad prevalece el voto del Presidente</p> <p><i>Status jurídico:</i> las labores del Núcleo técnico se lleva a cabo en cumplimiento de las obligaciones institucionales, sin gravamen especial para la Región</p> <p><i>Funciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Examen y estudio de las mejores prácticas participativas italianas y extranjeras - Elaboración de recomendaciones técnicas no vinculantes sobre procesos participativos - Concreción del desarrollo profesional en materia participativa del personal de las administraciones públicas para mejorar la capacidad y flexibilidad organizativa |
| <p>Técnico de garantía en materia de participación</p> <p>Carece del "liderazgo" de la Autoridad toscana, si bien desarrolla importantes labores de coordinación, mediación y asesoramiento</p> <p>Es a su vez una figura "súper partes", al tiempo que un importante "experto" en la materia</p> | <p>Art. 8</p> <p><i>Nombramiento:</i> dirigente del Parlamento regional designado por el Presidente del Parlamento</p> <p><i>Funciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - facilitar materiales y documentación para proyectar y predisponer los procesos participativos sobre cuestiones de relevancia regional - examina las propuestas de proyecto y certifica su calidad para conceder el "apoyo regional" al que se refiere el Título III de la Ley - asesoramiento metodológica para la elaboración y desarrollo de los procesos participativos - soporte en la comunicación, incluso informático - papel de mediación dirigida a la participación y de promoción - elaboración de orientaciones y líneas guía para la proyectación y seguimiento de los procesos - elabora y coordina un sitio web respecto a su actividad y a iniciativas de democracia participativa - propone objetivos de cualificación profesional para el personal de las administraciones públicas a fin de mejorar sus relaciones con la ciudadanía - valora durante y <i>ex post</i> el desarrollo de procesos participativos admitidos al "apoyo regional" |

APOYO REGIONAL -MODALIDADES Y CRITERIOS DE ADMISIÓN- (Título III).

Procesos participativos sostenidos o apoyados por la Región

EL APOYO REGIONAL

| | |
|---|--|
| <p>Apoyo regional</p> <p>A diferencia de la Ley toscana que es donde se disponen estos extremos, los requisitos, modalidades, criterios y prioridades de solicitudes de procesos participativos son acordados anualmente por la Junta regional</p> | <p>Art. 9</p> <p><i>Competencia:</i> Junta regional, sobre la base de las indicaciones del Parlamento, establece anualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - los requisitos de los proyectos de participación que se admitirán para ser apoyados desde la Región - modalidades de presentación de solicitudes - criterios para la valoración de las solicitudes y prioridades <p><i>Intervención del Técnico de garantía:</i> las contribuciones a los proyectos se concede tras certificación de calidad de los mismos por el Técnico de Garantía</p> |
|---|--|

PROCESOS PARTICIPATIVOS

| | |
|---|--|
| <p>Definición</p> <p>se limita a dar unas pinceladas básicas; es el Técnico de garantía quien puede perfilar dichos procesos con orientaciones y líneas-guía</p> <p>Rasgos básicos de los procesos participativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se da una definición básica, y se dan indicaciones básicas sobre: - La Información - La posibilidad de diversos instrumentos, más allá de los procesos participativos previstos en esta ley - Los resultados de los procesos participativos y el compromiso de "toma en consideración" por las autoridades | <p>Art. 10</p> <p><i>Actividad informativa</i> (premisa de cualquier proyecto participativo): para garantizarla, Regiones y entes locales adoptan los instrumentos adecuados - incluso informáticos- para permitir a los ciudadanos acceder a las informaciones. La Junta aprobará recomendaciones técnicas con las mejores prácticas.</p> <p><i>Instrumentos para la participación:</i> a través de modalidades sectoriales diversas y, en particular, en aplicación de esta ley mediante el desarrollo de procesos participativos admitidos a apoyo regional</p> <p><i>Definición de proceso participativo:</i> "recorrido de discusión" organizado iniciado en referencia a un proyecto futuro o una futura norma de la Asamblea, la Junta o los Entes locales, en vista a su elaboración, poniendo en contacto a actores e instituciones, obteniendo una completa representación de posiciones, intereses, necesidades,</p> <p><i>"Producto" del proceso participativo:</i> documento de propuesta participada sobre el que las autoridades se comprometen a tener en cuenta las deliberaciones. Las autoridades darán cuenta, de forma motivada, de la acogida o no, total o parcial, de las propuestas</p> |
| <p>Objeto y plazos</p> <p>Afecta a proyectos, actos normativos o procedimientos administrativos</p> | <p>Art. 11</p> <p><i>Objeto:</i> proyectos, actos normativos o procedimientos administrativos en su totalidad o en parte, sobre los que los entes públicos todavía no han iniciado ningún procedimiento administrativo o asumido un acto definitivo</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Sujeción a plazo determinado: 6 meses con prórroga</p> | <p><i>Duración:</i> 6 meses. Posibilidad de prórroga para particulares proyectos de hasta un máximo de 12 meses en total. 60 días de prórroga con aprobación del Técnico de garantía. Conclusión: con la aprobación de la propuesta a enviar al ente pública, o la aprobación del acta que certifica la falta de acuerdo</p> |
| <p>Requisitos y valoración</p> <p>Aunque los criterios, requisitos, y prioridades definitivos se acuerdan por la Junta, se disponen unas reglas básicas irrenunciables que premian especialmente el compromiso de los entes públicos implicados en el proyecto</p> | <p>Art. 12</p> <p><i>Requisitos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Suspensión de actividad administrativa: compromiso del ente público de suspender cualquier acto administrativo de su competencia que anticipe o prejuzgue el resultado del proceso - requisitos técnicos: persona física responsable del proyecto; nombramiento de quienes desarrollan el proyecto y del staff del proceso; fases del proceso, sujetos implicados y a implicar, métodos, objetivos, plazos; costes previstos y relación costes-eficacia - requisito "premiante": si los proyectos contienen el compromiso formal de los principales actores territoriales implicados, mediante acuerdo preventivo, para la constitución de un eventual "Comité de pilotaje" compuesto de delegados de los principales sujetos implicados |
| <p>Criterios de calidad técnica</p> <p>Se exigen, asimismo, determinados requisitos "técnicos"</p> | <p>Art. 13</p> <p><i>Obligación de prever:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - atención a la realidad sociales respecto a cualquier título potencialmente interesado en el procedimiento en discusión - la inclusión de eventuales nuevos sujetos sociales - una mesa de negociación con los principales sujetos organizados interesados - métodos para la mediación frente a eventuales divergencias y de verificación de eventuales acuerdos - accesibilidad vía web en el sitio del Técnico de garantía de los proyectos; y para proyectos superiores a 20.000 euros, con páginas web específicas |
| <p>Comité de "pilotaje"</p> <p>Se trata de un "órgano de seguimiento", obligatorio cuando el proyecto tiene cierta entidad: "gobierna" el proceso participativo</p> | <p>Art. 14</p> <p><i>Composición:</i> posibilidad de acompañar a un proceso participativo. Integrado por delegados representativos de la mesa de negociación (se indican en el proyecto)</p> <p><i>Funciones:</i> seguimiento del proceso: verificación de respeto de plazos, acciones, aplicación del método, respeto de la imparcialidad por los "conductores" del proceso, congruencia de sus efectos sobre los actos administrativos, comunicaciones con el ente responsable al que afecta el proceso</p> |

| | |
|---|---|
| | <i>Obligatorio</i> para procesos con financiación regional superior a 20.000 euros |
| Mediación entre requirentes y entes interesados Ejercitado por el Técnico de garantía. Intervención necesaria y con publicidad: - ante grandes proyectos - proyectos apoyados a partir de unos mínimos porcentajes de ciudadanía | Art. 15 <i>Órgano competente:</i> Técnico de garantía <i>Objetivo:</i> promoción de los proyectos de participación, en concreto cuando el proyecto es "relevante" y tiene la adhesión formal de los siguientes porcentajes de residentes del respectivo ámbito territorial: - 5% hasta 1000 residentes - 3% hasta 5.000 - 2% hasta 15.000 - 1% hasta 30.000 - 0'50 % hasta 30.000 <i>Publicidad</i> de la actividad de mediación por el Técnico |

RESULTADOS Y EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS (Título IV)

Son importantes las previsiones acerca de los resultados de los procesos participativos: tanto por lo que atañe a los responsables del proyecto (elaboración de un completo documento con propuesta participativa), como en lo referido al ente público responsable de la decisión a asumir (al que se le exige buena gobernanza, transparencia, publicidad, plenitud en la información y motivación).

| | |
|---|---|
| Compromiso de los entes responsables y resultados del proceso Necesidad de aprobación de un "documento final" que contiene la "propuesta participada" Destaca la previsión de la eficacia del mencionado documento: obligación de "toma en consideración" pública y con la máxima difusión, mediante acto motivado | Art. 16 <i>Documento conclusivo:</i> contiene el proceso participativo seguido y la propuesta "participada" validada por el Técnico de garantía (o bien la no validación, con la revocación de la contribución concedida, de haberse utilizado de modo no conforme respecto al proyecto aprobado) <i>Eficacia de documento:</i> el ente responsable no adquiere obligación alguna respecto al contenido, pudiendo asumir -en todo o en parte- las conclusiones alcanzadas. Sí adquiere obligaciones "en cuanto a la forma": comunicación pública motivada y precisa, a la que se dé el máximo alcance, fundamentalmente cuando se difiere del proceso participativo |
|---|---|

DISPOSICIONES FINANCIERAS Y FINALES (Título V)

| | |
|---|---|
| Norma financiera | Disponibilidad financiera en el presupuesto regional |
| Cláusula para la evaluación de la norma Sujeción a un proceso de revisión <i>ex post</i> de la propia ley de participación (a diferencia de la Ley Toscana, que prevé plazo de derogación de la norma, en este caso se alude simplemente a una "evaluación" de la misma | Revisión de la puesta en práctica de la Ley a los 5 años de su aprobación: el Parlamento regional, sobre la base de un informe de la Junta, debatirá sobre la experiencia en la región de la Emilia-Romagna, teniendo en cuenta la experiencia en otras Regiones italianas y la normativa europea. Contenido del Informe: - incremento de procesos participativos en la Región - prospectiva de posteriores desarrollos de la participación - mejora de la calidad y simplificación de procedimientos administrativos - eficacia de los procesos participativos para superar conflictos y llegar a soluciones dialogadas después realizadas - el incremento de la compartición de decisiones públicas - mejora del acceso a la actividad administrativa - mejora de la percepción por la ciudadanía de la administración pública - crecimiento de la cualificación del personal administrativo y de la flexibilidad de la administración |

2) La experiencia francesa de la Región de Poitou-Charentes

En Francia, donde es preciso no olvidar el privilegiado lugar que ocupa la democracia representativa, han de destacarse las iniciativas periódicamente impulsadas en la **Región de Poitou-Charentes** a través de instrumentos puntuales para la participación ciudadana –que parecen haber tenido una influencia en el modelo autonómico español-, como los forums participativos, presupuestos participativos, talleres ciudadanos, y jurados ciudadanos⁷.

- *Forums participativos*, organizados por la Región desde finales de 2004, se trata de un instrumento que pretende unir a poderes públicos y ciudadanía en la elaboración de políticas públicas que la Región ha de poner en práctica en su ámbito competencial. Su origen se remonta a las experiencias desarrolladas en los países escandinavos a finales de los años 80 del siglo pasado.
- *Talleres participativos y Jurados Ciudadanos*, cuyo cometido básico es la evaluación de las políticas públicas regionales por ciudadanos/as elegidos por sorteo

7 Vid. <http://www.democratie-participative.fr/index.php>

que, tras una deliberación colectiva, emiten un Informe (*Avis*) a las autoridades regionales, quienes se comprometen a "tomar en consideración" sus propuestas e informarles del grado de seguimiento de aquéllas. Su origen se remonta a los años 70 del pasado siglo, cuando Alemania, Estados Unidos y, en general, en el ámbito anglosajón, se introducen estas figuras caracterizadas porque sus miembros, elegidos por sorteo, manifiestan su opinión a los centros de decisión públicos respecto a una cuestión controvertida. Con posterioridad, se utiliza esta figura en el propio Estado Autonómico español, en concreto en el País Vasco a principios de los años 90.

Las diferencias entre Talleres y Jurados son mínimas: mientras los primeros suponen la convocatoria en una jornada de usuarios y beneficiarios directos de una política regional centrada en objetivos concretos, los Jurados agrupan durante varios días a una colectividad que no necesariamente tiene experiencia o conocimientos sobre las políticas regionales que son sometidas a su evaluación.

Los Talleres participativos han sido convocados en dos ocasiones: por un lado, el primero se celebró en abril-mayo de 2008, y tuvo por objeto la evaluación por diversos beneficiarios (15), de la política regional sobre Becas de acceso al empleo, con la adopción siguiente de un Informe con 10 propuestas remitido al Consejo Regional. Con posterioridad, en septiembre de 2008, 18 jóvenes beneficiarios de una Beca regional de movilidad debatirían sobre esta política con la consecuente emisión del Informe.

En la Región de Poitou-Charentes los Jurados se componen de 25 a 35 personas elegidas por sorteo de entre el censo electoral; mecanismo éste último que extiende la participación a la sociedad, evitando el monopolio de los "profesionales de la participación". El Jurado, reunido durante varios días, acabará formulando una serie de recomendaciones (*Avis*) sobre una concreta política pública regional. Para ejercer esta labor reciben el apoyo y asesoramiento del oportuno personal experto, y cuentan con la pertinente documentación, con la finalidad de dar cumplida respuesta a las necesidades de información y formación que requiere el Jurado en su funcionamiento. Asimismo, el trabajo está dirigido por un equipo especializado en la conducción de reuniones participativas (*Missions Publiques*⁸) integrado en el "*Comité de pilotage*" regional, que es quien define la metodología de trabajo.

Los Jurados Ciudadanos se han convocado en 3 ocasiones:

- Al primer Jurado Ciudadano reunido en abril y mayo de 2008, se le encomendó la tarea de evaluar las acciones iniciadas por la Región en 2004 para luchar contra el

cambio climático y las emisiones de gas con efecto invernadero. De la unión de personas representativas desde los puntos de vista social, territorial, profesional y generacional, se elaboró un Informe (*Avis*) que fue remitido en el mes de junio al Consejo Regional, quien en junio de 2009 emitiría públicamente un documento con las respuestas dadas a las propuestas emitidas por el Jurado ciudadano.

- El segundo Jurado Ciudadano, reunido en noviembre de 2009, abordó la actividad de la Región de apoyo a empresas y a la clase empresarial, con el planteamiento de 3 cuestiones: si las prioridades fijadas por la Región para el apoyo a empresas son pertinentes y eficaces; si la elección del apoyo a la innovación responde a los problemas económicos y sociales y prepara el futuro; y finalmente, si la elección del crecimiento verde responde a las necesidades actuales y futuras de sus habitantes. Para fijar su opinión final, el Jurado contaría con la participación de expertos y actores de la economía regional, con las que se debatió durante dos días hasta la redacción final del Informe motivado por el Jurado, que se remitió al Consejo Regional.
- El tercer Jurado Ciudadano, reunido en noviembre-diciembre de 2009, evaluó la política iniciada por la Región en materia de transporte y movilidad, mediante la respuesta a 3 grandes cuestiones: si es fácil desplazarse por la Región; si los medios son pertinentes y desde el poder público se promueve su uso; y por último, instando al Jurado a que transmita consejos para mejorar las medidas adoptadas al respecto por la Región. Con la participación de expertos nacionales y regionales en materia de transportes, y de personal al servicio de la Región, el Jurado emitiría su Informe en enero de 2010.
- *Presupuestos participativos en Institutos educativos*⁹, que la Región dota con una importante financiación anual, y que tienen en principio un carácter más sectorial. Su punto de referencia es la experiencia que en 1989 la ciudad de Porto Alegre (Brasil) pone en práctica al objeto de combatir la corrupción política, extendiéndose con posterioridad por toda Europa, fundamentalmente a nivel local. En el caso francés, la Región Poitou-Charentes introduce los Presupuestos participativos en los Institutos educativos en el año 2005, en tanto constituye un ámbito central de acción para las Regiones. Este instrumento afecta a 93 centros públicos extendiéndose a partir de 2008, a otros de carácter privado. Mediante los Presupuestos participativos se implica al estudiantado, personal de los centros (docentes y no docentes), así como

a padres y madres del alumnado, para debatir respecto a proyectos que puedan redundar en la mejor gestión del centro, votándose finalmente las propuestas para su puesta en práctica según un orden prioritario según el apoyo recibido. Su regulación se contiene en un Reglamento aprobado anualmente (para cada curso escolar) por la Región, y en él se contienen las características de los proyectos que pueden ser financiados (agrupados en categorías: vida en el liceo -actividades culturales, deportivas,...-, acondicionamiento de locales y exteriores, y equipamiento -medios de comunicación, laboratorios, etc.-), las modalidades de gestión de proyectos de mayor entidad que no entran en los presupuestos participativos, y el desarrollo, modalidades de voto y puesta en práctica de los presupuestos.

Procede señalar, por último y sintéticamente, que la democracia participativa en esta Región francesa se fomenta también a través de intercambios con otras Regiones que igualmente mantienen un compromiso más o menos constante con la participación ciudadana, como La Toscana, Cataluña o ciertos territorios americanos¹⁰.

D) El marco autonómico en materia de participación ciudadana

1) A modo de introducción: hard law y/o soft law

Sin entrar en profundidad en un debate doctrinal acerca de los conceptos *soft law-hard law* que excedería en mucho el propósito del presente trabajo, sí resulta pertinente marcar las características más significativas al tiempo que más o menos aceptadas. Así, suele admitirse que el *hard law* (donde a efectos del presente informe entrarían los Libros Blancos y Planes) no posee un carácter jurídicamente vinculante aunque sí una cierta "relevancia jurídica" articulada en forma de "compromiso" y consecuente "responsabilidad política", procurando promover la práctica de un poder público en un determinado sentido por lo que, podría decirse, predomina una "orientación unidireccional". Obsérvese, en tal sentido, cómo el Plan catalán dice que expresa "*la concreción del compromiso del Gobierno de Cataluña con la participación ciudadana*", al mismo tiempo que dicho instrumento es fruto de la Resolución 70-VIII del Parlamento de Cataluña en el que se incluía el mandato al

10 Al respecto, los *Rencontres Europe-Amériques sur la Démocratie participative*, que se celebran anualmente, o el Proyecto IDEAL-EU de la Comisión Europea que implica a la Región francesa, a Cataluña y a La Toscana.

Gobierno catalán de elaborar un plan interdepartamental en materia de participación ciudadana. Esto significa que esta peculiar “gestación” erige al Plan catalán en instrumento “para” la fiscalización política del gobierno autónomo, dotándolo de mayor legitimidad democrática.

Las características reseñadas otorgan al *soft law* una serie de consecuencias en cascada: una mayor flexibilidad, la posibilidad de convertirlo en un documento más denso y dotado de principios, buenas intenciones y buenas prácticas. Se trata, pues, de un documento “maleable” y “volátil” pero no carente, como anticipábamos, de cierta eficacia jurídica: es indudable la influencia que ejerce sobre los poderes públicos que los adoptan, generando comportamientos actitudinales e incluso normativos (como por ejemplo ha ocurrido con el Plan valenciano, uno de cuyos objetivos era precisamente la ley de participación finalmente aprobada).

Ahora bien, la volatilidad también tiene su lado “oscuro”: la falta de seguridad jurídica, la interpretación de dichos principios y comportamientos por el propio Gobierno que aprueba el documento, así como, en resumidas cuentas, la tendencia a convertirse en un texto que responde a “compromisos puntuales” del Gobierno correspondiente. Una debilidad ésta última, que puede paliarse en cierta forma con una técnica como la llevada a cabo en el caso del Plan catalán, con la intervención parlamentaria.

Si bien el *soft law* se caracterizaba, como señalábamos por su tendencia a recoger directrices y principios huyendo, a grandes rasgos, del establecimiento de reglas, lo cierto es que en principio debería haber diferencias significativas entre la elaboración de “Libros blancos” y la redacción de “Planes”. Los primeros constituirían instrumentos de referencia o documentos oficiales aprobados por el poder público y que actuaría a modo de guía o informe, diseñando mediante acciones genéricas una determinada política gubernamental para un determinado periodo de tiempo, en general, a largo plazo. Sin embargo, en cierta lógica los Planes parecen apartarse del concepto de *soft law* a que aludiríamos con anterioridad pues en tanto concebidos como “instrumentos de planificación” para un ámbito temporal determinado, parecen tener un grado de concreción mayor que los Libros Blancos. Y aunque efectivamente así es, pues los Planes suelen contener acciones específicas, no es infrecuente –como ocurre en el caso catalán– que al tiempo concreten un auténtico modelo, aplicado al objeto de este estudio, de participación ciudadana.

Se adopte, en definitiva, un instrumento de *soft law* en forma de Libro Blanco o Plan, convendrá clarificar su papel:

- ser avance del *hard law*

- constituir una alternativa al *hard law*
- servir de complemento al *hard law*
- o constituir un parámetro interpretativo del *hard law*.

Lo cierto es que una planificación podrá ser altamente recomendable en materia de participación ciudadana en tanto la administración adquiere una vertiente claramente "activa" –no sólo para ofrecer instrumentos de participación sino también para su fomento-; pero en cualquier modo ello dependerá del "modelo de participación ciudadana" cuyo *locus* será, por naturaleza, un Libro Blanco o una Ley.

2. El hard law autonómico en materia de participación ciudadana: la ley valenciana y el proyecto de ley canario. Análisis simultáneo

Las iniciativas legislativas que han de ser destacadas en este punto son las siguientes:

- Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la **Comunitat Valenciana** (DOCV de 10 de julio de 2008). Primera norma que ha sido aprobada en este ámbito, y que tiene como finalidad "*impulsar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, la garantía de su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía*".

Y su desarrollo reglamentario:

* Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOCV de 9 de junio de 2009).

* Decreto 223/2007, de 9 de noviembre, del Consell, por el que se crea el Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOCV de 13 de noviembre de 2007).

En proceso de elaboración se encuentra, de otro lado, la siguiente iniciativa:

- Proyecto de ley **canaria** de fomento de la participación ciudadana (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de junio de 2009) y actualmente en proceso de tramitación parlamentaria¹¹. Destaca de esta norma su orientación, pues incide en la vertiente "promocional" y de "fomento" de la democracia participativa, enfocándose básicamente desde la idea de "*promover la participación, individual o colectiva, de los*

11 Vid. <http://www.parcana.es/iniciativa.py?numero=7L/PL-0015> (20 de marzo de 2010).

canarios y de aquellas personas que, con independencia de su nacionalidad, residan en la Comunidad Autónoma en los asuntos públicos”, procediendo en consecuencia a “el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas y el impulso de hábitos participativos entre la ciudadanía”.

Al objeto de realizar un análisis comparado entre la normativa expuesta nos centramos en los siguientes bloques que, con una estructura más o menos similar, son abordados en general por las dos normas referenciadas:

ESTRUCTURA DE LAS NORMAS

Ley valenciana

Título I: Disposiciones generales

Título II: De la participación ciudadana (agrupa derechos, deberes, entidades ciudadanas e instrumentos de participación)

Título III: Medidas de fomento

Ley canaria (estructura más desglosada)

Título I: Disposiciones generales

Título II: Deberes de los poderes públicos y derechos para la participación

Título III: Entidades ciudadanas

Título IV: Instrumentos para la participación ciudadana

Título V: Medidas de fomento

DISPOSICIONES GENERALES (objeto, ámbito objetivo y subjetivo de la norma, objetivos, aplicación) (arts. 1 a 5 de la Ley canaria) (arts. 1 a 4 de la ley valenciana).

El **objeto de la norma** es idéntico en ambas resoluciones: *tanto la regulación y fomento de la participación en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad, como la más concreta promoción de la sociedad en asuntos públicos.*

La ley valenciana añade un precepto dedicado a la “**finalidad** de la norma” (precepto que sirve de elemento de interpretación de los restantes preceptos), señalando 4 objetivos expuestos de modo conciso:

- el impulso de la participación en sí,
- la garantía del derecho a la información,
- el fortalecimiento del tejido asociativo,

- la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas, que parece evocar una interesante y completa participación *ex ante* pero también *ex post*,
- y el impulso de la generación de cultura y hábitos participativos.

A diferencia de ley valenciana, el texto canario es mucho más generoso al exponer los objetivos de la norma y, con ello, fijar criterios y orientaciones para la puesta en práctica de una política integral de participación ciudadana.

- el fomento de la participación en una sociedad plural, y para la defensa de valores democráticos, los derechos fundamentales, y la consecución de una democracia participativa,

- la profundización en el acercamiento de las instituciones a la ciudadanía, involucrando a ésta en la gestión pública, y creando nuevas formas de organización de la ciudadanía y de las estructuras de gobierno. Todo ello, para fomentar la coordinación social de las políticas públicas,

- la garantía de la información de los procedimientos que lleven a cabo las Administraciones, al objeto de lograr la mayor transparencia pública,

- el establecimiento de mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública, a través de la participación de la ciudadanía en la elaboración, prestación y evaluación de políticas, así como su intervención en muy diversos ámbitos (cívico, social, medioambiental, cultural, económico y político. Con ello, la norma introduce una expresa referencia a la participación *ex post*, al tiempo que se compromete al análisis de la opinión pública, ante el que pretende mostrarse sensible,

- el fomento de la vida asociativa, convirtiéndose la administración en la coordinadora de una convivencia solidaria y equilibrada de iniciativas ciudadanas,

- finalmente, se refiere en general al objetivo de desarrollar los correspondientes instrumentos de participación ciudadana, pasando a continuación a definirlos al disponer que se trata de mecanismos establecidos para la intervención de la ciudadanía en las políticas públicas. Una definición que corresponde a la prevista en el art. 4.4 de la ley valenciana, y si bien ésta añade además, completando positivamente la definición, que también son instrumentos para la interrelación de la ciudadanía y las entidades ciudadanas.

En lo que atañe al **ámbito de aplicación** de la norma resulta coincidente en ambos casos su aplicación a la administración autonómica, pero la ley canaria añade la posibilidad de que los instrumentos y medidas previstas puedan incorporarse a los reglamentos de organización de cabildos y ayuntamientos canarios en el modo en que éstos determinen, abriendo la posibilidad de los cauces participativos se extiendan así al ámbito local, pero en

el respeto a su autonomía.

Respecto al **ámbito subjetivo**, ambas normas se aplican a quienes tengan la condición política de la respectiva comunidad, con una remisión al artículo estatutario (el art. 3) que regula tal extremo en el caso valenciano, y detallando dicho contenido en la misma ley en el caso canario (para referirse además de a quienes tienen la condición política de canarios, explícitamente a los españoles residentes en el extranjero que tuvieran su última vecindad administrativa en Canarias y acrediten dicha condición en el correspondiente Consulado de España). Ello provoca, no obstante, que la norma valenciana amplíe su ámbito subjetivo en tanto el Estatuto se refiere también a las comunidades de valencianos asentados en el exterior, a quienes otorga el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano, como reconocimiento de su valencianidad. Dichas comunidades (previstas en el art. 7 del Estatuto canario) no resultan reflejadas en el texto de la norma canaria.

Asimismo, ambas normas se refieren a las personas residentes en la concreta Comunidad Autónoma con independencia de su nacionalidad, si bien la norma canaria introduce la acertada salvedad de que ello será así cuando la ley correspondiente lo permita, teniendo en cuenta que quien define y delimita los derechos y libertades de los extranjeros en España es el Estado central. Ello significa, además, que en último término los derechos que la ley de participación reconozca corresponderán a las personas extranjeras en el marco de lo establecido en la ley estatal, por lo que la mención a las personas residentes no puede considerarse "definitiva".

Por otro lado, también se integran en el ámbito subjetivo de la norma las "entidades ciudadanas": personas jurídicas sin ánimo de lucro que ejercen colectivamente el derecho de participación (su régimen jurídico se detalla, en ambos casos, en preceptos posteriores).

La ley valenciana, por su parte, añade en un precepto dedicado a las "definiciones de la Ley", junto a "ciudadanía" y "entidades ciudadanas", el significado de los términos "participación ciudadana" e "instrumentos de participación ciudadana".

Principio "favor consorti". La ley canaria cierra este apartado con una manifestación en el ámbito de la participación, del más genérico principio "*favor libertatis*": un principio dirigido a la aplicación de la norma desde la máxima participación, publicidad e información de las actuaciones político-administrativas.

DEBERES DE LOS PODERES PÚBLICOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Constituye un apartado específico en la Ley Canaria, que acoge 5 compromisos específicos (art. 6) con un desarrollo posterior en el resto del articulado respecto a las diversas medidas que a continuación se enuncian:

- a) La **adecuación de las estructuras administrativas**, a fin de favorecer el ejercicio real y efectivo del derecho de participación.
- b) La **promoción de Códigos de Buen Gobierno**, con principios éticos y de conducta dirigido al personal administrativo, al tiempo que se dispone el compromiso de promover **Códigos de Buenas prácticas** que coadyuven a una ciudadanía responsable y democrática.
- c) La **elaboración de planes anuales o plurianuales de participación** estratégica (ya sea integrales y sectoriales) para posibilitar la participación en el diseño y evaluación de proyectos que afecten a la ciudadanía.

La ley valenciana no menciona la elaboración de planes, pero sí procede a su regulación el Reglamento, al prever el Plan Director de Ciudadanía.

- d) La disponibilidad presupuestaria de un **sistema de ayudas, subvenciones y convenios de colaboración** para promover los derechos de participación.
- e) La adopción de **acciones positivas necesarias** y el **fomento de la participación por medios electrónicos** a fin de conseguir la plena participación.

La Ley valenciana, por su parte, prescinde de un apartado específico dedicado a los deberes de los poderes públicos, optando directamente por desarrollar cada uno de los apartados anteriores en el resto de su articulado.

DERECHOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ambas normas acogen apartados específicos con los mencionados derechos. Derechos de los que, en buena parte, derivan también "deberes" dirigidos a los poderes públicos).

| Derechos | Ley Valenciana | Ley Canaria |
|-----------------------|----------------------------------|---|
| a) Información | Art. 5. Garantía del derecho, en | Art. 8.1 y 2: Parecidos términos que la |

| | | |
|--|---|---|
| <p>para la participación</p> | <p>particular de las iniciativas de actuación pública, en los términos que recoja la Ley.</p> <p>Art. 7: Dº a recibir Información individualizada, una vez solicitada inclusión en el Registro del art. 16.</p> | <p>ley valenciana en su art. 5.</p> <p>Art. 8.3: Derecho a conocer el estado de tramitación de procedimientos en que se tenga la condición de interesado</p> <p>Art. 8.4: Especifica las implicaciones del derecho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consulta de informes o memorias. - Dº a obtener información y orientación en procedimientos con información pública. <p>Dº a ser informados de los resultados de las gestiones públicas.</p> <p>Posibilidad de creación de un Observatorio de Servicios Públicos (publicación y divulgación de estudios e informes).</p> |
| <p>b) Medios de información para la participación</p> | <p>Art. 6: desarrollo de medios telemáticos y adecuados para informar de iniciativas y resultados.</p> <p><i>Medios:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Medios gratuitos en administraciones públicas (bibliotecas, centros cívicos y culturales, etc.) - Portal institucional de la Generalitat: | <p>Art. 9: <i>definición:</i> actividades a disposición de la ciudadanía para el ejercicio de derechos, cumplimiento de obligaciones y acceso a servicios públicos.</p> <p>Art. 9.2: marca una serie de <i>objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información general y orientación. - Proporcionar información especializada. - Informar sobre requisitos jurídicos o técnicos. - Información sobre estado de tramitación de procedimientos. - Información y orientación sobre sistema de sugerencias y reclamaciones. - Información y orientación sobre procedimientos tramitados electrónicamente. - Suministrar cualquier información de interés. <p>Art. 9.3: dispone unos "canales de comunicación":</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presencial - Internet: a través de portales institucionales. |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>cauces de relación directa con la ciudadanía.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dotación de recursos al Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (remisión). - Traslado a la ciudadanía por medios telemáticos, de informes o memorias anuales con las actividades de la Generalitat. - Establecimiento de acuerdos de colaboración con medios de comunicación privados para difundir acciones y favorecer la reflexión colectiva. - Favorecimiento de mecanismos de participación y cultura democrática por medios telemáticos. Implementación de procesos de democracia electrónica y participación telemática. | <ul style="list-style-type: none"> - Vía telefónica - Cualquier medio telemático. <p>Art. 9.4: Tipos de información: general, especializada y particular.</p> <p>Art. 9.5: Oficinas de Información y Atención al Ciudadano: reparto territorial adecuado: información, sugerencias, denuncias y reclamaciones.</p> <p>Art. 9.6: solicitud inclusión en un Registro de Participación de la Ciudadanía (información individualizada)</p> |
| c) Protección de datos de carácter personal | <p>Art. 8: derecho de información ajustado a los requisitos previstos en la norma vigente. Datos que se proporcionen utilizados con los fines y límites legales previstos.</p> | <p>Art. 10: información proporcionada con las limitaciones y en los términos legales vigentes.</p> |
| d) Derecho de Audiencia Ciudadana | <p>En el apartado dedicado a los "Instrumentos de participación ciudadana" (no previsto como derecho ni con carácter obligatorio) (Cap. III, Tít. II):</p> <p>Art. 18: anteproyectos de ley o programas que definan políticas sectoriales "podrán" someterse a audiencia ciudadana.</p> <p>Concreción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - posibilidad de sometimiento a audiencia de todo anteproyecto de ley o programa que defina políticas sectoriales para conocer la opinión, - posibilidad de someter cualquier otra iniciativa de actuación. - remisión reglamentaria para determinar | <p>Art. 11: derecho a participar ("la ciudadanía participará") en las decisiones propuestas por los poderes públicos (en los términos establecidos en la ley), y mecanismo para formular propuestas.</p> <p>Concreción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deber de sometimiento a audiencia de todo anteproyecto de ley o programa que defina políticas sectoriales para conocer la opinión, - posibilidad de someter cualquier otra iniciativa de actuación, - remisión al reglamento para fijar |

| | | |
|---|---|--|
| | <p>el procedimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - excluidos los Anteproyectos de ley y programas sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, - publicación del proceso de audiencia ciudadana en un Informe de Participación Ciudadana que indicará: mecanismos de participación utilizados, resultado del proceso, evaluación del órgano proponente especificando las sugerencias e iniciativas incorporadas. | <p>requisitos, ámbito, plazos, y ejercicio del derecho.</p> |
| e) Derecho de acceso a archivos y registros | <p>Art. 9: derecho previsto en los términos previstos en la normativa (se cita expresamente esta normativa: Ley 30/1992, Ley Orgánica 15/1999).</p> | <p>Art. 12: se garantiza con los límites previstos en la legislación vigente.</p> |
| f) Derecho de propuesta y de iniciativa ciudadana | | <p>Art. 13: derecho a dirigirse, individual o colectivamente, a la administración para <i>elegir propuestas de actuación, comentarios o sugerencias</i> (remisión reglamentaria para fijar el procedimiento de dichas propuestas que, en todo caso, serán escritas, y deberán responderse obligatoriamente).</p> <p>Art. 13.2: <i>derecho a la iniciativa ciudadana no legislativa mediante la presentación de propuestas</i> de acuerdos, actuaciones o proyectos de interés público (quedan fuera las de interés individual o corporativo, ajenas al interés general, de contenido imposible, ilegales, inconstitucionales y constitutivas de delito).</p> |
| g) Derecho a recabar la colaboración en la realización de actividades ciudadanas | <p>Art. 13: derecho a solicitar (individual o a través de Entidades) la colaboración a través del correspondiente departamento, para la realización de actividades que fomenten la participación.</p> <p>Remisión reglamentaria para requisitos;</p> | <p>Art. 14: derecho a solicitar (individual o a través de Entidades) la colaboración a través del correspondiente departamento, para la realización de actividades que fomenten la participación.</p> <p>Remisión reglamentaria para requisitos.</p> |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>obligación de adjuntar una memoria.</p> <p><i>Procedimiento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis por el departamento correspondiente de la propuesta. - Resolución motivada con la colaboración, en caso afirmativo, que se prestará. - Necesidad de recabar autorización por los promotores cuando fuera procedente. - Concreción de las aportaciones de la Generalitat: patrocinio, cesión temporal u ocasional de bienes públicos, apoyo técnico, apoyo a la difusión y conocimiento de la actuación a través de medios de comunicación institucionales u otras. | <p><i>Procedimiento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis por el departamento correspondiente de la propuesta. - Resolución motivada con la colaboración, en caso afirmativo, que se prestará. - Necesidad de recabar autorización por los promotores cuando fuera procedente. |
| <p>h) Derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria</p> | | <p>Art. 15: derecho a <i>presentar propuestas</i> que afecten a sus derechos e intereses legítimos, de iniciativas <i>proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria</i>.</p> <p><i>Requisitos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuesta con texto articulado, memoria justificativa, dirigido al departamento competente. - Respaldo de al menos 3 Entidades Ciudadanas y un número de firmas (miembros o no de las Entidades) igual o superior a 15.000 (interés autonómico), 10.000 (interés insular), 5.000 (La Palma, Fuerteventura, Lanzarote), 1.000 (La Gomera, Hierro). Ámbito municipal: porcentajes según legislación local. - No sobre materias excluidas por la Ley de Iniciativa Legislativa Popular. <p><i>Procedimiento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Plazo 3 meses para valor y ordenar el inicio de tramitación. Vencido el plazo sin ordenar el inicio: la iniciativa se considera denegada. - Plenitud de facultades de la Administración para formular propuestas al proyecto y completar la memoria |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>justificativa presentada.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competencia del máximo órgano colegiado de la Administración para admitir o inadmitir mediante acuerdo motivado. - Contra el acuerdo de inadmisión no cabe recurso alguno. |
| i) Derecho de petición | Art. 10: remisión al art. 29 CE y a la normativa reguladora, pudiendo ejercerse en el ámbito de las competencias de La Generalitat | |
| j) Derecho a la iniciativa legislativa | Art. 11: remisión a lo previsto en el Estatut y a la normativa reguladora. | |
| k) Participación en la elaboración de Anteproyectos normativas programas sectoriales | <p>Art. 12: se podrá participar, en concreto, en la elaboración de Anteproyectos de Ley y programas que definan políticas sectoriales del Consell.</p> <p><i>Modo de participación:</i> conforme a los mecanismos previstos en Título II, Capítulo III (audiencia ciudadana, foros de consulta, paneles ciudadanos, y jurados ciudadanos; cualquier otro instrumento previsto en esta ley, leyes sectoriales o normas reglamentarias).</p> <p>Se <i>exceptúa</i>: materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.</p> <p>El Reglamento prevé la elaboración de un <i>Informe de Evaluación</i> para los instrumentos de participación ciudadana (art. 21)</p> | <p>Art. 21 (en <i>Instrumentos de participación ciudadana</i>, Título IV): alude, respecto a cualquier anteproyecto normativo, a un "<i>proceso participativo</i>".</p> <p>Afecta a: cualquier anteproyecto normativo o programa que defina políticas sectoriales. Cualquier otra iniciativa de actuación.</p> <p><i>Modo de participación:</i> a través de instrumentos de este título (IV) u otro análogo.</p> <p>Se <i>exceptúa</i>: materias excluidas de iniciativa legislativa popular.</p> <p><i>Resultado del proceso:</i> se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana que incluirá: mecanismos de participación, resultado del proceso, evaluación del órgano proponente (con sugerencias e iniciativas incorporadas a</p> |

consecuencia del proceso participativo).

INSTITUCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ambas normas atienden a la regulación de las Entidades Ciudadanas como sujetos que sirven para canalizar de modo colectivo la participación ciudadana.

| Entidades Ciudadanas | Ley Valenciana (Capítulo II, Título II) | Ley Canaria (Título III) |
|-----------------------------|--|---|
| Régimen jurídico | <p>Art. 14: definición: personas jurídicas sin ánimo de lucro</p> <ul style="list-style-type: none">a) cuya constitución y funcionamiento se regulen por la normativa en materia de asociaciones, usuarios y consumidores, fundaciones;b) con ámbito de acción vinculado a intereses valencianos,c) y que recojan en sus Estatutos alguno de los siguientes objetivos:<ul style="list-style-type: none">- Estimular la participación ciudadana- Representar y defender ante la Administración Valenciana los intereses de sus miembros y de la ciudadanía- Promover actuaciones cívicas o sociales que mejoren la calidad de vida ciudadana. <p>El "deber de inscripción" está previsto en el Reglamento</p> <p>Se consideran EC los Centros</p> | <p>Art. 16: definición: personas jurídicas sin ánimo de lucro</p> <ul style="list-style-type: none">a) constituidas, en funcionamiento y reguladas por la normativa en materia de asociaciones, usuarios y consumidores, fundaciones o cualquier otra permitida por el ordenamiento;b) ámbito de acción vinculado al interés de Canarias, tanto en el interior como en el exterior;c) que recojan en sus Estatutos al menos alguno de los siguientes objetivos:<ul style="list-style-type: none">- Estimular la participación ciudadana- Representar y defender ante la Administración canaria los intereses de sus miembros y de la ciudadanía- Promover actuaciones cívicas o sociales que mejoren la calidad de vida ciudadana.d) debidamente inscritas en el Registro de Participación Ciudadana |

| | | |
|-----------------|--|--|
| | valencianos en el exterior. | <p>Art. 16.2: a través de las EC la ciudadanía ejerce colectivamente el derecho de participación</p> <p>Art. 16.3: EC: posibilidad de reconocimiento como entidad de utilidad pública autonómica, insular o municipal.</p> |
| Derechos | <p>Art. 15:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A recibir información (requisitos arts. 5 y 7) b) Acceso a archivos y registros (remisión art. 9) c) Petición (remisión art. 10) d) Participar en la elaboración de Anteproyectos de ley y programas que definan políticas sectoriales (excepción: materias excluidas de la iniciativa legislativa popular) e) Participar con la Administración, con carácter consultivo, en la elaboración de programas sectoriales. f) Recabar la colaboración de la Generalitat en el desarrollo de actividades sin ánimo de lucro (remisión art. 13) g) Solicitar subvenciones y ayudas públicas h) Obtener la declaración de utilidad pública | <p>Art. 17: "también" se reconocen y garantizan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A recibir información (remisión a ciudadanía individual). Especialmente: recibir información sobre actuaciones e iniciativas relacionadas con su ámbito b) Acceso a archivos y registros (remisión ley) c) Participar en la elaboración de Anteproyectos de ley y programas que definan políticas sectoriales (remisión ley). d) Participar en la elaboración de Planes y Programas sectoriales. e) Recabar la colaboración en el desarrollo de actividades sin ánimo de lucro (remisión ley) f) Solicitar subvenciones y ayudas públicas g) Obtener la declaración de utilidad pública (también en art. 16.3) |
| Registro | <p>Art. 16.1: establecimiento reglamentario de un Registro de Entidades Ciudadanas interesadas en recibir información. Inscripción prevista también para</p> | <p>Art. 18.1: se creará el Registro: inscripción para personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos del art. 16. También para la ciudadanía.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>ciudadanos/as a título individual.</p> <p>Art. 16.2: finalidad adicional del registro: para conocer y tener en cuenta a quienes desean tomar parte activa en los instrumentos de participación</p> <p>El Reglamento convierte el Registro en un requisito indispensable para solicitar las medidas de fomento (subvenciones, formación, campañas, línea de asistencia)</p> <p>Destaca en el Reglamento la mención a un Código de Conducta "para" la participación (art. 18)</p> | <p>Art. 18.1 <i>in fine</i>: finalidad adicional: personas inscritas: consideradas de forma "preferente" parte activa en los instrumentos de participación</p> <p>Art. 18.2: registro público; consulta en la forma que se determine reglamentariamente acreditando un interés legítimo, sin extenderse a consulta de datos íntimos</p> <p>Art. 18.3: registro indispensable para acceder a subvenciones y establecer convenios</p> |
| <p>Red de Entidades Ciudadanas</p> | <p>Regulado en "Fomento de la participación" (Título III)</p> <p>Art. 26: "Líneas de asistencia a las EC"</p> <p>Art. 26.1: fomento en general de la creación de EC, con el debido apoyo</p> <p>Art. 26.2: para ello, creación de la Red de EC: finalidad de ofrecer espacios de comunicación, trabajo y encuentro entre EC y de éstas con la ciudadanía</p> <p>Art. 26.3: desarrollo por la Red de acciones precisas para garantizar los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Creación de un Centro de Información y Documentación para intercambio y conocimiento, y publicaciones b) Apoyo y asesoramiento a EC | <p>Art. 19.1: fomento en general de la creación de EC, con el debido apoyo</p> <p>Art. 19.2: para ello, creación de la Red de EC: finalidad de ofrecer espacios de comunicación, trabajo y encuentro entre EC y de éstas con la ciudadanía</p> <p>Art. 19.3: desarrollo de acciones necesarias para garantizar, en relación con la Red, los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Creación de un Centro de Información y Documentación para intercambio y conocimiento, y publicaciones b) Apoyo y asesoramiento a EC |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>c) Gestión de espacios y materiales accesibles</p> <p>d) Formación</p> | <p>c) Gestión de espacios y materiales</p> <p>d) Formación</p> |
| Otros órganos de Participación ciudadana | <p>La Ley sólo menciona la dotación de recursos del Consejo de Ciudadanía, pero su regulación se contiene en el Reglamento</p> | <p>Art. 27 (en "instrumentos de participación ciudadana": Órganos de Participación Ciudadana</p> <p>Además de lo previsto en la ley, posibilidad de crear otros órganos o Consejos con funciones de información y asesoramiento, pero sin competencias decisorias.</p> <p>Posibilidad de crear el Consejo de Ciudadanía (remisión reglamentaria para naturaleza, composición, etc.).</p> |

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

| | Ley Valenciana | Ley Canaria |
|--------------------------------|---|---|
| Disposiciones generales | <p>Art. 17: "Instrumentos de participación ciudadana"</p> <p>Art. 17.1 y 2: la participación se encauza a través de las 4 figuras siguientes y demás instrumentos de la ley, y por los ya existentes. Resultado sin carácter vinculante para la Administración</p> <p>Art. 17.3: garantía del uso normal y oficial de las dos lenguas oficiales</p> <p>Art. 17.4: Unión Europea: promoción por la Generalitat a través de la participación, de conciencia de pertenencia a la Unión</p> | <p>Art. 20: "Instrumentos de participación ciudadana"</p> <p>Art. 20.1: definición: cauces para la intervención en las políticas públicas y para la interrelación de la ciudadanía y las EC</p> <p>Art. 17.2: se encauza a través de instrumentos previstos en capítulo siguiente (arts. 23 a 27) y demás instrumentos de otras leyes sectoriales o normas reglamentarias. Resultado sin carácter vinculante, con carácter general.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>Europea. Potenciación de la imagen de la Comunitat como región europea, y asunción de valores comunes europeos.</p> <p>Art. 17.5.: equilibrio de mujeres y hombres en instrumentos de participación (remisión Estatut y LO 3/2007, sin perjuicio del desarrollo por la –futura- Carta de Derechos Sociales valenciana-</p> <p>Art. 17.6: asegurar condiciones de inclusión social y plena ciudadanía, con favorecimiento de personas discapacitadas, mayores y jóvenes</p> <p>Art. 17.7: integración de personas extranjeras residentes, individualmente o a través de sus entidades asociativas</p> | <p>Art. 17.3: instrumentos promoverán la igualdad de representación de mujeres y hombres, para que puedan intervenir plenamente en asuntos públicos en igualdad de condiciones</p> <p>Art. 17.4: asegurar condiciones de inclusión social y plena ciudadanía, con favorecimiento de personas discapacitadas y sectores más desfavorecidos</p> <p>Art. 17.5: fomento del acceso por medios electrónicos de la ciudadanía a la información y a los procesos participativos. Especial atención a la eliminación de barreras, con el fin de promover la proximidad, la transparencia administrativa, y la mejora continuada del interés general.</p> <p>Se regula también</p> <p>Art. 21: proceso participativo (visto en “derechos para la participación ciudadana”)</p> <p>Art. 22: Campañas informativas y formativas (análisis con posterioridad, en “fomento”)</p> |
| Audiencia ciudadana | <p>Art. 18.</p> <p>Previsto como “instrumento de participación” y no como “derecho”.</p> <p>Análisis en el cuadro sobre “derechos”.</p> | <p>Art. 11.</p> <p>Previsto como “Derecho”.</p> <p>Análisis en el cuadro sobre “derechos”.</p> |
| Foros de consulta Debates públicos: pulsar la opinión de la | <p>Art. 19.1: definición: grupos de ciudadanos/as o representantes de EC elegidos democráticamente, convocados por la Administración, para debatir y alcanzar conclusiones sobre los efectos de</p> | <p>Art. 24.2; definición: formados por los titulares del derecho según art. 3, convocados por la Administración, para debatir y alcanzar conclusiones sobre los efectos de una política pública</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>ciudadanía sobre una determinada política pública</p> | <p>una política pública.</p> <p>Posibilidad de dar participación a expertos/as.</p> <p>Se evaluará la eficiencia en el funcionamiento de los foros, la calidad y el impacto de sus resultados.</p> <p>Art. 19.2: objetivos: conseguir la expresión de opiniones, críticas y propuestas, analizar la eficacia y la aceptación de propuestas concretas</p> <p>Art. 19.3: remisión reglamentaria para selección, formación, funcionamiento y evaluación</p> | <p>Posibilidad de dar participación a expertos/as.</p> <p>Se evaluará la eficiencia en el funcionamiento de los foros, la calidad y el impacto de sus resultados.</p> <p>Art. 24.1: : objetivos: conseguir la expresión de opiniones, críticas y propuestas, analizar la eficacia y la aceptación de propuestas concretas</p> <p>Art. 24.3: remisión reglamentaria para selección, formación, funcionamiento y evaluación</p> |
| <p>Paneles ciudadanos</p> <p>Selección aleatoria de personas para realización de consultas o solicitud de información acerca de cuestiones de relevancia pública</p> <p>Afecta a la ciudadanía “no movilizada”</p> | <p>Art. 20.1: definición: grupos de ciudadanos/as y representantes de EC seleccionados como muestra representativa de la sociedad, para realizarles consultas de interés público.</p> <p>Se evaluará la eficiencia en el funcionamiento y la calidad de resultados</p> <p>Art. 20.2: composición y objetivos: mínimo 7 y 5 EC, que tengan como objetivos la defensa o promoción de la materia objeto del panel, elegidos democráticamente, e inscritos en el Registro del art. 16</p> <p>Art. 20.3: remisión reglamentaria para selección, formación, funcionamiento y evaluación</p> <p>Art. 20.4: posibilidad de constitución por Consellerías, organismos o instituciones dependientes de la Generalitat, temáticos o</p> | <p>Art. 25.1 y 2: definición: permiten obtener un interlocutor permanente de la ciudadanía del que recabar información sobre cuestiones de interés para la gestión pública.</p> <p>Constituidos por titulares del derecho subjetivo del art. 3, seleccionados como muestra representativa de la sociedad, a los que la Administración les realiza consultas de interés público.</p> <p>Se evaluará la productividad y calidad de sus resultados.</p> <p>Art. 25.3: miembros seleccionados por el órgano que lleve a cabo la iniciativa o programa, previo informe del departamento competente en materia de Participación, y un mínimo de 2 EC, cuyos objetivos sean la defensa o promoción de la materia del panel</p> <p>Art. 25.4: remisión reglamentaria número mínimo miembros, selección, formación y funcionamiento</p> <p>Art. 25.5: posibilidad de constitución por Consejerías, organismos o instituciones dependientes de la Generalitat, temáticos o</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | generales, con duración mínima de 1 año | generales, con duración mínima de 1 año |
| <p>Jurados ciudadanos</p> <p>Evaluación por una muestra social de una iniciativa o programa</p> <p>Afecta a la ciudadanía “no movilizada”</p> | <p>Art. 21.1: definición: grupos de ciudadanos/as y representantes EC seleccionados como muestra representativa de la sociedad, para valorar el resultado de una iniciativa o programa.</p> <p>Se evaluará la eficiencia en el funcionamiento y la calidad de resultados.</p> <p>Art. 21.2: composición: máximo 10 personas elegidas democráticamente de entre los/las registradas</p> <p>Art. 21.3: resultados: deberá incorporarse a informes o memorias anuales de Consellerías, organismos públicos y entidades autónomas responsables de las actuaciones</p> <p>Art. 21.4: remisión reglamentaria para selección, formación, funcionamiento y evaluación</p> | <p>Art. 26: “Tribunales ciudadanos”: titulares del derecho subjetivo del art. 3, designados por sorteo como muestra representativa de la sociedad, para valorar el resultado de una iniciativa o programa.</p> <p>Art. 26.3: máximo 10 personas, seleccionadas por el órgano que haya llevado a cabo la iniciativa o programa (¿sorteo?), previo informe del departamento competente en Participación.</p> <p>Posibilidad de incorporar expertos que no excederán de 1/3 de sus miembros.</p> <p>Art. 26.4: resultados: podrá incorporarse a informes o memorias anuales de organismos públicos responsables de las actuaciones en la forma que se determine reglamentariamente</p> <p>Art. 26.2: remisión reglamentaria para constitución y funcionamiento.</p> |
| <p>Consultas a la ciudadanía</p> <p>Requerimientos a la ciudadanía sobre asuntos autonómicos de interés general</p> | | <p>Art. 23.1: definición: requerimientos de respuesta a una o varias preguntas que el Presidente del Gobierno, previo acuerdo del Consejo de Gobierno, formule a la ciudadanía sobre cuestiones de interés general en el ámbito competencial autonómico</p> <p>Art. 23.2: vías: sondeos de opinión, encuestas o cualquier otro instrumento de participación de los previstos en la ley</p> <p>Art. 23.3: consulta con convocatoria del cuerpo electoral: procedimiento estatutario y del Reglamento del parlamento canario</p> |

| | | |
|---------------------------|--|--|
| Otros instrumentos | El Reglamento (arts. 40 ss.) completa el contenido de la Ley con otros instrumentos: observatorios, encuestas de satisfacción de servicios, participación a través del Portal y medios electrónicos en general, análisis de necesidades ciudadanas, sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta | |
|---------------------------|--|--|

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

| | Ley valenciana | Ley canaria |
|---|---|--|
| Subvenciones y ayudas públicas Actividad de fomento por excelencia: movilización y reclamo de la ciudadanía para la participación | <p>Art. 22.1: inclusión en Presupuestos de una partida anual para desarrollo de actividades por EC que promuevan la participación o sirvan para fomentar conciencia cívica de participación respecto de la actuación de instituciones públicas</p> <p>Art. 22.2: criterios de concesión: de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad, no discriminación, concurrencia, publicidad, con transparencia en el procedimiento.</p> <p>Se valora el beneficio social, transparencia y calidad de los servicios de las EC beneficiarias.</p> <p>Art. 22.3: organismo competente: departamento en materia de</p> | <p>Art. 29.1: de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, inclusión de una partida en Presupuestos para la subvención de actividades por EC que promuevan la participación</p> <p>Art. 29.2: criterios de concesión: de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad, no discriminación, concurrencia, publicidad, con transparencia en el procedimiento, de acuerdo con la normativa en subvenciones.</p> <p>Se valora la productividad y calidad de los servicios de las EC beneficiarias, en adecuación a las políticas de fomento de los procesos participativos establecidos por el departamento competente.</p> <p>Art. 29.3: organismo competente: departamento en materia de</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | participación establecerá las bases, requisitos y procedimiento de concesión y justificación | participación establecerá las bases, requisitos y procedimiento de concesión y justificación |
| <p>Programas de Formación</p> <p>Educación "en" participación.</p> <p>Doble destinatario: personal administrativo, ciudadanía</p> | <p>Dirigidos a la <i>ciudadanía</i>:</p> <p>Art. 23..1: realización de programas de formación por la Generalitat dirigidos a ciudadanía y EC</p> <p>Art. 23.1 <i>in fine</i>: objetivos de los programas: conocimiento de las instituciones valencianas de autogobierno, representación y promoción de intereses generales o sectoriales, y mejora de calidad de vida.</p> <p>Art. 23.2: Finalidad de los programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divulgación del régimen de participación previsto en la ley, en especial derechos de las EC - Formar a las EC en la utilización de instrumentos previstos en la ley - Formar a EC en gestión interna para cumplir la finalidad de la ley - Formar a EC en mejorar medios de que disponen y mecanismos de difusión y sensibilización social <p>Dirigidos al <i>personal administrativo</i>:</p> <p>Art. 24: medidas de sensibilización y formación: promoción de cursos de formación entre el personal</p> | <p>Dirigidos a la <i>ciudadanía</i>:</p> <p>Art. 30.1: realización de programas de formación dirigidos a ciudadanía y EC</p> <p>Art. 30.1 <i>in fine</i>: objetivos de los programas: representación y promoción de intereses generales o sectoriales, mejora de calidad de vida. conocimiento de las instituciones de autogobierno canario y valores del ordenamiento jurídico comunitario, estatal, autonómico y local</p> <p>Art. 30.2: Finalidades principales, además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divulgación del régimen de participación previsto en la ley - Formar a las EC en la utilización de instrumentos previstos en la ley - Formar a EC en gestión interna para cumplir las obligaciones de la ley - Formar a EC en mejorar medios de que disponen para una mayor eficacia en el cumplimiento de objetivos <p>Dirigidos al <i>personal administrativo</i>:</p> <p>Art. 31: medidas de sensibilización y formación: promoción de cursos de formación entre el personal</p> |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>Art. 24. <i>in fine</i>: objetivo: dar a conocer los instrumentos, fomentando su aplicación y promoción</p> <p>Art. 24.2: finalidad: deben fomentar la cultura de la participación en la Administración, y la cooperación y acercamiento de la Administración a la ciudadanía</p> | <p>Art. 31. <i>in fine</i>: objetivo: dar a conocer los instrumentos fomentando su aplicación y promoción</p> <p>Art. 31.2: finalidad: deben fomentar la cultura de la participación en la Administración, y la cooperación y acercamiento de la Administración a la ciudadanía</p> |
| <p>Campañas informativas</p> <p>Publicidad y difusión de la participación ciudadana</p> <p>Especial atención: ciudadanía con singulares dificultades para la participación</p> | <p>Art. 25: realización de campañas informativas y formativas a través del departamento competente en participación</p> <p>Destinatarios: en especial juventud y personas nacidas fuera de la Comunitat, mayores, y población desfavorecida</p> <p>Finalidad: promoción y desarrollo de valores democráticos de la participación, valores de la Declaración de derechos, e igualdad de mujeres y hombre, en el marco de una sociedad plural e inclusiva, expresión de un espacio cívico de convivencia social de los valencianos</p> | <p>En "Instrumentos de participación ciudadana", "Disposiciones generales"</p> <p>Art. 22.1: realización de campañas informativas y formativas</p> <p>Art. 22.2: destinatarios: especial incidencia en personas con discapacidad y sectores desfavorecidos</p> <p>Finalidad: desarrollo de valores democráticos, principio de igualdad entre mujeres y hombres, y participación ciudadana como valor social</p> |
| <p>Fomento del asociacionismo</p> <p>Incentivos a la ciudadanía organizada</p> | | <p>Art. 28.1: derecho a intervenir directamente o a través de asociaciones en la gestión de asuntos públicos</p> <p>Art. 28.2: fomento por los poderes públicos y apoyo del asociacionismo y voluntariado, expresión colectiva del compromiso de la ciudadanía</p> |

| | | |
|---|-----------------------------|--|
| | | Art. 28.3: medios: adopción de medidas normativas y económicos: ayudas, subvenciones, convenios, cursos de formación y capacitación, asesoramiento, y cualquier otra clase de colaboración |
| Línea de asistencia a Entidades Ciudadanas | Art. 26: ya analizado en EC | En "De las entidades ciudadanas" Art. 19: ya analizado en Entidades Ciudadanas |

DISPOSICIONES ADICIONALES

| | Ley valenciana | Ley canaria |
|--|--|---|
| Apoyo a personas con discapacidad | Única: garantía de accesibilidad: promoción de servicio de intérprete de lengua de signos, traducción al sistema Braille, o cualquier otro | |
| EC en el exterior | | Primera: EC en el exterior gozan de la condición de EC: aplicación de la ley |
| Coordinación de instrumentos de participación | | Segunda: puesta en práctica de instrumentos de participación guiada por principios de coordinación y colaboración con otras instituciones |
| Órganos de participación en la Administración | | Tercera: determinación por Decreto. No afectará a la participación institucional |

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

| | Ley valenciana | Ley canaria |
|---|--|--|
| Derecho a recibir información individualizada | Primera: se hará efectivo a partir de la puesta en funcionamiento del Registro | Única: se hará efectivo a partir de la puesta en funcionamiento del Registro |
| Iniciativas legislativas presentadas antes de la | Segunda: trámite de información sobre Anteproyectos de ley no de | |

| | | |
|-----------------------------------|--|--|
| entrada en vigor de la ley | aplicación a textos con tramitación iniciada ante de la entrada en vigor de la ley | |
|-----------------------------------|--|--|

3. El *soft law* autonómico en materia de participación ciudadana

En el marco de los soportes e instrumentos de desarrollo de la democracia participativa, el denominado *soft law* (derecho blando) ha sido, sin lugar a dudas, especialmente propicio para el impulso de mecanismos y fórmulas de participación ciudadana -anticipándose incluso a la elaboración de normas con rango de ley-. Circunstancia que se explica por su carácter normativo más flexible, y su capacidad para adaptarse a las más diversas circunstancias así como, en principio, para lograr compromisos más “avanzados” de los poderes públicos, dado que son instrumentos configurados “por” y “para” la autoridad pública misma, que decide hasta qué punto comprometerse o no. Ello si bien presenta contornos menos positivos, pues no permite configurar auténticos derechos subjetivos y, en tal sentido, su exigibilidad ante los Tribunales de Justicia es sustancialmente menor –lo que no necesariamente redundaría en una menor eficacia jurídica-, careciendo por lo demás y por regla general, de la legitimidad política, del debate y de la publicidad que le otorgaría una tramitación parlamentaria, así como de la “vocación” de permanencia y apertura a un debate parlamentario característica de las normas con rango de ley, de tal modo que una modificación o derogación de la norma misma requiere siempre de un nuevo trámite parlamentario. Ello por no aludir a las consecuencias sobre su contenido -afectando con ello al mismo modelo participativo-, pues éste podría resultar modificado –e incluso podría desaparecer- a la finalización del periodo para el que ha sido establecido, si la autoridad que lo aprueba decide cambiar el rumbo de la política de participación ciudadana o, sin más, considera que no es una política prioritaria en su agenda de gobierno.

Al respecto, han sido diversas las iniciativas desarrolladas a distintos niveles de gobierno, debiendo recuperar en primer lugar lo ya anticipado respecto a las iniciativas auspiciadas desde la **Unión Europea**, donde constituye un referente el Libro Blanco para la Gobernanza.

Asimismo, si bien algunas Comunidades Autónomas optaron por definir finalmente en una norma con rango de ley su modelo de participación ciudadana, las primeras experiencias (Cataluña, 2003) recurrieron a instrumentos de *soft law*. En tal sentido, el objetivo es llevar a cabo un análisis de la trayectoria seguida a tal efecto en diversas Comunidades

Autonómicas, procurando exponer las singulares características, elementos en común y divergencias, de cada uno de ellos.

a) Cataluña

** La trayectoria **catalana** hasta desembocar en el Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010¹²*

El origen de un modelo catalán de participación ciudadana se sitúa en el año 2003, cuando tras las elecciones se impulsa una nueva política de participación ciudadana pionera en el Estado español. El primer paso fue, al respecto, la creación de una Dirección General de Participación Ciudadana; instrumento que dotaba de visibilidad a esta nueva política y que empezó a dar forma a diversas y puntuales (también en cierta forma "experimentales") acciones teóricas y prácticas en materia de participación: iniciativas recogidas en el documento "Innovación democrática y participación ciudadana en el Gobierno de la Generalitat 2004-2006", con las experiencias concretas de procesos participativos en normas de referencia como la Ley de Servicios Sociales, la Ley de la Infancia, el Análisis de los Consejos de Participación en el Departamento de Cultura, o el Forum Prisiones y Territorios. Una actividad que sigue en los años siguientes (en materia de territorio, inmigración, infraestructuras), debiendo destacarse la propia creación de una Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana (Decreto 39/2008, de 26 de enero), y de otros servicios, instituciones o departamentos como las Unidades de Participación, y los Consejos y Mesas en diversos sectores como la seguridad, inmigración, o sanidad.

El Plan Interdepartamental 2008-2010 se convierte, finalmente, en un nuevo factor de impulso -más ordenado y estructurado-, articulado a partir de dos grandes objetivos:

1) de una parte, el incremento de la calidad y cantidad de la participación;

2) y de otro lado, con el propósito de dotar de mayor transversalidad a esta compleja política a fin de expandir la "cultura de la participación", combatir la clásica desafección democrática de la ciudadanía y, en resumidas cuentas, mejorar la democracia misma en Cataluña.

** Valoración general sobre su contenido*

12 <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/participacio/index.jsp>

Respecto a su contenido, en cierto modo se asemeja a la normativa existente en materia de participación ciudadana en otras Comunidades Autónomas, pues plasma objetivos, principios y criterios comunes de participación, si bien, lógicamente, difiere, de una parte, en tanto posee un nivel de concreción mayor, pues programa en particular las acciones específicas de participación ciudadana (con sus recursos económicos: dotación presupuestaria), las coordina y busca la armonización entre los diversos departamentos del gobierno catalán. Pero también posee la virtud en cierto modo opuesta: su configuración en forma de *soft law*, con las características ya anunciadas, le permite elaborar con cierta extensión toda una orientación doctrinal propia sobre la concepción que el Gobierno catalán posee de la participación ciudadana: balance de la experiencia anterior hasta la aprobación del mismo Plan Interdepartamental 2008-2010, marco jurídico y político del plan, definición de participación ciudadana, caracteres, objetivos, finalidad, y razones, en definitiva, para optar por una política autonómica propia de participación ciudadana. Puede, pues, concluirse que el Plan Interdepartamental implica un paso adelante en el nivel de compromiso y "racionalización" de la política de participación ciudadana en Cataluña.

Pero no hay, sin embargo, una "regulación detallada" (al nivel que exige una norma con rango de ley) de los diversos "ejes" en que se estructura el Plan, sino una explicación del eje -así como de las líneas de actuación-, para descender después al detalle con acciones concretas dotadas de la correspondiente partida presupuestaria.

** Estructura del Plan*

A partir de 3 grandes objetivos, a saber, a) el establecimiento de *criterios comunes* para la administración catalana respecto a la introducción de la participación ciudadana como "instrumento de gobierno y relación de la Administración con la sociedad"; b) la *programación de acciones* de participación ciudadana para el periodo 2008-2010; y c) la *coordinación de las acciones* de participación a fin de racionalizar y homogeneizar la "oferta" de participación; el Plan ofrece la siguiente estructura:

- * 5 Ejes estratégicos (5)
- * 12 Líneas de actuación, repartidas entre los diversos ejes
- * 95 Acciones, repartidas entre las distintas líneas, dentro de los respectivos ejes

ESTRUCTURA: EJES Y LÍNEAS

| | |
|--|---|
| Eje 1: incorporación de la ciudadanía en la elaboración de leyes, pactos, planes, programas y reglamentos | Línea 1: pactos nacionales Línea 2: procesos de participación ciudadana |
| Eje 2: mejora y racionalización de espacios estables de participación | Línea 1: evaluación del funcionamiento de los Consejos de Participación Línea 2: mejora y racionalización de los Consejos de Participación Línea 3: creación de nuevos Consejos de Participación |
| Eje 3: resolución de conflictos territoriales | Línea 1: proyectos de mediación en el territorio |
| Eje 4: mejora de la calidad de la infraestructura de la participación e inclusión de la diversidad social | Línea 1: formación de personal al servicio de las Administraciones públicas Línea 2: mejora de la calidad de los servicios contratados a proveedores externos Línea 3: mejora del diseño de la participación para incluir la diversidad social Línea 4: innovación |
| Eje 5: fortalecimiento de la democracia representativa y cambios normativos | Línea 1: exploración de aportaciones que pueden concretarse en acciones Línea 2: estudio del impulso de cambios normativos |

Comparando las medidas adoptadas por este Plan con los principales contenidos de las normas autonómicas valenciana y canaria, y siguiendo la estructura utilizada en el análisis de dichas normas, procedería destacar del Plan Interdepartamental lo siguiente:

PRINCIPIOS

Si bien estos tres contenidos están incluidos en diversos ejes, parecen conformar más bien criterios que dirigen la política de participación ciudadana en un sentido concreto

| | |
|--|--|
| <p>Línea 1 (eje 1): pactos nacionales</p> <p>el propósito es el de desplegar pactos a través de una metodología que será construida por el Gobierno autonómico y puesta en práctica en los proyectos concretos que se desarrollen en el período de aplicación del Plan</p> | |
| <p>Línea 3 (eje 4): mejora del diseño de la participación para incluir la diversidad social</p> <p>en tanto es preciso alcanzar una participación igualitaria, teniendo en cuenta la pluralidad de discursos y puntos de vista.</p> <p>Puesto que no toda la sociedad tiene las mismas oportunidades de participar, se pretende de este modo mejorar la representatividad</p> | <p>En el Eje 4 se adoptan al respecto medidas concretas (algunas de las cuales constituyen al tiempo "actividades de fomento"):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la participación de entes locales (vía subvenciones) - Promoción para la elaboración de planes de participación en asociaciones no lucrativas (vía subvenciones) - Propuestas y análisis para equilibrar la participación desde la perspectiva de género; problemas de "tiempo" en la participación: atención al género - Actuaciones para la participación del pueblo gitano - Armonización de indemnizaciones por participación - Subvenciones para el fomento de la participación - Creación de Mesas de Participación - Inserción de personas con discapacidad - Análisis de procesos participativos en determinados sectores: juventud |
| <p>Línea 4 (eje 4): innovación</p> <p>Por una parte, se trata de articular la teoría de la participación con la práctica.</p> <p>Pero asimismo, se toma en consideración que Internet y otros mecanismos electrónicos constituyen un medio imprescindible y necesario para una plena participación</p> | <p>En el Eje 4 se contienen concretas acciones dirigidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> * a la conexión fundamentos teóricos de la participación con la práctica: <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación del propio Plan Interdepartamental de participación y de las mismas políticas de participación de la Generalitat, y establecimiento de indicadores y metodología para dicha evaluación - Establecimiento de indicadores sobre bienestar - Evaluación y elaboración de guías metodológicas * al fomento y uso de las nuevas tecnologías: <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un "Distribuidor de la participación" en el portal GENCAT. - Adaptación de E-Catalunya a la participación - Análisis de experiencias de participación en televisión |

INSTITUCIONES "PARA" LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Espacios estables de participación (eje 2): el Plan explica que se trata de mantener y mejorar estos espacios, pues permiten el desarrollo continuado de la participación ciudadana. Aunque los procesos que se desarrollen en estos espacios son similares a los que se producen en "espacios temporales", suelen necesitar más compromiso por las personas participantes, y los asuntos que abordan afectan a políticas públicas concretas.

En este Eje se recogen una serie de acciones concretas por el Departamento correspondiente que identifican:

- Actuación a llevar a cabo
- Descripción de la medida
- Unidad responsable
- Unidad/es colaboradora/s
- Calendario
- Presupuesto

Respecto al contenido, se adoptan medidas puntuales concretas que son valoradas por el Gobierno e incorporadas en el Plan a partir de las siguientes directrices:

| | |
|---|---|
| Eje 2, Línea 1: evaluación del funcionamiento de los Consejos de Participación | En tanto ya han sido creados más de un centenar de espacios, muchos de ellos han perdido sentido según el modo en que fueron configurados. Se trata de valorar sus puntos fuertes y débiles y proceder a su mejora o racionalización |
| Eje 2, Línea 2: mejora y racionalización de los Consejos de Participación | La Dirección General de Participación Ciudadana formula propuestas de mejora de estos espacios, incluyendo la necesidad de valorar la reducción de este tipo de organismos |
| Eje 2, Línea 3: creación de nuevos Consejos de Participación | Se trata, finalmente, de valorar si otras políticas públicas requerirían de Consejos |

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

| | |
|---|--|
| <p>Eje 1, Línea 2: Procesos de Participación Ciudadana</p> <p>el Plan explica que se trata de “actividades deliberativas” a través de espacios temporales de participación, que se llevan a cabo en una doble fase: aportaciones y deliberaciones de la ciudadanía y las redes sociales organizadas; y un segundo momento de retorno, de justificación de la decisión adoptada por el ente público ante las personas implicadas en el proceso deliberativo</p> <p>No contiene una regulación detallada de la estructura, fases, proceso y requisitos de las diversas figuras e instrumentos de participación</p> | <p>Respecto al Eje estratégico 1, el Plan recoge fichas con los diversos Procesos Participativos a desarrollar en el Departamento correspondiente, conteniéndose la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actuación que se llevará a cabo - Descripción - Unidad responsable - Unidad/es colaboradora/s - Calendario - Presupuesto <p>En este bloque se prevé la realización de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procesos participativos - Procesos pilotos de participación a nivel europeo (Ideal-EU) - Seminarios de participación ciudadana - Procesos de consulta y deliberación - Debates sociales con conferencias-coloquio - Espacios participativos territorializados - Fases participativas en Pactos nacionales - Procesos de información a la ciudadanía para la propuesta de medidas y acciones a incorporar a un Plan sectorial |
| <p>Eje 3, Línea 1: proyectos de mediación en el territorio</p> <p>Necesidad de responder a las demandas e intervenciones planteadas desde diversos territorios (en particular, con atención a los entes locales), requiriéndose actividad de “mediación” y “diálogo”</p> | <p>En el Eje 3º se adoptan diversas acciones en el seno del Departamento correspondiente, con la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actuación - Descripción - Unidad responsable - Unidad/es colaboradora/s - Calendario - Presupuesto <p>En particular, la tipología de las acciones a desarrollar es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis sobre la participación en planes integrales de normas que afectan al territorio - Pruebas piloto sobre aplicación de metodología |

| | |
|--|---|
| | participativa en municipios y respecto a políticas concretas - Implementación de la Agenda Local Conviu - Creación de espacios naturales a partir de procesos de diálogo con implicación de entes locales |
|--|---|

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

| | |
|---|---|
| Eje 4, Línea 1: formación de personal al servicio de las Administraciones públicas | En el Eje 4 se presta especial atención a: - Formación de técnicos en participación en entes locales - Formación de tercer grado para profesionales de la participación ciudadana - Formación en la Escola d'Administració Pública de Catalunya - Formación para personal de determinados Departamentos - Formación en dinamización de participación para población inmigrada, y en materia de juventud para técnicos locales - Formación de Técnicos para constitución de Consejos - Elaboración de guías de buenas prácticas - Elaboración de guías para la creación de espacios de participación |
| Eje 4, Línea 2: mejora de la calidad de los servicios contratados a proveedores externos | |

Finalmente, el plan prevé un último eje dirigido, precisamente, a abordar las MEJORAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DIVERSOS CAMBIOS NORMATIVOS, continuando al efecto la acción iniciada con el "*Estudi sobre abstenció y desafecció política*". Para ello se articulan toda una serie de medidas sustentadas en alguno de los 2 ejes siguientes:

| | |
|--|--|
| Conversión de aportaciones de dicho estudio en acciones | - Debates sociales sobre informes - Fomento de la participación en evaluación de planes y programas |
|--|--|

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Prueba piloto sobre información en elecciones europeas - Jornadas y Congresos: intercambio de experiencias para la mejora de la calidad democrática; participación de población inmigrada - Premio de participación en centros de educación |
| <p>Cambios normativos que den lugar a una verdadera "renovación" de las normas que regulan la actividad de la Administración</p> <p>pues en realidad la participación no es una política sectorial sino una dimensión que ha de extenderse a toda actividad administrativa</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Análisis y estudios de medidas para el impulso de cambios normativos para el fomento de la participación - Recogida de aportaciones de entes locales para una futura ley de iniciativa ciudadana municipal |

** La revisión y evaluación del Plan*

El Plan especifica que cada acción concreta disponen de autonomía suficiente para sufrir una evaluación singular, lo que no impide la revisión y evaluación del Plan mismo.

- Revisión: en tanto se admite precisamente la propia "flexibilidad" del Plan, como *soft law* que es, podría ocurrir que en el periodo de vigencia del mismo se detectaran nuevas acciones. Ello al tiempo que, tratándose de una "política en construcción" también es posible el incremento de acciones. Ello se traduce en la "Revisión anual del Plan".

- Evaluación: por otro lado, el Plan especifica 3 mecanismos:

a) Seguimiento del Plan por la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, que exigirá la modificación del Real Decreto que lo regula.

b) Elaboración de un Informe con definición de indicadores para la evaluación de cada medida, lo que tendrá lugar a través del acuerdo que se mantiene con el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

c) Sometimiento del Plan a la consideración de sectores y representantes significativos de la sociedad civil catalana, de los entes locales, y de personas expertas.

b) Comunidad Valenciana

** La trayectoria **valenciana***

A diferencia del Plan Interdepartamental catalán que constituye el texto-básico de referencia en materia de participación ciudadana para el Gobierno que en concreto lo aprueba, el Plan Director de Ciudadanía 2008-2011¹³ surge como texto de impulso al que se le suma, casi simultáneamente, la normativa aprobada en la Comunidad Autónoma Valenciana (Ley de participación); bloque normativo que se erige, en definitiva, en el marco de referencia de obligado cumplimiento para cualquier poder público -al margen del titular ocasional del poder-, y que genera asimismo, derechos para la ciudadanía.

El Plan Director menciona, efectivamente, los hitos de la política autonómica en materia de participación ciudadana, donde destacan:

- * La aprobación del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana
- * La creación del Consejo de Ciudadanía
- * La creación de la Comisión Interdepartamental de Participación
- * La elaboración del anteproyecto de ley de Ciudadanía Corporativa

* La aprobación de la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local (15 de enero de 2008)¹⁴. Documento que contiene 16 principios, y que fue firmado entre la administración autonómica y local al objeto de favorecer la participación ciudadana en la gestión pública. Con él se potencia el compromiso de acercar la administración a la ciudadanía, mediante la promoción de la diversidad cultural y de una labor administrativa transparente, receptiva, coherente, eficaz y sensibilizada con el medio ambiente. Con este documento se receptionan las recomendaciones del Consejo de Europa (Agenda de Budapest para la Buena Gobernanza Local y Regional) y con la Declaración de Valencia adoptada en la XV Conferencia de Ministros Europeos responsables de administraciones locales y regionales. Como expone la Carta, con las buenas prácticas acordadas en el texto se camina hacia una forma de gobierno conocida como "Gobernanza", *"caracterizada y definida por la idea de compartir la responsabilidad entre los actores públicos y diferentes entidades o asociaciones que se incorporan a la toma de decisiones de formas muy variadas, con el fin de definir políticas y regular servicios de forma coordinada y compartida"* (Principio

13 http://www.cic.gva.es/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=3

14

http://www.buzonciudadano.es/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=34&lang=es

nº 2). Con ello, se pretende que la ciudadanía asuma la idea de que las políticas públicas están, efectivamente, dirigidas al interés público, incrementándose de este modo la confianza de aquélla en los gestores públicos.

- * El Fomento del asociacionismo mediante concesión de ayudas y subvenciones
- * El apoyo a los Centros Valencianos en el Exterior
- * La Aprobación de la Ley de Comunidades de Valencianos en el Exterior de 2007.
- * La creación del Consejo de Centros Valencianos en el exterior.
- * La consolidación de determinados programas dirigidos a valencianos y valencianas residentes en el exterior.
- * La convocatoria de determinados Premios.
- * La realización de conferencias en Centros valencianos en el exterior
- * El apoyo y colaboración con Casas Regionales
- * Y en el ámbito de la Solidaridad y el Voluntariado, la ejecución por FUNDAR de 20 proyectos propios.

** Valoración general de su contenido: un ámbito de acción amplio*

El Plan Director parte de un diagnóstico de la situación actual -con mención a las áreas de intervención dentro de la Dirección General de Ciudadanía- para centrarse, en segundo lugar, en los desafíos presentes y, fundamentalmente, futuros.

Así, a partir del marco de referencia anterior, plantea el diseño de ejes de actuación en cada una de las siguientes Líneas de actuación

- Ciudadanía y Redes Sociales
- Participación
- Solidaridad y Voluntariado

Las 3 líneas responden a 2 áreas de intervención dentro de la Dirección General (Área de Ciudadanía y Redes Sociales, y Área de Participación) y a FUNDAR (Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunitat Valenciana).

El Plan presenta, desde lo expuesto, una *significativa diferencia* respecto al Plan catalán: su **ámbito de acción**, más extenso en el caso valenciano a comprender voluntariado y asociacionismo, valencianos y valencianas residentes en el exterior, actividad lúdico-cultura. Mientras, sin embargo, en el caso catalán se manifiesta el firme propósito de acotar la participación al objetivo de "tener presente la opinión de la ciudadanía en las decisiones públicas".

** Puesta en práctica: disponibilidad presupuestaria*

Para su puesta en práctica el Plan se dota de una partida presupuestaria “general” (repartida entre Consellerias) y se complementa con Planes de Ejecución Anuales sujetos a la oportuna evaluación. La coordinación es “transversal” y se coordina por la Comisión Interdepartamental y por el Consejo de Ciudadanía y el Consejo de Centros Valencianos en el Exterior.

** Estructura: líneas, objetivos y medidas*

Las líneas de actuación descritas se garantizan a través de objetivos estratégicos de alcance y definición general; y dentro de cada uno de estos objetivos se mencionan medidas concretas que, no obstante, tienen, por ello, una configuración más “general” que las denominadas “acciones” del Plan catalán.

Por otro lado, ha de recordarse el ámbito extraordinariamente más amplio que el catalán, faltando por lo demás medidas dirigidas a lo que el Plan catalán denomina “procesos de participación”.

LÍNEAS OBJETIVOS Y MEDIDAS

| | |
|--|--|
| <p>Línea 1: Ciudadanía y redes sociales afecta a derechos de la ciudadanía, asociacionismo, ciudadana corporativa y gobernanza</p> | <p><i>Participación Ciudadana</i></p> <p>Objetivo 1: promoción del desarrollo de políticas públicas para garantizar la participación ciudadana activa. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de la Ley de Participación y desarrollo reglamentario - Constitución del Consejo de Ciudadanía y Comisión Interdepartamental - Convocatoria de Premios de Participación <p>Objetivo 2: creación de instrumentos de participación directa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de sensibilización sobre participación - Aprobación de líneas de subvenciones a entes locales para el fomento de la participación - Puesta en marcha del portal buzonciniudadano.es y creación de newsletter para difusión de noticias sobre participación <p><i>Asociacionismo</i></p> <p>Objetivo 3: potenciación del asociacionismo participativo. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Línea de ayudas para asociacionismo de inmigrantes |
|--|--|

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del Plan de Fomento del asociacionismo - Campañas de sensibilización sobre los valores del asociacionismo - Difusión de información actualizada del tejido asociativo (mantenimiento actualizado del Directorio de EC) - Facilitación de información y servicios <p>Objetivo 4: ofrecimiento de apoyo para el desarrollo de actividades de Entidades Ciudadanas. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ayudas a ONGs para integración de inmigrantes - Ayudas a asociaciones gitanas - Ayudas al impulso de participación de sectores con mayores dificultades - Apoyo al fomento de asociacionismo vecinal - Establecimiento de Convenios de Colaboración con EC <p>Objetivo 5: promoción de relaciones bidireccionales Generalitat-EC y EC entre sí. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conmemoración del 60 Aniversario de la DUDH - Implementación de canales de comunicación entre entidades - Promoción de acuerdos inter-asociativos - Impulso de creación de agrupación de EC - Fomento de la participación de entidad en Consejos sectoriales <p><i>Ciudadanía corporativa</i></p> <p>Objetivo 6: promoción de esta ciudadanía, como instrumento de implicación responsable de empresas y profesionales. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de la Ley de Ciudadanía corporativa y desarrollo reglamentario - Difusión de esta práctica - Facilitación de información a empresas <p><i>Gobernanza</i></p> <p>Objetivo 7: impulso de la aplicación de la Carta de Buenas Prácticas. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulación de un Observatorio o Comisión de Evaluación - Convocatoria de conferencia de Alcaldes - Aprobación y difusión de la Carta |
| <p>Línea 2: Participación referido a la promoción y coordinación del contacto institucional</p> | <p>Objetivo 1: promoción del reconocimiento de la valencianidad. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo reglamentario de la Ley de Comunidades de Valencianos en el exterior - Realización de convenios de colaboración para facilitar el derecho de obtención de información - Favorecimiento de reconocimiento a CEVEX de valencianidad <p>Objetivo 2: fortalecimiento de CEVEX y promoción de nuevos. Medidas:</p> |

| | |
|--|---|
| <p>entre Generalitat y ciudadanía residente dentro y fuerza de la comunidad</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Incentivo de la actividad del Consejo de Centros - Implicar a Departamentos de la Generalitat a través del Consejo - Creación de Centros nuevos - Implantación de PROP-ex - Incremento de créditos - Realización de conferencias de CEVEX y Encuentro - Diseño de agenda de visitas a CEVEX - Facilitación de material didáctico y cultural a los CEVEX <p>Objetivo 3: fomento de programas de valencianos/as en el exterior. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favorecimiento de presencia y difusión de la lengua valenciana en los CEVEX - Potenciación de educación a distancia - Elaboración de programas de retorno - Garantía de acceso a planes de compensación - Puesta en marcha de un programa de formación universitario de postgrado - Asesoramiento sobre homologación de títulos - Celebración de encuentros de jóvenes valencianos en el exterior - Convocatoria anual de premios - Facilitación de listado de web de medios de comunicación valencianos <p>Objetivo 4: promoción del contacto de valencianos/as no asociados a CEVEX. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de programas radiofónicos y televisivos - Difusión de los CEVEX y de los programas de la Generalitat <p>Objetivo 5: promoción de la integración en la cultura valenciana. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de programas ya existentes - Apoyo institucional a actividades lúdicas, culturales, etc. - Impulso de la actividad de Casas Regionales |
| <p>Línea 3: Solidaridad y Voluntariado concepción del voluntariado como activo social generador de solidaridad</p> | <p>Objetivo 1: apoyo del esfuerzo de agentes en la promoción del voluntariado y participación ciudadana. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de población voluntaria y conocimiento de la sociedad valenciana sobre voluntariado <p>Objetivo 2: impulso, promoción y favorecimiento de solidaridad con personas con necesidades sociales. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información del Tercer Sector no lucrativo a la ciudadanía - Aumentar el número de empresas que colaboran con ONGs y el porcentaje de población que contribuye a su sostenimiento <p>Objetivo 3: canalización de recursos sociales hacia colectivos en riesgo, con promoción de integración. Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción y creación de mecanismos de coordinación y trabajo en red |

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Facilitación de recursos a entidades del Tercer Sector - Promoción de acciones para integración de colectivos en riesgo a través del voluntariado |
|--|

** Actuaciones concretas relacionadas con la participación ciudadana*

El Plan Director presenta las actuaciones concretas respecto a cada Conselleria, especificándose el área, programa, denominación de la línea, y presupuesto para cada anualidad (se prescinde de la "descripción" concreta de la acción característica del Plan catalán).

Es preciso destacar nuevamente el ámbito extraordinariamente amplio del Plan Director valenciano, en contraste con el concepto estricto que mantiene el Plan catalán, por lo que las actuaciones concretas del primero son sumamente heterogéneas y se inscriben, claramente, en un concepto de la "participación" notablemente distinto.

De otro lado, el Plan no pone en marcha destacados instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley, no aprobada todavía en el momento de redactarse el Plan Director.

A grandes rasgos, siguiendo el esquema utilizado en el Plan catalán, cabe mencionar las siguientes actuaciones:

PRINCIPIOS (utilizando los criterios adoptados con anterioridad respecto al Plan Catalán: innovación tecnológica, metodología participativa, sectores sociales desfavorecidos)

| |
|--|
| - Accesibilidad en TIC de la ciudadanía |
| - Avantic-internauta, consolidación de la sociedad tecnológica |
| - Incentivos al uso de nuevas tecnologías, desarrollo de recursos educativos |
| - Proyectos de apoyo (en sentido amplio) a personas enfermas por organismos especializados, personas de la tercera edad, personas discapacitadas (convenios, programas y premios a entidades que realizan acciones con estas personas), mujeres (fines de la Dirección General de la Mujer, apoyo a asociaciones), programas de prevención y atención a la exclusión social, familias educadoras, convenio con ASINDOWN, personas sordas, participación infantil |
| - Ayudas al impulso de la participación en colectivos desfavorecidos |

| |
|--|
| - Proyectos E-Marketing |
| - Promoción de participación de las Universidades en el desarrollo, implantación y difusión de LLUIREX en magisterio |

INSTITUCIONES "PARA" LA PARTICIPACIÓN

| |
|---|
| - Consejos de salud |
| - Mejoras de infraestructura y equipamiento (para entidades, instituciones culturales, turísticas: no constituyen <i>stricto sensu</i> instituciones "para" la participación, aunque en realidad ello en definitiva depende del concepto de participación que sustente el Plan) |

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

| |
|---|
| - Instrumentos de información y planificación en diversos sectores (urbanismo, medioambiente, etc.) |
|---|

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

| |
|---|
| - Fomento de actividades sociales y comunitarias, formación de personas adultas |
| - Fomento del asociacionismo local, educativo |
| - Plan de subvenciones a entidades, personas e instituciones. También en particular, para realización de concretos estudios relacionados con la participación |
| - Colaboración con asociaciones (ayudas) y apoyo a las mismas (de diversos ámbitos sectoriales) |
| - Apoyo a voluntariado en diversos ámbitos, desarrollo del Plan Nacional |
| - Fondo de actividades culturales y deportivas |
| - Premios |
| - Cursos sobre ciudadanía e inmigración, actividades de acción social, promoción de desarrollo de programas I+D+I en integración y nuevos cauces de participación |
| - Acciones de sensibilización y cooperación |
| - Fomento de la participación local, firma de convenios |
| - Becas de especialización profesional en participación ciudadana |

** Evaluación y seguimiento*

Se dispone que el Plan cuente con 4 Planes Operativos anuales que definirían en detalle las actuaciones. La Generalitat definirá los instrumentos a utilizar en el seguimiento de la puesta en marcha de las medidas (con indicadores de seguimiento y control).

Asimismo, se prevé la presentación por la Dirección General de un informe anual ante la Comisión Interdepartamental, el Consejo de Ciudadanía y el Consejo de Centros Valencianos en el exterior.

A principios de 2012 se prevé la presentación de un Balance Global.

c) Canarias

** El modelo **canario**: un "proceso participativo" para el Plan Canario de Participación Ciudadana y la futura ley¹⁵*

La Comunidad Autónoma Canaria ha elaborado también en los últimos años un Plan cuyo hito más destacado ha sido la elaboración del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana (actualmente en fase de tramitación parlamentaria). Un proyecto que ha intentado "dar ejemplo" a través de un proceso participativo y un debate abierto sobre la misma norma al tiempo que sobre los aspectos fundamentales del Plan Canario de Participación Ciudadana. El objetivo último ha sido, como se indica, incrementar el compromiso y la implicación de la ciudadanía misma, porque de ese modo será mayor la propia legitimación de la acción de Gobierno.

A tal efecto, el Gobierno canario creó la Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana, en marzo de 2007 (Decreto 335/2007, de 4 de septiembre, de modificación del Decreto 172/2007, de 17 de julio), en el seno de la Consejería de Presidencia y Justicia.

El Gobierno canario articula así su modelo de participación a través del Plan Canario, el "Documento Abierto" para el debate sobre la ya citada ley, y el mismo Portal del Gobierno

15 <http://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/>

de Canarias; iniciativas a las que se suman los diversos encuentros que llevarán a hacer germinar un nuevo sistema de participación ciudadana.

El Plan creó, al respecto, un proceso en 3 fases:

- 1) Marzo 2008. Definición del equipo de la Dirección General de Participación Ciudadana. Publicación del Documento Abierto para el debate de la Ley. Celebración de una Jornada de Participación para cargos públicos. E inicio de cursos de formación para personal técnico-dinamizadores del Gobierno, dada la poca experiencia y necesidad de actualización de conocimientos.
- 2) Abril-Septiembre 2008. Envío del "Documento Abierto" a las asociaciones. Estudio del mencionado documento con agentes y actores canarios, principalmente con cargos públicos (concejalías
- 3) Octubre 2008 a Abril 2009. Creación de Grupos de Trabajo por niveles para recibir las sugerencias y aportaciones. Reuniones con entidades ciudadanas. Comunicación de Conclusiones. Y presentación en el Parlamento de Canarias del Proyecto. El Proyecto fue, finalmente, aprobado en junio de 2009 en Consejo de Gobierno.

Ha de destacarse, en definitiva, que la participación ciudadana al nivel autonómico canario se ha impulsado desde la propia experiencia, precisamente, de "un proceso participativo" sobre el que el Gobierno conformaría las características y reglas que imperaron durante todos los debates. Así, se señaló la necesidad de la mayor implicación posible de personas e instituciones así como de la mayor y mejor planificación, y la conveniencia de que dicho debate fuera plural, amplio, diverso, abierto, transparente, ordenado y claro. Por otra parte, respecto a las "reglas" del debate, se establecería el mismo sin texto escrito previo, admitiéndose todo tipo de aportaciones y la validez de cualquier opinión, la paridad en la misma, el propósito de recoger resultados y no de provocar el consenso, el compromiso del Gobierno canario, no tanto de recoger todas las aportaciones, como de explicar los posibles motivos del rechazo, la celebración de debates en diversos lugares, y la necesidad de aclarar que se trata de un "debate ciudadano" y no de un "debate entre partidos", pues éstos últimos ya tienen su *locus* para el debate: la sede parlamentaria.

Para la organización de debates sería imprescindible alojar en la página web sobre participación ciudadana, creada al tiempo que se abría el proceso participativo sobre el Plan y la futura Ley, toda una serie de contenidos que abrirían la posibilidad de que la ciudadanía realizara sus aportaciones a través de un "Buzón de Consultas y Aportaciones", de los "Foros" (y del nuevo foro de "Debate ciudadano") y de un correo de email directo.

Por su parte, las diversas reuniones celebradas con entidades y personal de la administración se estructuraron a partir de todo un dossier con documentación (díptico explicativo, documento abierto, guión para el debate, hoja de participación ciudadana, sobre con franqueo pagado para enviar la participación sin coste, invitación a la reunión).

Fruto de este proceso fue la recepción de un gran número de aportaciones por parte de la ciudadanía (bien transmitidas en las mismas reuniones, bien remitidas por correo o a través de los medios dispuestos a través de la web). Es interesante reseñar que el mayor número de aportaciones atañen al "ámbito local", al que en consecuencia la política autonómica no puede dar la espalda. Pero también han sido relevantes las "posibilidades de participación" de colectivos desfavorecidos.

La puesta en práctica, definitivamente, de una política de participación ciudadana canaria queda pendiente, por el momento, de la aprobación de la Ley en sede parlamentaria.

4) Iniciativas "para" los entes locales: el reglamento-tipo de participación

En el ámbito local, y en tanto pueda convertirse en un instrumento valioso susceptible de ser asumido por la Comunidad Autónoma aragonesa al objeto de elaborar un libro blanco en la materia, será preciso no dejar de lado la iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias, cuya Comisión Ejecutiva aprobó en fecha 26 de abril de 2005 un Reglamento-tipo de participación ciudadana. En tal sentido, nada impediría que desde la Comunidad Autónoma de referencia se "liderara" la elaboración de un documento de participación ciudadana, o incluso -al estilo de la Ley Toscana- que los entes locales asumieran los contenidos básicos de un modelo de participación ciudadana plasmado en una ley o en un Libro Blanco.

IV. PROPUESTA DE BASES PARA UN FUTURO LIBRO BLANCO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARAGÓN COMO INSTRUMENTO GLOBAL PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El informe llevado a cabo a través de los bloques anteriormente referenciados tiene como objetivo final realizar una valoración de los posibles contenidos que se incluirían en un Libro Blanco de participación ciudadana para la Comunidad Autónoma aragonesa, bosquejando un esquema con la finalidad, los principios, los instrumentos y las garantías que podrían conformar un modelo participativo de carácter integral y dotado de una cierta estabilidad.

Se trata de abrir el debate respecto a los que podrían ser los grandes bloques o aspectos de un modelo de participación ciudadana autonómico que tuviera una orientación o configuración propia, partiendo al efecto de las experiencias habidas hasta el momento (tanto las de otras Comunidades o Regiones, como las que ha venido desarrollando la Comunidad Autónoma de Aragón). En definitiva, instando a la reflexión sobre las “bases” de un futuro texto de referencia.

Así, convendrá meditar sobre los aspectos siguientes que atañen, a grandes rasgos, tanto a la forma (norma de *soft law* o de *hard law*, modelo participado), como al contenido (a partir del estudio de aquellos grandes ejes a los que debería atender el modelo aragonés de participación ciudadana).

A) Norma de hard law o de soft law?

La apuesta por un modelo normativo para la Comunidad Aragonesa no puede perder de vista, a pesar del título del epígrafe presente, la reflexión sobre la opción por una regulación de la participación ciudadana en una norma de rango legal, o en un instrumento de *soft law*. Las experiencias expuestas, tanto las más conocidas en el ordenamiento autonómico español, como la italiana, ponen de manifiesto las posibilidades que ofrece la regulación legal: fundamentalmente –y dejando al margen los mandatos estatutarios, que a nuestro juicio, parecen inclinarse por la pretensión de que la participación ciudadana sea configurada a través de una regulación legal- en tanto es a partir de una norma con rango de ley como se hace realidad la participación ciudadana como “auténtico derecho subjetivo”, a través de vías para la participación (desde una vertiente “instrumental”), así como para hacer realidad diversas posibilidades y acciones para su incentivo (desde un punto de vista

“formativo”). Y ello aunque no se traduzca en auténticas “obligaciones” ni “prescripciones jurídicas” respecto a los poderes públicos. Quizá en este tipo de normas, como evidencia la Ley Toscana, sea suficiente -o más bien “connatural” a la democracia participativa misma- optar por un sistema de “incentivos institucionales”.

No obstante, la opción definitiva por un Libro Blanco no deberá llevar a pensar que mediante este tipo de instrumentos resulta “aminorada” necesariamente su eficacia jurídica. En ocasiones –como muestra el *soft law* internacional y comunitario-, podrá incluso ser más efectivo. Pero en cualquier caso, convendrá apostar fuertemente por un documento que sienta unas bases reales pero efectivamente comprometidas: respecto a su contenido, con una regulación que procure descender a un cierto detalle respecto de los cauces y principios “por” y “para” la participación –no olvidemos que a los Libros Blancos les puede bastar con enunciar “directrices generales”-; y, de otro lado, respecto a las “formas”, a través de un proceso legitimado democráticamente por partida “doble”: desde el Parlamento y desde la sociedad misma, mediante un “proceso participado”.

B) Un modelo “participado”

Como se avanzaba en líneas anteriores, convendrá igualmente reflexionar sobre las posibilidades de abrir la elaboración de un Libro Blanco de Participación Ciudadana, precisamente, “con” la participación de la ciudadanía misma, pero también de los sujetos públicos implicados. No olvidemos, al respecto, que la participación se llevará a cabo en el contexto de todo un diseño político gubernamental, pues a las autoridades electas les corresponde efectivamente la “dirección y gestión” de la política aragonesa, al tiempo que se trata de pulsar la opinión de la ciudadanía misma respecto a un documento que le afectará directamente y a la que se logrará implicar en mayor medida si ella misma ha contribuido a su elaboración. Y ello por no citar la implicación de los entes locales, a los que podrá resultar aconsejable –o necesario- “comprometer” al objeto de elaborar un modelo aragonés “homogéneo” y “expandido” en condiciones de igualdad por todo el territorio autónomo.

En resumidas cuentas, experiencias como la canaria o la toscana pueden, en tal sentido, ser un referente.

C) Principios y objetivos: la configuración de un modelo "propio" de participación ciudadana

La conformación de los grandes ejes del modelo de participación aragonés necesita de un punto de partida inexcusable: la "definición" del "propio" concepto de participación ciudadana.

Podrá optarse, en primer lugar, por un modelo "estricto" (como el catalán, más bien ceñido al proceso participativo como "espacio de concertación, debate y discusión"), o por un modelo "amplio" (véase el valenciano, donde además, como anotábamos, atiende al fenómeno del asociacionismo, voluntariado, comunidades en el exterior, consultas). En cualquier caso convendrá clarificar lo que el Libro Blanco entiende por participación ciudadana para, sobre dicho concepto, articular en concreto las grandes directrices y líneas de desarrollo.

Quizá, para ello, resulte útil reflexionar sobre las "direcciones de la participación" (Luca Mori), pensando en si ésta se concibe en una sola dirección, o adquiere un carácter "bidireccional":

- 1) Unidireccional: del ente a la ciudadanía: información, portales,...
- 2) Unidireccional: de la ciudadanía al ente: consulta, iniciativa ciudadana,...
- 3) Bidireccional: participación activa, negociación, deliberación, recepción, propuesta de acciones políticas y toma en consideración. Sin duda, éste es el que en mayor medida compromete a ambos participantes (ciudadanía y poder público) e implica una gestión común de aspectos de interés público. Conviene, en tal sentido, no confundir esta orientación con la señalada en segundo lugar, pues resulta obvio que el objetivo último de la participación ciudadana es el de la interacción, intercambio y concertación de ideas entre los sujetos participantes, ciudadanía y poderes públicos.

A partir de las consideraciones anteriores, entre los principios y objetivos marcados por el Libro Blanco, resultará conveniente perfilar los que atañen al siguiente doble plano:

* Respeto a la ciudadanía, debiendo atenderse a las siguientes cuestiones:

- Los titulares o sujetos de la participación: individuales y colectivos, públicos y privados, nacionales, residentes, extranjeros.
- Democracia participativa "pasiva": ofrecimiento de nuevos instrumentos para la producción de decisiones "colectivas", con el apoyo institucional a través de recursos

personales (organización, mediación,...) y materiales (espacios, financiación,...).

- Democracia participativa "activa": fomento de la participación (individual y colectiva), pues no se trataría sólo de "consentir" el ejercicio del derecho de participación ciudadana, sino de mostrar una actitud "proactiva".

- Compromiso con sectores desfavorecidos y con la participación en condiciones de paridad, fundamentalmente respecto a la primera de las clasificaciones de la ciudadanía: mujeres y hombres.

* Institucionalmente: en tanto el Libro Blanco busca –y necesita- el "compromiso" paralelo de las instituciones de gobierno autonómicas, pero también de los entes locales

- Buenas prácticas y buena gobernanza: transparencia, imparcialidad, publicidad, máxima difusión e información... transmisión a los sujetos de la participación

- Responsabilidad política: en un sistema de gobierno articulado –como no puede ser de otro modo- a través de la democracia representativa, la democracia participativa supone un claro "enriquecimiento", la búsqueda de vías complementarias para la revalorización y mayor calidad de la democracia misma. Ello se traduce en una ausencia de la participación como "obligación" o "prescripción" respecto a las autoridades públicas, debiendo perfilarse más bien desde la idea del compromiso y de la responsabilidad política, a partir de incentivos institucionales a la participación.

- La participación en el nivel más básico de gobierno: resulta obvio reconocer que la participación es más factible conforme se desciende en el nivel de gobierno, donde la ciudadanía está más próxima a los entes públicos. Partiendo de la premisa de que no puede verse afectada la autonomía local, ello no supone sin más que el Libro Blanco deba dejar de prestar atención al fenómeno local. Convendrá, así, reflexionar y fijar el papel que las autoridades gubernativas autonómicas pueden ejercer al respecto: para impulsar, coordinar, fomentar e incluso "comprometer" a dichos entes locales con el modelo de participación ciudadana por el que apuesta la Comunidad Autónoma (piénsese en las experiencias regionales italianas). Las vías para lograr dicha implicación pueden fijarse en el propio Libro Blanco –lo que resulta idóneo-, aunque también cabe la posibilidad de extender entre los entes locales un Código de Buenas Prácticas.

En cualquier caso, apostando por la primera de las opciones, se trata de tomar en consideración no sólo que los entes locales, de forma aislada y dentro de la capacidad de maniobra que les permite su autonomía, instauren prácticas participativas que, de un modo u otro, cuenten con el apoyo del gobierno autónomo (subvenciones, buenas prácticas,...),

sino de llegar al punto de implicarles en un modelo de participación "liderado" por el propio gobierno autonómico (como en el caso de la legislación italiana). De este modo, no sólo asumirían para sus iniciativas el contenido del Libro Blanco, sino que podrían convertirse tanto en "sujetos" como en "destinatarios" de un proceso participativo coordinado, impulsado, o apoyado desde el gobierno autonómico.

D) Instrumentos, actividades y cauces para la participación

Aunque en principio bastaría que los Libros Blancos marcaran una serie de genéricos principios y directrices sin necesidad de articular concretos instrumentos, actividades o instituciones, en el presente caso, la vocación que se le puede presumir al Libro Blanco aragonés para la participación ciudadana de convertirse en una "alternativa" al *hard law* aconseja descender a un cierto detalle. Se trata, en definitiva, de reflexionar en torno a la idea de si este Libro Blanco supone –y permite, al contar con una fuerte legitimidad democrática en el modo en que anteriormente señalábamos- un "compromiso adicional" y necesita en cierta forma "fijar" las directrices previamente elaboradas.

Así, admitida la idea anterior, convendrá en este punto valorar dichos instrumentos desde una triple perspectiva:

1) El sujeto "promotor" de la participación:

- La participación "desde" los entes públicos que adquieren un significativo protagonismo. Ello supone valorar los siguientes instrumentos: información, previsión de iniciativa, canalización, apoyo y "retorno" de las propuestas lanzadas en un proceso participativo y compromiso de "toma en consideración, audiencia ciudadana, posibilidad de prever la convocatoria de jurados, paneles, y foros o debates públicos, convocatoria para el fomento de actividades que promuevan la participación vía subvención, registro de entidades ciudadanas, formación, consultas (sondeos, encuestas,...).

- La participación "a iniciativa" de sujetos privados: propuesta e iniciativa ciudadana de proceso participativo, propuesta de forums o debates públicos, iniciativa reglamentaria e iniciativa legislativa.

Sobre esta doble categoría es oportuno advertir que, en tanto la democracia participativa no es un mecanismo sustitutivo de la democracia representativa, convendrá reflexionar sobre el "escaso efecto práctico" de iniciativas privadas sobre normas, por lo que quizá la apuesta decisiva deba realizarse, por un lado, en torno a la idea de configurar

auténticas vías procedimentales que permitan instar procesos participativos sobre propuestas de actuación, así como de prever auténticas posibilidades de participación en procesos comprometidos e instados desde los poderes públicos.

2) La idoneidad de los instrumentos para "movilizar" a la ciudadanía

En tanto el propósito no es sólo el de "ofrecer" instrumentos, sino también el de "incentivar" su uso generando una cultura democrática y promoviendo una ciudadanía activa, deberá valorarse esta circunstancia tanto en la elección misma de los instrumentos y vías para la participación como en su articulación concreta.

Así, puede admitirse que, pese al "carácter parcial" de instrumentos como los Jurados Ciudadanos, Talleres o Paneles en tanto inciden en un aspecto concreto de la participación (evaluar una medida, realizar consultas, o solicitar información,...), el hecho de que para su composición se lleve a cabo una selección aleatoria de personas tiene la virtud de corregir el sesgo de otros cauces participativos que son monopolizados por grupos profesionales de la participación.

Frente a las experiencias expuestas, *a priori*, la constancia de que por ejemplo en un proceso participativo o en una iniciativa ciudadana (de norma o actuación), la tendencia será precisamente la de su uso mayoritarios por los mencionados grupos profesionales. El reto para el gobierno aragonés, en el presente caso, será el de habilitar condiciones y espacios que extiendan dichas vías al ciudadano o ciudadana "no movilizado": será oportuno, por ello mismo, articular los procesos participativos teniendo en cuenta diversos elementos como la capacidad de convocatoria, el apoyo institucional (financiero, organizativo,...), la correcta gestión de la información y de la transparencia en la gestión política, la comunicación y publicidad, etc.

3) Los "cauces" para la participación: teniendo en cuenta su fisonomía y caracteres básicos:

- Instrumentos puntuales para la participación: parece ser la tónica en las leyes autonómicas españolas (aunque el proyecto canario anuncia la realización de "procesos participativos" que deberán ser perfilados vía reglamentaria). En esta dinámica se encuentra la opción por instrumentos ensayados en experiencias comparadas y en las propias normas autonómicas, como los jurados ciudadanos, paneles ciudadanos, forums o debates públicos, sondeos deliberativos (*Electronic Town Meeting*), iniciativas ciudadanas.

- Procesos participativos "integrales": se trata de un instrumento característico de las

leyes italianas, esbozado en el proyecto de ley canario, y ensayado en el Plan catalán. Tiene lugar a iniciativa de la ciudadanía, del ente regional o de otro ente público (local), y se desarrolla en un procedimiento acabado que parte de la definición de un marco de referencia (con antecedentes, agenda y orientaciones para el proceso), continúa con la previsión de lugares y mecanismos (presencial y/o telemática) para la discusión y recogida de aportaciones, y finaliza con la sistematización de propuestas, recepción por el ente implicado, y retorno a la ciudadanía con el compromiso de toma en consideración y motivación en caso de no ser recepcionadas. Todo ello con la evidente mediación o coordinación de las autoridades que se dispongan (autoridades independientes, del propio gobierno autonómico), y en ocasiones, si así se considera, con el trabajo previo o las bases elaboradas por un comité de personas expertas.

- Fomento de la participación: no será previsible que la ciudadanía se implique en procesos participativos y haga uso de los instrumentos habilitados al efecto si no existe un conocimiento adecuado, una publicidad comprometida, y una serie de incentivos. En tal sentido, será también un pilar importante la previsión de diversas vías: información, campañas, formación, política de subvenciones para actividades de fomento de la participación.

E) Instituciones "por" y "para" la participación

La efectiva puesta en práctica de la participación ciudadana requiere, como anticipábamos, de organismos que hagan realidad los diversos instrumentos participativos y conviertan en efectivo el propio derecho de participación ciudadana. Resultará imprescindible, por ello, contar con el intervencionismo –que no interferencia o manipulación- institucional.

Las experiencias autonómicas parten, al efecto, del lugar central que ocupan determinadas Direcciones Generales, si bien es preciso también reconocer la misión de otras instituciones para la participación como los Consejos o las Comisiones Interdepartamentales. Experiencias que, además, han de completarse con las que ofrece el derecho comparado: a modo de ejemplo, y en tanto ocupan un lugar central, la "Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación" en la Región Toscana (especie de "comisionado parlamentario"), el "Técnico de garantía en materia de participación" (dirigente del Parlamento regional), o el "Núcleo técnico de integración con las autonomías locales", en éstos dos últimos casos en la Región de la Emilia-Romagna. Podrá al respecto plantearse en

qué medida la opción depende de diversos factores, como por ejemplo, la forma de gobierno del sistema político en cuestión, debiendo recordarse que las regiones italianas han adoptado en fecha reciente una forma de gobierno "neo-parlamentaria", con elección en procesos electorales separados de la Presidencia de la Región y de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, más que escoger la institución para luego otorgarle competencias específicas, quizá convendrá considerar los roles a desempeñar para así luego encajar en ellos la institución idónea de conformidad con su naturaleza y con su capacidad para mostrarse eficaz en dicho cometido.

Así, habrá de valorarse qué institución resulta la más capaz para ejercer alguna/s de las siguientes tareas:

- De "liderazgo" de la participación: resulta evidente, tanto que el modelo participativo, elaborado en el seno de una forma de gobierno parlamentaria, constituye la apuesta de un Gobierno determinado, como que su puesta en práctica recae en muy buena medida en quien dirige la política autonómica. El papel de la Dirección General en materia de participación ciudadana encaja en este cometido.

- De "coordinación" y "guía" de la participación: pues será precisa una planificación ordenada de la puesta en práctica de los instrumentos de participación ciudadana. En tal sentido, la "Autoridad" toscana, la Dirección General en los casos catalán y valenciano, o el Núcleo Técnico de integración con las autonomías locales en Emilia-Romagna.

- De "mediación" de la participación: cuando se trata de aunar voluntades para que las propuestas ciudadanas tengan el respaldo, consigan el compromiso, o lleguen a ser tomadas en consideración –lo que no se traduce en pura aceptación- por los poderes públicos. Y ello sumándole asimismo el papel que las autoridades autonómicas podrán ejercer respecto a los entes locales. En tal sentido, el papel del Técnico de garantía en materia de participación en el caso de la Emilia-Romagna.

- De "seguimiento" de la participación: en tanto podrá ser necesario dar apoyo y buscar la coherencia de la actuación de cada uno de los diversos instrumentos participativos, en una especie de "gobierno" del proceso en concreto –y de todos en su conjunto- puestos en práctica. Al respecto, por ejemplo, el *Comité de Pilotaje* en la experiencia francesa o en la Ley de la Emilia-Romagna, o los Consejos de Ciudadanía.

- De "evaluación" de la participación: pues la eficacia de la participación ciudadana debe poder medirse para evaluar su eficacia, tanto *ex ante* (a través de un diagnóstico y de un análisis meditado de las diversas acciones) como *ex post* (para valorar hasta qué punto ha respondido a los objetivos fijados al inicio). Piénsese, a tal efecto, en la labor que ejerce

el Consejo de Ciudadanía en la normativa valenciana, o el propio Parlamento en su sesión anual en el caso de la Ley de la Emilia-Romagna.

F) Diseñar un modelo que “lidere” y/o “fomente” la participación a nivel local

Finalmente, recapitulando algunas de las ideas anteriormente señaladas, podrá ser altamente conveniente que uno de los pilares del Libro Blanco sea la atención, impulso e implicación de los entes locales en la democracia participativa diseñada por el Gobierno autonómico.