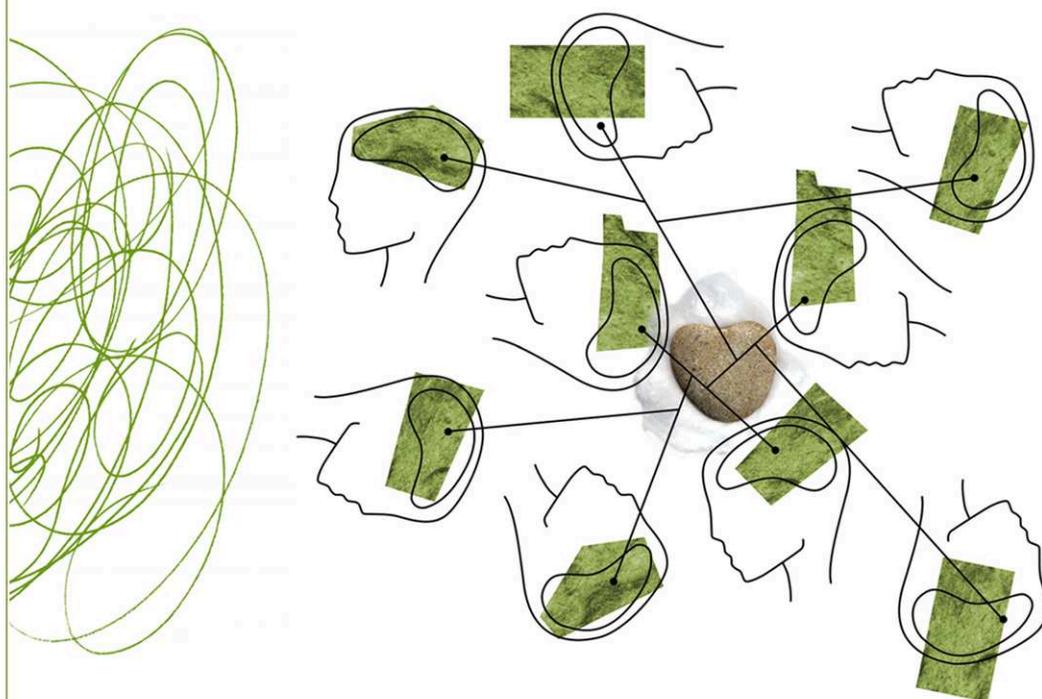


# Guía de Instrumentos y Herramientas para las



## políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana

### **Promueve y edita:**

Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón.

### **Listado de Autores:**

-  Fernando Pindado.
-  Jesús Lizcano.
-  Guzmán Garmendia.
-  Teresa Coma.
-  Chantal Giner.
-  Maite Larragueta.
-  Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón.
-  Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias.

### **Entidades locales - experiencias:**

-  Ayuntamiento de Torrent (Valencia)
-  Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid)
-  Ayuntamiento de Teruel
-  Ayuntamiento de Premià de Mar (Barcelona)
-  Comarca de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel)
-  Comarca del Cinca Medio (Huesca)
-  Ayuntamiento de Figaró-Montmany (Barcelona)
-  Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe (Huesca)
-  Ayuntamiento de Güeñes (Vizcaya)
-  Ayuntamiento de Alzira (Valencia)
-  Ayuntamiento de Catarroja (Valencia)
-  Ayuntamiento de Vigo
-  Ayuntamiento de Málaga



# ÍNDICE

---

Prólogo.....	7
--------------	---

## **PRIMERA PARTE: REFLEXIONES EN TORNO A LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA** ..... 11

### **1. Marco general e institucional de las políticas locales de transparencia y participación ciudadana** ..... 12

1.1. Introducción .....	12
1.2. El área de participación ciudadana .....	14
1.3. La Concejalía de participación ciudadana .....	18
1.4. El Presupuesto en participación ciudadana .....	23
1.5. Los recursos humanos en participación ciudadana .....	24
1.6. Funciones y actividades desarrolladas en materia de participación ciudadana .....	27
1.7. Conclusiones.....	36

### **2. El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de participación (Fernando Pindado) ..** 40

2.1. Introducción .....	40
2.2. La participación: sentimiento y derecho .....	41
2.3. La trinidad democrática .....	42
2.4. La dimensión representativa (basada en la intermediación).....	43
2.5. La dimensión directa (sin intermediación).....	47
2.6. La dimensión dialógica (el contraste de argumentos) .....	55
2.7. La Constitución de 1978.....	62
2.8. La Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).....	66
2.9. Los Reglamentos de Participación Ciudadana .....	74
2.10. Dos conclusiones y una sugerencia.....	75

### **3. La importancia de la transparencia en las entidades locales y su medición: los índices de Transparencia Internacional España (Jesús Lizcano) .....** 78

3.1. Transparencia y derecho a saber de los ciudadanos .....	78
3.2. La transparencia y su medición en instituciones del sector público.....	80
3.3. El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA).....	82
3.4. El Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP).....	87

### **4. El Portal de Transparencia como escaparate del verdadero Gobierno Abierto (Guzmán Garmendia) .....** 92

4.1. Modelo de transparencia municipal .....	92
4.2. Portales de transparencia municipal.....	101

### **5. Desarrollo del modelo para estructurar y facilitar los procesos de participación (Teresa Coma).** ..... 105

5.1. El Modelo de Proceso de Participación del Gobierno de Aragón: una estructura generada desde la experiencia compartida .....	107
5.2. Razón, estructura y función del modelo .....	107
5.3. Fases del proceso de participación: finalidad y metodología .....	107

### **6. Las nuevas tecnologías como herramientas participativas: Cómo evaluar una página web municipal.....** 120

6.1. Introducción .....	120
-------------------------	-----

6.2. ¿Nuevas tecnologías, nuevos paradigmas? .....	122
6.3. Cómo autoevaluar un portal web participativo municipal .....	124

## **SEGUNDA PARTE: SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS DE IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL .....**

7. Impulso de la política municipal de transparencia.....	138
7.1. AYUNTAMIENTO DE TORRENT – Implantación de un portal de transparencia .....	138
8. Planificación y organización administrativa de las políticas locales de transparencia y/o participación ciudadana.....	140
8.1. AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS – Diseño de una estrategia de despliegue de los parámetros de Buen Gobierno como manera de avanzar en el actual modelo de Participación.....	140
8.2. AYUNTAMIENTO DE TERUEL – Elaboración de un diagnóstico de la participación ciudadana en la ciudad de Teruel .....	153
9. Elaboración de normas locales de transparencia y/o participación ciudadana.....	156
9.1. AYUNTAMIENTO DE PREMIÀ DE MAR – Proceso de elaboración y desarrollo del Reglamento de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Premià de Mar.....	156
9.2. COMARCAS DE ANDORRA-SIERRA DE ARCOS Y DEL CINCA MEDIO – Procesos participativos para la elaboración de Reglamentos de Transparencia y/o Participación Ciudadana .....	168
10. Procesos participativos para la elaboración de planes de actuación o la elaboración de normativa de ámbito local.....	173
10.1. AYUNTAMIENTO DE FIGARÓ-MONTMANY – Proceso Participativo para la elaboración del <i>Pla d'Acció Municipal</i> 2012-2015 (PAM) .....	173
10.2. COMARCA DE GÚDAR-JAVALAMBRE – Proceso participativo para la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de la Comarca de Gúdar-Javalambre.....	178
10.3 AYUNTAMIENTO DE AÍNSA-SOBRARBE – Proceso participativo para la elaboración de la Ordenanza Reguladora del Casco Histórico de Aínsa.....	184
11. Tecnologías de la Información y Comunicación y Participación ciudadana.....	193
11.1. AYUNTAMIENTO DE GÜEÑES – Portal web de participación ciudadana con foro de debate de proyectos municipales y propuestas, quejas y sugerencias vecinales .....	193
12. Otras buenas prácticas en materia de participación ciudadana .....	197
12.1. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA – El Centro de Participación Ciudadana: “Una propuesta local para la revitalización de un Barrio” .....	197
12.2. AYUNTAMIENTOS DE CATARROJA Y VIGO – Sistemas de Quejas y Sugerencias .....	203
12.3. AYUNTAMIENTOS DE MÁLAGA – Asociacionismo y acciones formativas. Gestión de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia. ....	208
13. Experiencias de apoyo supra local para desarrollar actuaciones en materia de transparencia y participación ciudadana.....	213

ANEXO I – CUESTIONARIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES.....	224
ANEXO II - ENTIDADES LOCALES ENCUESTADAS .....	228
ANEXO III- FICHA DE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES.....	
ANEXO IV - ORDENANZA TIPO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y REUTILIZACIÓN .....	238

## **PRÓLOGO**

Hoy más que nunca las Administraciones Públicas deben adoptar decisiones públicas contando con las aportaciones ciudadanas, las diferentes perspectivas de los agentes implicados y la colaboración de diferentes sectores sociales. Por ello, el diseño y puesta en marcha de las políticas de transparencia y participación ciudadana, orientadas a la apertura de nuestras administraciones públicas y la implicación de los ciudadanos en la gestión pública, actualmente constituyen uno de los principales ejes de la agenda política.

Las estrategias que se vienen definiendo en estas materias, transversales a los diferentes ámbitos de actuación pública y en los diferentes niveles de gobierno, vienen a configurar una nueva cultura política tendente a fortalecer nuestro modelo de democracia representativa. La Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como las respectivas Leyes autonómicas que regulan la materia de transparencia, participación ciudadana y/o gobierno abierto, contribuirán a incrementar la rendición de cuentas y generar una mayor implicación ciudadana tanto en el análisis de la gestión pública como en los procesos estratégicos de adopción de decisiones públicas.

Pero son precisamente los Gobiernos Locales, como Administración más cercana al ciudadano, los que en mayor medida pueden facilitar el ejercicio de los derechos de información y participación, así como contribuir a la configuración de un modelo de administración pública cercana y abierta al ciudadano.

La transparencia debe facilitar el acceso del ciudadano a la información sobre la actuación de su ayuntamiento, sus fuentes, bases de datos y planes o programas de actuación, con el objetivo de reforzar su confianza. Mientras que la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas permitirá que las administraciones se beneficien del conocimiento, ideas y experiencias de sus vecinos, pudiendo de esta forma responder más adecuadamente a sus demandas y necesidades.

Por ello, desde el conjunto de las administraciones públicas, pero de una manera especial desde el ámbito local, es momento de apostar por promover la integración y deliberación públicas, mediante una información real y objetiva que promueva la

participación de los agentes implicados en las políticas públicas para conseguir una visión compartida de los asuntos públicos.

La adopción de un marco normativo propio a través de los reglamentos locales de transparencia y/o participación ciudadana, la puesta en marcha de diferentes instrumentos de participación o la promoción de aquellos cambios organizativos que requiera el nuevo paradigma, son algunas de las estrategias que en los últimos tiempos están adoptando diferentes entidades locales en el marco de su apuesta política por desarrollar un proceso de fortalecimiento democrático.

En este sentido, tanto desde la estrategia Aragón Participa del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón como desde la Federación Española de Municipios y Provincias, se ha buscado abordar temas de notable interés para las entidades locales españolas, contando con destacados expertos en la materia y aportando las claves de la experiencia práctica.

Con la presente Guía hemos querido abordar, con una mirada multidisciplinar, diversos temas de interés y aspectos prácticos para la construcción y puesta en marcha de políticas locales de participación ciudadana e instrumentos de transparencia. Para ello, se ha contado con los textos de prestigiosos expertos en estas materias como Jesús Lizcano, Fernando Pindado o Guzmán Garmendia, la experiencia de Teresa Coma o la evaluación de herramientas TICS efectuada por Chantal Giner y Maite Larragueta.

No obstante, junto al marco teórico, jurídico y de análisis organizativo, también se ha incluido un relevante catálogo de experiencias que revelan aspectos fundamentales para la puesta en práctica de estas estrategias. De igual forma, resultaba oportuno resaltar la apuesta política que en los últimos tiempos vienen desarrollando diversas entidades locales, la labor realizada y los avances alcanzados en diferentes estrategias de transparencia y participación.

En suma, la presente **Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana** se ha elaborado con el objetivo de contribuir al cambio hacia una administración pública más abierta al ciudadano, dando a conocer los instrumentos y herramientas que están a su disposición para ello.

Isabel Cebrián Alós  
*Directora General de Participación Ciudadana,  
Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón*

“La transparencia y su consecuencia práctica, la participación, son dos principios fundamentales en los estados modernos”. Este enunciado, que inicia la exposición de motivos de la ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la Federación Española de Municipios y Provincias, refleja muy acertadamente el espíritu y el objeto de la publicación que tienen en sus manos.

En estas breves líneas quiero, en primer lugar, felicitar al Departamento de Participación del Gobierno de Aragón como promotores de esta Guía que, entre otros méritos, tiene el de la oportunidad, pues aparece en el momento de adaptación de las administraciones a los requerimientos de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

El siguiente cometido es el de animarles a la lectura de las contribuciones de los especialistas que conforman la primera parte de esta publicación. No es difícil. Los autores son sobradamente conocidos y reconocidos por sus trayectorias académicas y sus compromisos cívicos y profesionales y los temas que presentan son atractivos para todos aquellos que desean contrastar y refrescar enfoques, conceptos e instrumentos.

La segunda parte de esta Guía está conformada por una colección de experiencias de impulso de la transparencia y participación ciudadana en el ámbito local. La selección de contribuciones, que incluye prácticas de múltiples Comunidades Autónomas, demuestra curiosidad y apertura, sorprende por su variedad y es representativa del actual y diverso quehacer de las Entidades Locales españolas en la materia. Este apartado permite constatar que existen buenas prácticas, realidades y muchas posibilidades de actuación. Transparencia y participación no son quimeras sino caminos a transitar y habitar de forma compartida entre las instituciones y la ciudadanía.

Ha sido un placer colaborar en esta iniciativa y poner a disposición del conjunto de las Entidades Locales los instrumentos y experiencias desarrolladas desde los grupos de trabajo y por los miembros de la Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de nuestra Federación. La difusión es una pieza clave de cualquier iniciativa si queremos lograr la máxima rentabilidad de las tareas realizadas.

Con el convencimiento de que nuestras instituciones deben avanzar en transparencia y en participación, reflexionando sobre lo realizado y abiertos a nuevas ideas; y con el deseo de que les resulte de utilidad en el empeño común de modernizar la Administración Local, les invito a la lectura de los diferentes capítulos de esta publicación y la puesta en práctica de los instrumentos que se diseñan.

Ángel Fernández Díaz  
*Secretario General*  
*FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS*

# PRIMERA PARTE



## **“REFLEXIONES EN TORNO A LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”**

# **1. MARCO GENERAL E INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

## **1.1. Introducción.**

La política de participación ciudadana requiere un diseño organizativo que gestione su contenido material. Esta decisión primaria –la relativa a su organización administrativa– reviste una importancia extraordinaria. La estructura de esta organización, sus funciones y medios atribuidos, así como los criterios de articulación con otras unidades administrativas, van a determinar qué tipo de política se pretende desarrollar. Sin embargo, tal como señala el profesor Clemente J. Navarro<sup>1</sup> el análisis de oportunidades de participación que las administraciones locales ofertan a la ciudadanía se ha centrado o bien en aspectos normativos o bien en aspectos claves para el desarrollo de experiencias concretas. Por ello, aunque la presente Guía también tratará estos aspectos, el presente epígrafe busca aportar cierta información respecto a lo que se ha denominado el pilar institucional de las políticas locales de participación ciudadana.

Para tratar esta cuestión se decidió partir de un análisis de la realidad a través de un sencillo cuestionario, elaborado por la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, que la Federación Española de Municipios y Provincias remitió en formato digital a diversas entidades locales españolas. Se recibieron un total de **195 cuestionarios** cumplimentados, aunque en diversas preguntas el número de respuestas que se han obtenido ha sido inferior. En los Anexos 1 y 2 de la presente Guía puede consultarse tanto el cuestionario utilizado como el listado de los municipios y otras entidades locales que han cumplimentado la encuesta. El análisis de esta encuesta, que se presenta a continuación, se ha centrado en la organización administrativa y las políticas locales en materia de participación ciudadana. Aunque también existen significativas experiencias respecto a portales *web* de transparencia y gobierno abierto, se ha considerado que estas actuaciones son todavía incipientes en el ámbito local. No obstante, a lo largo de la Guía estas experiencias

---

<sup>1</sup>Clemente J. Navarro Yáñez, “Participación Local. Estudio CIS nº 2.661”, 2008. Boletín CIS nº 4 año 2008.

servirán para ilustrar y ejemplificar la apuesta por la mejora de la calidad democrática en diferentes gobiernos locales.

A través de dicho cuestionario, también se ha recabado información de proyectos o actuaciones en materia de participación ciudadana de las que extraer conocimientos prácticos para la ejecución de este tipo de políticas o estrategias. Desde el proyecto “#diseñatuplaza: participación en la planificación municipal a través de social media” de Logroño a instrumentos de participación ciudadana más tradicionales como son la creación de órganos de participación ciudadana, las audiencias públicas o el apoyo y fomento del tejido asociativo que realizan múltiples ayuntamientos, pasando por estrategias más audaces como son ciertos procesos de participación ciudadana de calidad o experiencias de presupuestos participativos.

A este respecto, en el presente epígrafe ha de resaltarse la conveniencia de que este tipo de experiencias se articulen en el marco de una estrategia o política con una visión integral permita actuar de forma transversal al resto de ámbitos de intervención de la administración local. Tal como se viene indicando, uno de los aspectos claves de dicha estrategia o política de participación, es la atribución de responsabilidades en cuanto a su puesta en marcha. Se atribuirá a una organización administrativa específica, generalmente, o al menos en las entidades locales de mayor tamaño, y ya sea de forma exclusiva o no. Por ejemplo, un área o unidad administrativa que asumirá las responsabilidades en esta materia y cuya ubicación no constituirá un rasgo ni mucho menos baladí. La puesta en marcha de diferentes tipos de instrumentos y herramientas de participación dependerá del respaldo político. Del diseño de la organización administrativa de que se dote la política de participación ciudadana dependerá que las actuaciones puedan incidir, de forma transversal, en el resto de áreas de intervención y logren la implicación del personal con otras responsabilidades en el trabajo de la administración local.

## **1.2. El área de participación ciudadana.**

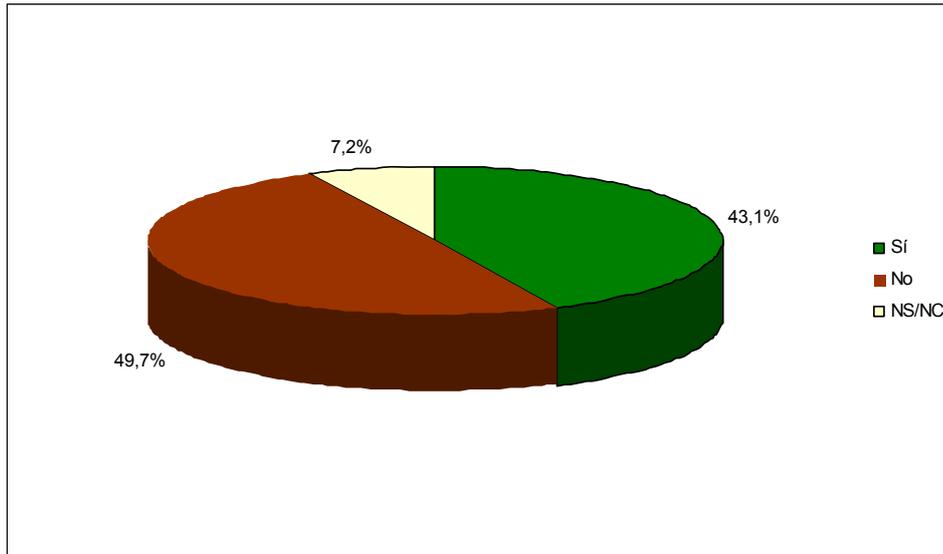
Como ya se ha señalado anteriormente, las entidades locales suponen el ámbito más propicio para impulsar la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos y la elaboración de políticas locales, dado que el ámbito local es el de mayor cercanía e interacción de la ciudadanía con la administración. Pero la apuesta por impulsar, de forma continuada y sostenible en el tiempo, estas políticas o estrategias, requerirá contar con una cierta estructura y organización de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la administración local. La decisión de llevar a cabo actuaciones a favor de la transparencia y participación ciudadana, se beneficiará de la existencia de un área administrativa que paulatinamente pueda irse especializando y en la que, dependiendo del tamaño de la administración, puedan adquirirse responsabilidades exclusivas en estas materias.

A través de la organización administrativa se establecerá la división del trabajo y la estructura necesaria para la puesta en marcha de una auténtica política local de participación ciudadana. Resultará conveniente ordenar y determinar los diferentes niveles jerárquicos, responsabilidades, las funciones que desempeñar y, por ejemplo, los objetivos y metas que alcanzar con las actuaciones previstas. Pero, tal y como se deduce de los resultados obtenidos, la organización administrativa y la misión del área de participación se encuentra estrechamente vinculada con la concepción de la participación ciudadana que se maneje por parte de los responsables públicos municipales. Por ejemplo, la organización administrativa variará notablemente en función de que se trate de desarrollar actuaciones puntuales o una estrategia general de promoción de la participación de la ciudadanía en la gestión local.

Aunque en el ámbito local actualmente se cuenta con numerosos ejemplos de experiencias participativas, innovadoras y/o de calidad, el desarrollo de políticas globales de participación ciudadana que incluyan este pilar institucional y administrativo no es una apuesta general en la administración local. Los resultados obtenidos con esta encuesta muestran que todavía hay un porcentaje significativo de gobiernos locales en

los que no se cuenta con una organización administrativa adecuada para el desarrollo de diferentes medidas o actuaciones de participación ciudadana.

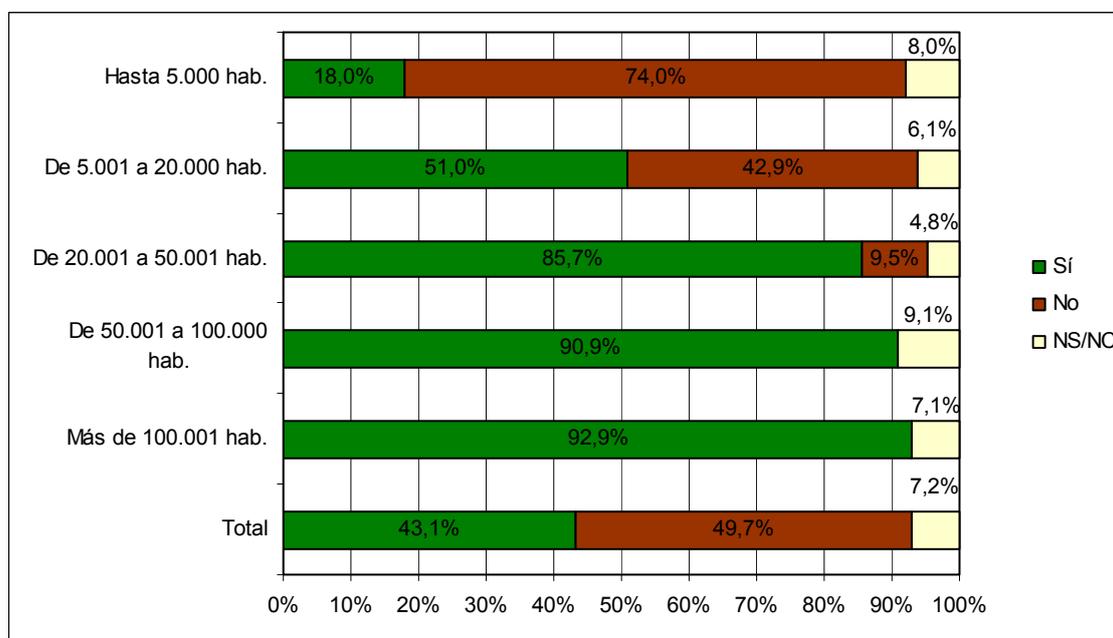
**Gráfico 1: Área de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

Tal como refleja el gráfico precedente, tan sólo en el 43,1% de los casos se afirma contar con un área, o algún otro tipo de estructura administrativa, responsable en materia de participación ciudadana. De esta forma, entre los Ayuntamientos que han cumplimentado la encuesta (195), son mayoría aquellos (49,7%) en el que no existe un área de participación ciudadana. No obstante, contar con este tipo de estructura administrativa dependerá de tamaño de la administración y el volumen de recursos disponibles. Por ello, a medida que aumenta el tamaño de los municipios encuestados aumenta la probabilidad de que sí cuenten con un área o estructura administrativa en materia de participación ciudadana. Mientras que entre los ayuntamientos encuestados con 5.000 o menos habitantes los que poseen un área de participación ciudadana únicamente suponen del 18%, este porcentaje aumenta hasta el 92,9% entre los de más de 100.001 habitantes.

**Gráfico 2: Área de participación ciudadana en función del tamaño del municipio**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

Aunque contar con personal municipal exclusivamente dedicado a participación ciudadana resultará difícilmente asumible en muchos municipios, en diversos casos en los que se ha contestado que sí se cuenta con esa área en realidad se hace referencia al trabajo que en esta materia se lidera directamente desde Alcaldía o es llevado a cabo por el cargo electo de la concejalía responsable. Estas fórmulas requieren un amplio nivel de implicación personal en la materia, a la vez que una decidida apuesta por la participación ciudadana. No obstante, la coordinación desde alcaldía contando con el conjunto del personal municipal facilitará y reforzará el desarrollo de las actuaciones que resulten oportunas, aunque no se cuente con la especialización de un área técnica responsable.

A este respecto, en la encuesta también se preguntó por el tipo de estructura u organización administrativa que existía, facilitando con antelación las posibles respuestas de unidad, servicio, dirección, área, departamento u otros. Entre los 84 Ayuntamientos que afirmaron tener una organización administrativa específica con competencias en materia de participación ciudadana, prevalecen las denominaciones de área (20 casos) o

departamento (15), seguido de unidad (9), servicio (7). Además, la categoría “Otro” ha sido la escogida por cerca del 37% de respuestas obtenidas. Un análisis pormenorizado de las aclaraciones efectuadas a la categoría otros, indica expresamente que en muchos de estos casos la actuación municipal en participación ciudadana se coordina y lidera directamente desde la concejalía responsable o Alcaldía.

**Tabla 1: Tipo de organización administrativa de participación ciudadana**

Organización administrativa	Nº de Ayuntamientos	Porcentaje (%)
Unidad	9	10,7%
Servicio	7	8,3%
Dirección	1	1,2%
Área	20	23,8%
Departamento	15	17,9%
Otro	31	36,9%
NS/NC	1	1,2%
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

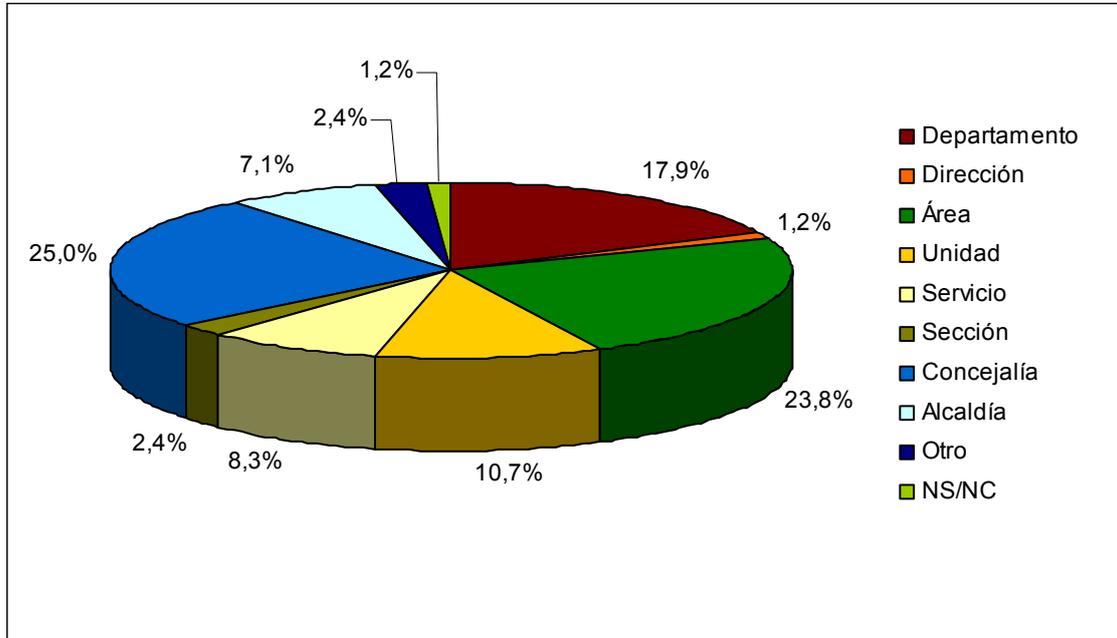
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

El gráfico siguiente, resultado de añadir categorías de respuesta (Ej: Sección) a partir de las aclaraciones a la respuesta “Otro”, refleja la denominación otorgada a la estructura administrativa con la que cuenta la administración local considerando como tal Alcaldía o Concejalía. De esta forma, de los 84 Ayuntamientos en los que se contestó que contaban alguna clase de organización administrativa en la materia, las categorías más significativas en cuanto al tipo de organización administrativa son: “Concejalía” (25%), Área (23,8%), Departamento (17,9%), Unidad (10,7%), Servicio (8,3%) y “Alcaldía” (7,1%). En definitiva, han sido 27 los casos en los que se ha señalado que las actuaciones en materia de participación ciudadana se coordinan y lideran directamente desde alcaldía o la concejalía responsable, con independencia de que cuenten o no con una estructura administrativa y personal que tenga encomendada esta responsabilidad. De esta forma se ocuparían los recursos humanos necesarios y disponibles en cada proyecto aunque sin contar con la especialización de un área, departamento, servicio o unidad.

De hecho, del análisis de preguntas posteriores y las aclaraciones facilitadas en algunas respuestas se extrae que en otros seis casos, en los que se indica que sí existe área de participación ciudadana, esta depende de Alcaldía. Lo que supone el ejemplo de

la opción de organización del trabajo de promoción de la participación de forma transversal al resto de la administración local.

**Gráfico 3: Tipo de organización administrativa de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

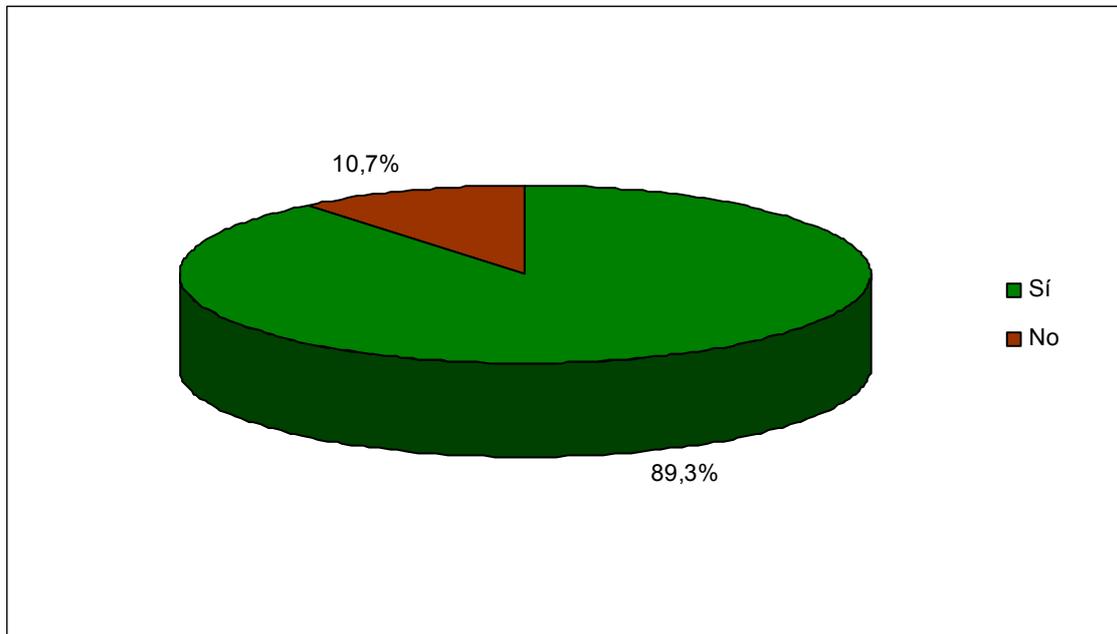
Aunque en algunos de los ayuntamientos encuestados de más de 20.000 habitantes, no se cuenta con una estructura administrativa específica y sí existe la coordinación en la materia por parte del responsable de una concejalía o, incluso, alcaldía no parece la opción más adecuada para una apuesta decidida por la promoción de la participación ciudadana. Por el contrario, cabe juzgar que una de las opciones más propicias para Ayuntamientos de cierto tamaño sería la de contar con alguno de estos tipos de estructura u organización administrativa, con personal suficiente, cualificado en estas materias y cuyas responsabilidades se enmarquen en los objetivos de una política o estrategia local de participación ciudadana y/o transparencia.

### **1.3. La Concejalía de participación ciudadana.**

Conviene determinar que la organización administrativa en materia de participación ciudadana constituye una cuestión diferente, aunque estrechamente

vinculada, con que también exista una concejalía que lidere esta área administrativa y sus actuaciones. Por ello, más allá de algunas de las respuestas recibidas en la anterior pregunta, se consultó directamente por la existencia o no de una Concejalía responsable de participación ciudadana y, en su caso, por el nombre de la misma. Todo ello, sin perjuicio de la coordinación y apoyo desde Alcaldía que como se viene señalando contribuirá a la apuesta y refuerzo del denominado pilar institucional de una política local de participación ciudadana.

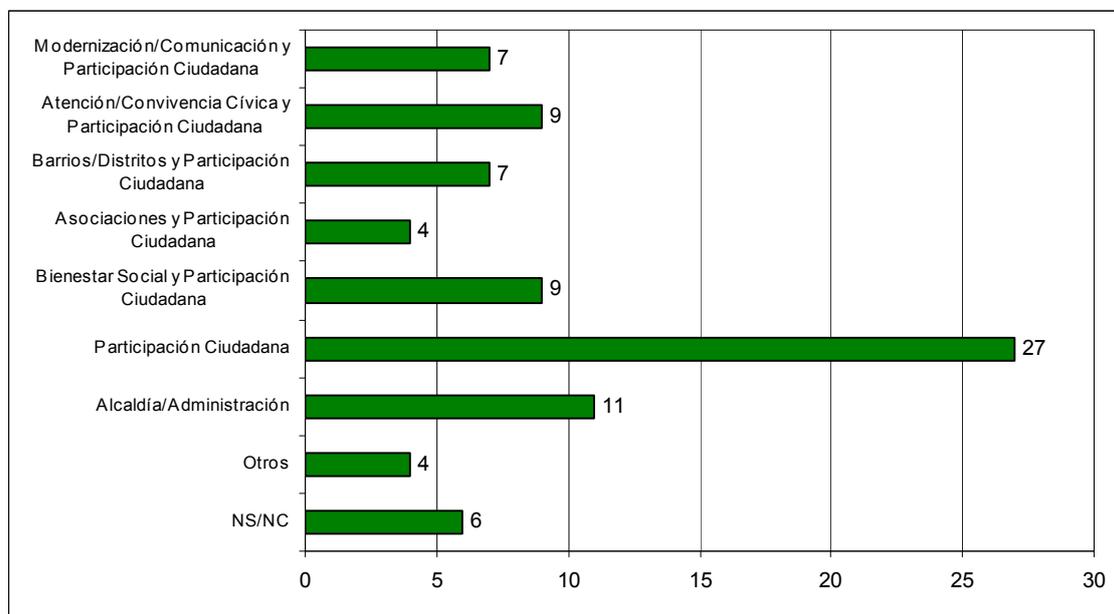
**Gráfico 4: Concejalía de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

Partiendo de que el gráfico precedente se ha elaborado considerando exclusivamente a aquellas entidades locales en las que sí hay algún tipo de organización administrativa que se ocupa de la labor que conlleva la iniciativa municipal en materia de participación ciudadana (84), se extrae que en la mayoría de los casos también existe una Concejalía responsable en esta materia. Es decir, en el 89,3% de las entidades locales en las que existe una organización administrativa en materia de participación también existe una concejalía responsable en la materia, frente al 10,7% de los ayuntamientos restante. En estos últimos casos, se trataría de una organización administrativa que depende directamente de Alcaldía.

**Gráfico 5: Tipología de las concejalías de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

En cuanto a la denominación las citadas Concejalías, en consecuencia con las áreas o responsabilidades asignadas, el ejercicio de la potestad auto organizativa de cada Ayuntamiento ha dado lugar a una significativa variedad de perfiles. Para analizar esta cuestión, se han establecido una serie de categorías básicas en las que se han clasificado y agrupado las 84 respuestas obtenidas. Como resultado, se identifican las siguientes tendencias:

- **Alcaldía o administración.** A pesar de que se preguntó por el nombre la Concejalía, ha supuesto la categoría indicada por 11 de los 84 Ayuntamientos. Son aquellos casos en los que aunque no existe concejalía específica, existe cierta estructura administrativa en materia de participación ciudadana que se coordina desde Alcaldía.
- **Participación Ciudadana.** Es la categoría de todas aquellas concejalías con la única denominación de “participación ciudadana”. Aproximadamente suponen 3,2 casos de cada 10 de los ayuntamientos encuestados. No obstante, un análisis más detallado requeriría considerar que actuaciones se desarrollan y sobre que materias se trabaja realmente. Asimismo, son significativos aquellos otros casos en los que se han usado

términos más novedosos como el de gobierno abierto, gobernanza, o calidad democrática que un análisis de la realidad municipal nos indica que de manera muy incipiente comienzan a aparecer en municipios como Quart de Poblet o Rubí.

- **Servicios Sociales o Bienestar Social.** En 9 de los Ayuntamientos de los que se dispone de información, la organización administrativa en materia de participación se enmarca en concejalías de carácter social. Así, en el gráfico precedente se ha incluido esta categoría genérica que en algunos casos agrupa otras concejalías con competencias más concretas como las de inmigración, mayores, igualdad, etc. En otros casos, se trata de la Concejalía de Servicios Sociales y Participación Ciudadana o incluso, directamente, de Servicios Sociales.

- Una vertiente muy común en la administración local española es la creación de concejalías de **participación ciudadana y asociacionismo**, o viceversa, bajo la concepción de que las asociaciones son el principal cauce de la participación ciudadana. No obstante, a través de la encuesta realizada este tipo de concejalías tan sólo supondrían 4 de los 84 Ayuntamientos que se están analizando. Tanto en estos casos como en otras concejalías de participación ciudadana, la labor de la administración local se centraría en el apoyo al asociacionismo a través de la gestión del registro municipal de asociaciones ayudas económicas (subvenciones, convenios y otras), la cesión de locales, así como la programación de actividades en centros cívicos o, en su caso, la gestión de consejos u otros órganos estables de participación con representantes de diversas de estas asociaciones.

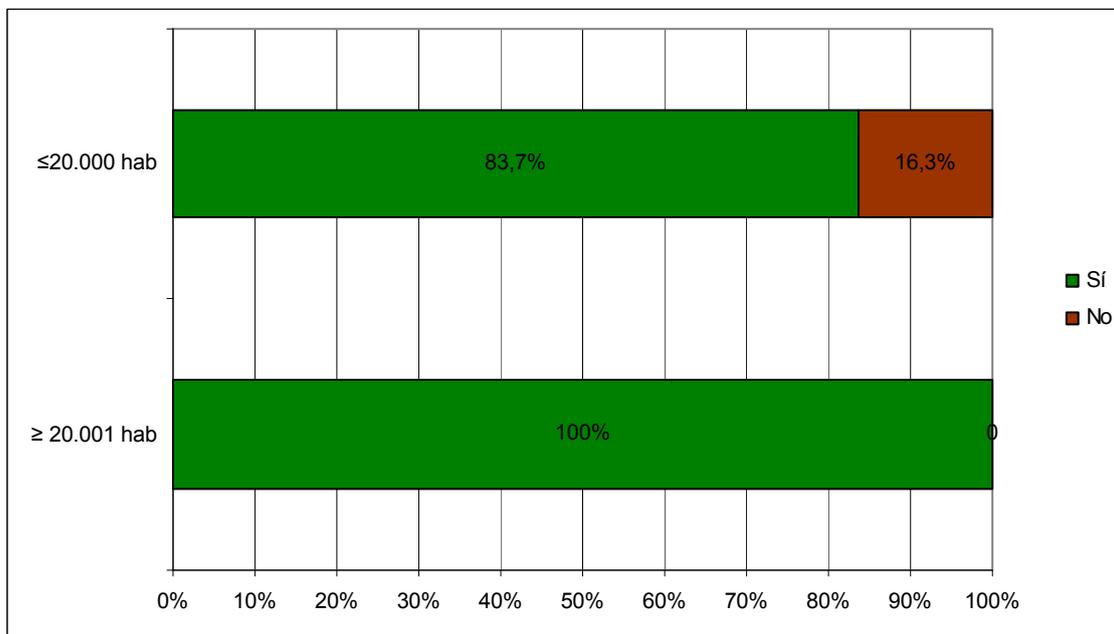
- También se aprecia en 7 casos como las **concejalías de pueblos, barrios, distritos, etc. y participación ciudadana**, son relativamente comunes. Algo que podría estar relacionado con la gestión de muy diversos consejos vecinales de carácter más territorial que sectorial y la atención a muy diversos tipos de entidades.

- **Atención ciudadana, ciudadanía activa o relaciones cívicas** son algunas de las denominaciones también asignadas de forma significativa (9 casos) a las Concejalías objeto de estudio en esta encuesta. Sin embargo, la convivencia o la atención a la ciudadanía son temas que cabe juzgar como divergentes a la promoción de la participación en la gestión municipal y construcción de políticas públicas. No obstante, éste sí constituye un tema relevante que a nivel organizativo también puede agruparse

en la estructura de una concejalía de participación ciudadana centrándose en servicios de atención ciudadana, buzones de quejas y sugerencias, información municipal...

- Una vertiente relativamente reciente, es la unión del tema de la participación con los de **Modernización, nuevas tecnologías y comunicación**, que han supuesto hasta 7 casos de los 84 analizados. De forma incipiente, están proliferando conceptos como el de la “escucha activa” de la ciudadanía a través de la gestión de perfiles institucionales en las diversas redes sociales, algunos casos de plataformas de participación o incluso proyectos tecnológicos de open data y gobierno abierto como por ejemplo el del Ayuntamiento de Zaragoza. Entre los Ayuntamientos encuestados, a modo de ejemplo, puede citarse la concejalía de participación ciudadana y nuevas tecnologías del Ayuntamiento de Andorra.
- Finalmente, además de la **categoría NS/NC (6)**, ha sido necesario incluir también la **categoría otros (4)** para recoger casos muy diversos. Entre otros, destacan aquellos casos en los que la participación ciudadana constituye una responsabilidad más de concejales competentes en un gran número de materias diversas como medio ambiente, economía, cultura, régimen interior, deportes, agricultura, etc.

**Gráfico 6: Concejalías de participación ciudadana existentes según tamaño**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

Finalmente únicamente queda indicar que de los 84 Ayuntamientos que cuentan con algún tipo de organización administrativa en materia de participación ciudadana, el

11% que no poseen una concejalía responsable en esa misma materia corresponde a aquellos municipios de menor tamaño. Concretamente, aquellos ayuntamientos que no poseen esta concejalía suponen el 16,3% entre los municipios de 20.000 o menos habitantes, mientras que entre los municipios de más de 20.000 habitantes todos los ayuntamientos encuestados poseen concejalía de participación ciudadana.

#### **1.4. El Presupuesto en participación ciudadana.**

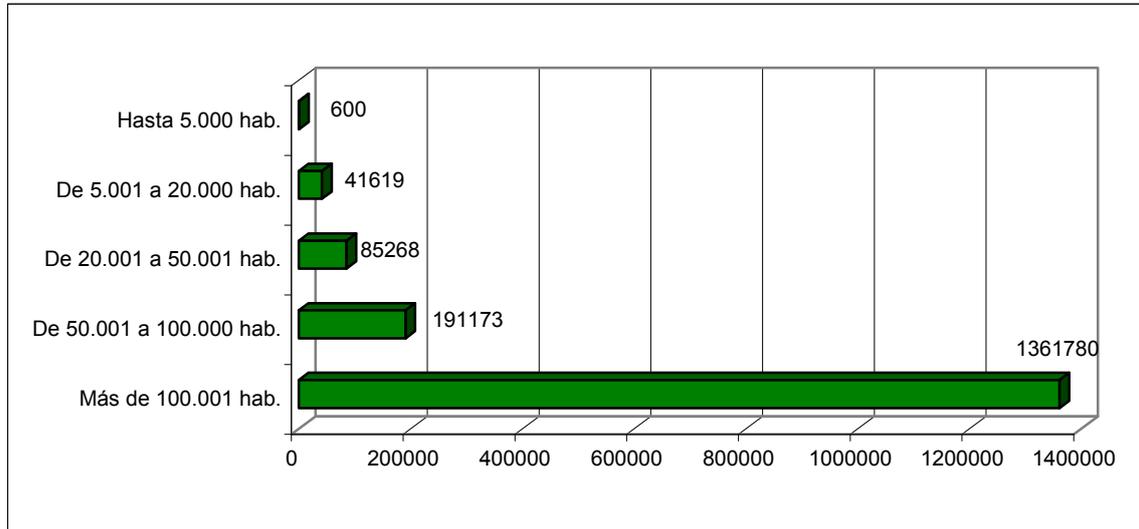
Una vez analizada la existencia o inexistencia de la estructura municipal para potenciar las políticas locales de participación ciudadana, así como la denominación de ésta, será necesario determinar con que recursos económicos y humanos se cuenta. El análisis del presupuesto únicamente se ha podido efectuar en base a las 43 respuestas recibidas, mientras que el resto de los casos se clasifican en la categoría NS/NC. Para elaborar los promedios que a continuación se presentan se han considerado aquellos casos en los que se cuenta con concejalía y algún tipo de área administrativa que se ocupa de participación ciudadana y no se han contabilizado las respuestas NS/NC.

Cabe deducir de las respuestas obtenidas que se han contabilizado presupuestos que están específicamente destinados a subvenciones, en otros casos el presupuesto dedicado a proyectos (exceptuando el gasto en personal) y también el presupuesto total que sí incluye gastos corrientes. Además, hasta un total de cinco de las respuestas obtenidas indican la inexistencia de un presupuesto específicamente dedicado a participación ciudadana.

El presupuesto medio de los 43 Ayuntamientos en los que se cuenta con información asciende a 287.271,34 Euros. Sin embargo, el presupuesto medio varía significativamente dependiendo del tamaño de los municipios participantes en la encuesta. De esta forma, el presupuesto medio va aumentando a medida que lo hace el tamaño del municipio desde los 600 euros de los municipios de menos de 5.001 habitantes, en los que varios municipios indican no contar con un presupuesto específico, hasta los 1.361.780 euros de los municipios con más de 100.000 habitantes. No obstante,

ha de considerarse que la información relativa a estos 43 ayuntamientos revela algunas tendencias pero difícilmente puede ser extrapolada a la realidad local española.

**Gráfico 7: Promedio del presupuesto en participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón

### 1.5. Los recursos humanos en participación ciudadana.

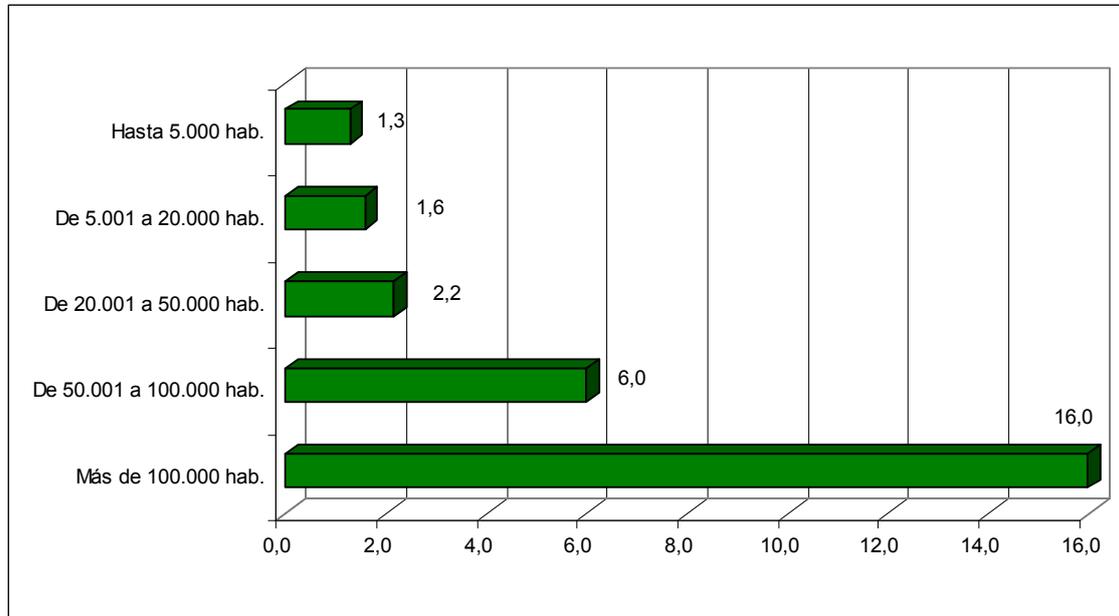
Para continuar con el análisis de la estructura y organización administrativa en materia de participación ciudadana, es necesario considerar tanto los recursos económicos como los recursos humanos. En este último caso, dicho análisis se ha efectuado sobre el total de los 55 casos en los que se ha obtenido la respuesta relativa al volumen total de personal.

En estos 55 casos, en los que evidentemente se cuenta con algún tipo de estructura o área administrativa que se ocupa de la participación ciudadana, se identifica que el volumen medio de personal es de 4,8 personas.

Por el contrario, ha de considerarse que 29, de los 84 ayuntamientos que indican contar con un área u otro tipo de organización administrativa responsable de participación ciudadana, son respuestas clasificadas como NS/NC. Se trata así de una cifra

significativamente elevada si está suficientemente clara la estructura administrativa que se dedica a esta materia en el marco del conjunto de la estructura municipal.

**Gráfico 8: Promedio de personal de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón.

Considerando las respuestas válidas para este análisis, en el gráfico precedente puede apreciarse como lógicamente el promedio de personal aumenta a medida que lo hace el tamaño del municipio. Así, por ejemplo, se da un aumento constante y significativo entre los municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes (1,3 personas) y los que poseen entre 50.001 y 100.000 habitantes (6 personas). A su vez, se da un importante salto al pasar al segmento de los municipios de más de 100.000 habitantes, en los que el promedio de personal asciende a 16 personas.

En función del tamaño del municipio, conviene destacar que en varios de los de menor tamaño que han sido considerados en la encuesta, se contabiliza al cargo electo (Ej: Concejal) como parte del personal. De otro lado, en aquellos municipios de mayor tamaño frecuentemente se contabiliza a todo el personal dentro de un área administrativa amplia, y no siempre dedicada a participación ciudadana de forma específica y exclusiva. Así, los resultados obtenidos para los municipios de más de 100.000 habitantes, podrían deberse a que se han contabilizado recursos humanos como

los encargados de dar soporte administrativo al área de participación ciudadana y a otras áreas e, incluso, los puestos de ordenanza y/o conserje de los centros cívicos u otros espacios municipales. Asimismo, en la encuesta realizada, diversos Ayuntamientos han reflejado a personal responsable de ámbitos adyacentes como el de gestión *web*, atención telefónica o redes sociales.

De otro lado, ha de considerarse que la prevalencia de personal de carácter administrativo en nuestras Administraciones Públicas, también se produce en la organización administrativa dedicada al área de participación ciudadana. Y a nivel técnico, más allá de cargos electos y personal encargado de funciones de carácter más administrativo, además de la figura del técnico de participación ciudadana resultan comunes diferentes categorías o denominaciones de puestos de trabajo como las de coordinador, educador, dinamizador o animador sociocultural.

En algunos casos, el personal técnico también comparte funciones con otras áreas como información y relaciones sociales, cultura, desarrollo local, cooperación o voluntariado. Y en la encuesta también se ha constatado la incidencia en las políticas locales de transparencia y participación ciudadana de administraciones de ámbito supramunicipal que facilitarán apoyo técnico externo de soporte sin cargo directo al presupuesto municipal.

Una última cuestión, directamente relacionada con las funciones que se desarrollan, es que la descripción de los puestos de trabajo hace referencia a funciones como: atención ciudadana a través de diferentes vías (correspondencia, correo electrónico, atención telefónica o directa); archivo y gestión de registro de asociaciones; documentación de asociaciones; gestión de quejas y sugerencias; tramitación de subvenciones y convenios o preparación de las reuniones de los consejos y otros órganos estables de participación.

## 1.6. Funciones y actividades desarrolladas en materia de participación ciudadana.

De acuerdo con lo que se viene describiendo, las funciones del personal o las funciones asignadas al área administrativa de participación ciudadana guardan una estrecha relación con el tipo de actividades que en materia de participación ciudadana y/o transparencia se están impulsando en nuestras administraciones locales. Es decir, las funciones propias de estas áreas de trabajo están directamente vinculadas con la voluntad de impulsar una auténtica política local de participación ciudadana y la capacidad de liderar cambios tendentes hacia la apertura y acercamiento a la ciudadanía de nuestras administraciones públicas.

A este respecto, un primer análisis puede desarrollarse en función de las respuestas obtenidas con la pregunta 7, relativa a las funciones previstas en el decreto de estructura de la unidad o área administrativa en materia de participación ciudadana. Más allá de afirmaciones en las que se determina que *“funciones determinadas no existen”* o que *“no existe tal decreto de estructura”*, se ha clasificado y estructurado la información resultante de las 59 respuestas obtenidas en esta pregunta. De esta forma, se ha elaborado el siguiente **compendio de posibles funciones**, agrupadas en bloques temáticos, que podrían incluirse en una norma local con la que regular la organización administrativa en materia de participación ciudadana:

- **Funciones de gestión administrativa interna** del área de participación ciudadana.
  - Coordinación de objetivos y actividades en materia de participación ciudadana con el resto de las áreas administrativas (Ej: reuniones periódicas u órganos transversales como una mesa técnica de participación ciudadana o comisiones participativas), fomento del trabajo en red y de un entorno colaborativo en la administración local.
  - Impulso de la participación interna, asesoramiento y apoyo administrativo en materia de participación ciudadana al resto de las áreas de la administración local.
  - Gestión de servicios subordinados al área de participación ciudadana.

- Dirección, gestión y seguimiento/control de los recursos humanos, técnicos y económicos de que dispone el área de participación ciudadana (en caso de que se trate de una estructura más amplia, dirección y coordinación administrativa de las diferentes unidades o secciones que la integren).
  - Organización y planificación de los proyectos y actividades del área supervisando la aplicación de los acuerdos, los criterios de trabajo y su seguimiento.
  - Elaboración de informes técnicos y de gestión, preparación de propuestas y coordinación de la tramitación administrativa de los expedientes de los procesos participativos, o de otros mecanismos de participación ciudadana.
- **Funciones de Información y atención ciudadana.**
    - Atención de consultas, asesoramiento y recepción de iniciativas y demandas de la ciudadanía y las organizaciones vecinales y sociales.
    - Atención y recepción de quejas, sugerencias, reclamaciones, etc. En su caso, creación y apoyo administrativo de la figura del Defensor del Ciudadano.
    - Gestión y desarrollo de los servicios de información y atención ciudadana a través de diferentes vías:
      - Atención presencial. En su caso, gestión de Oficinas de Atención al Ciudadano
      - Teléfono de atención ciudadana y/o centralita
      - Correo electrónico
      - Sede electrónica (atención telemática) o página *web* institucional
      - Tablón de anuncios
    - Facilitar información acerca de los temas de interés local y en especial sobre las actividades, obras y servicios públicos a través de los canales de comunicación que correspondan.
    - Organización y desarrollo del apartado de participación ciudadana de la *web* institucional.
    - Desarrollo de encuestas, estudios de opinión u otras investigaciones similares. (Ej: encuestas *ad hoc*, encuestas de calidad de vida y servicios, paneles de encuestas sobre satisfacción ciudadana con servicios públicos, etc.)

- **Funciones relacionadas con el Reglamento de Participación Ciudadana u otra normativa** en la materia (Ej: Decálogo, Carta de Derechos, Estatuto de Participación Ciudadana...).

- Elaboración/reforma de los proyectos normativos, que regulen las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos y de las entidades ciudadanas en la gestión de la entidad local.

- Hacer efectivos los derechos de participación de los vecinos, supervisando la aplicación y desarrollo del Reglamento de Participación Ciudadana u otra normativa en la materia.

- Impulsar, a partir de la normativa en materia de participación ciudadana, el contacto y diálogo permanente de la ciudadanía con la institución.

- **Funciones de planificación y puesta en marcha de la política**, proyectos y/o programas de participación ciudadana.

- Fomento del diálogo entre colectivos y los vecinos en el marco de elaboración de propuestas *municipales* (planes, actuaciones o normativa) a través de la puesta en marcha de los mecanismos previstos de participación ciudadana (Ej: órganos estables de participación, concejalías de barrio, procesos participativos, etc.).

- Desarrollo de los programas, actividades y tareas para el fomento y la dinamización de la participación ciudadana, que pueden recogerse en un Plan de actuación anual o plurianual.

- Redacción de la memoria anual de sus actividades.

- Analizar y evaluar los resultados e impactos obtenidos en los diferentes ámbitos del servicio, respecto a los objetivos inicialmente definidos, y detectar nuevas necesidades.

- Formular propuestas de nuevas actuaciones, y de mejora de las existentes, en los ámbitos competentes del área de participación ciudadana mediante la elaboración de nuevos proyectos o programas.

- **Funciones de dinamización y apoyo a los órganos estables de participación ciudadana** (Ej: secretaría técnica) y otras posibles estructuras, instrumentos y

mecanismos que se creen para hacer efectiva la participación ciudadana y aproximar la Administración a los ciudadanos.

- Coordinación, dinamización y seguimiento del Consejo Social de la Ciudad, Consejo de Participación Ciudadana u otros órganos, de carácter transversal, de participación ciudadana.
  - Coordinación, dinamización y seguimiento de los órganos sectoriales (Ej: Consejo de igualdad, bienestar social, deportes, juventud, etc.) y/o territoriales de participación ciudadana (Ej: desconcentración y participación municipal mediante Consejos de Distrito o Barrio).
  - Gestión, coordinación y apoyo para el desarrollo de otros consejos consultivos, asambleas informativas, audiencias públicas, foros de participación (presenciales y virtuales), observatorio de participación ciudadana, etc. a los que asistan asociaciones y ciudadanos que participan en la vida pública.
  - Implicación, a través del área de participación ciudadana, en foros o espacios de encuentro e intercambio de experiencias de participación ciudadana de ámbito supramunicipal/supralocal.
- **Funciones relacionadas con la puesta en marcha de procesos participativos** u otros mecanismos para promover la participación ciudadana respecto a diferentes materias de relevancia e interés local (Ej: ordenanzas y reglamentos, planes de actuación, usos de espacios y equipamientos públicos, gestión de servicios municipales, etc.).
    - Propuesta y diseño de procesos participativos u otros proyectos de participación ciudadana específicos (Ej: presupuestos participativos, consultas, espacios *web* de participación, agenda 21 local, proyectos de mediación comunitaria y participación, etc.).
    - Diseño metodológico y de las, técnicas, herramientas e instrumentos que aplicar en los procesos participativos (Ej: documentos previos, presentaciones, guiones de temas a tratar, cuestionarios, herramientas TIC y otros elementos de soporte, etc.).
    - Elaboración del plan de comunicación y desarrollar la labor de difusión de la información relativa a los procesos participativos y otros proyectos de participación ciudadana.

- Dinamización de la participación y gestión de las convocatorias a las asociaciones y ciudadanía para participar en los procesos de participación ciudadana.
  - Liderazgo y desarrollo de los procesos participativos y desarrollo y ejecución de las metodologías y técnicas participativas que correspondan.
  - Elaboración de actas y recogida de las demandas de la población en los procesos de participación ciudadana.
  - Realización de retorno y/o conclusiones de los procesos participativos.
  - Seguimiento y evaluación de proyectos de participación ciudadana.
- **Funciones relativas a la labor de divulgación, programas educativos y gestión participada de equipamientos de proximidad (Ej: Centros Cívicos).**
    - Puesta en valor de la cultura de la participación ciudadana y las estrategias de actuación desarrolladas.
    - Formación y divulgación en materia de participación ciudadana a colectivos y ciudadanos, así como a cargos electos y técnicos de la administración local, a través del fomento y promoción de actividades, charlas, cursos...
    - Gestión de los programas y/o coordinación del funcionamiento y la prestación de servicios que se desarrollan en centros cívicos u otros espacios públicos (Ej: locales sociales o “centros polivalentes de participación ciudadana”).
    - Gestión actividades, fiestas, eventos y demás actos que organicen las entidades que conforman el tejido asociativo y colaboración facilitando espacios y medios solicitados (siempre que sea posible) para el desarrollo de las mismas.
    - Apoyo a las *oficinas municipales de distrito* (Secretaría de la Junta de regidores y/o coordinadores de distritos) y centros cívicos, u otros espacios municipales, como instrumentos de desconcentración y participación municipal.
- **Funciones de impulso y fomento del asociacionismo**, así como de otras posibles entidades vecinales, sociales o cívicas
    - Dirección y gestión del Registro de Asociaciones o Entidades ciudadanas y, en su caso, reconocimiento entidades ciudadanas de utilidad pública.
    - Relación y contacto, en representación de la administración, entre las asociaciones, u otras entidades ciudadanas, y la entidad local.

- Desarrollo de programas y actividades para la vertebración, impulsar el trabajo en red y coordinación de la labor que realizar en colaboración con las asociaciones y entidades ciudadanas.
- Gestión de programas y servicios de soporte, asesoramiento y formación para las asociaciones y entidades ciudadanas del municipio o territorio.
- Fomento del asociacionismo a través de ayudas para el desarrollo de actividades de interés público (subvenciones, convenios de colaboración, cesión de locales y espacios, plataforma *web* de asociaciones, guía de asociaciones, etc.).

Finalmente, cabe indicar que otra opción es la de recoger referencias abiertas a otras posibles funciones englobando de manera flexible aquellas funciones que en el futuro pudieran requerirse. Algunos ejemplos recabados con la encuesta son “Otras funciones que por disposición del Concejal, Alcaldía o normativas vigentes, sean atribuidas” o “Realización de otras tareas análogas y complementarias con las de Participación Ciudadana”.

No obstante, entre las entidades locales encuestadas, el área de participación ciudadana no siempre desarrolla estas labores de forma exclusiva. Es decir, en diversas ocasiones se trata de una de las áreas o estructuras administrativas asignadas a una concejalía que junto con participación ciudadana se responsabilizan de otras materias. Por ello, a través de la encuesta se han recogido funciones, relacionadas con voluntariado, servicios sociales, cooperación, etc. Entre ellas:

- Gestión de programas de **cooperación al desarrollo** (Ej relaciones con ONGDs locales)
- Promover la **integración y colaboración** en los programas de colectivos y/o personas en situaciones especiales (inmigración, minorías, infancia, juventud, mayores.....) a través de: Mediación comunitaria, ejecución de programas comunitarios,
- Fomento y promoción de la participación del **voluntariado** (oficina de voluntariado).
- Gestión del censo electoral y **padrón de habitantes**. Registro de parejas de hecho. Expedientes de denominación de vías públicas. Gestión, tramitación y organización de bodas civiles.

**Tabla 2: Líneas de actuación en materia de participación ciudadana**

Líneas de actuación	Sí	No	Total
Jornadas, cursos y/o seminarios	45	24	100% (69)
Edición de publicaciones o materiales divulgativos	50	22	100% (72)
Actividades de tiempo libre	48	21	100% (69)
Centros Cívicos	42	22	100% (64)
Registro de asociaciones	70	11	100% (81)
Ayudas y subvenciones públicas para el fomento del asociacionismo	65	14	100% (79)
Órganos estables de Participación Ciudadana (Consejo de Ciudad, Consejos Sectoriales, Foros, Mesas Sectoriales, etc.)	54	19	100% (73)
Gestión de las quejas y sugerencias	68	11	100% (79)
Portal de transparencia	22	28	100% (50)
Página <i>web</i> de participación ciudadana	44	21	100% (65)
Redes sociales	52	20	100% (72)
Foros o encuestas en la <i>web</i> municipal	34	27	100% (61)
Procesos participativos	58	13	100% (71)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta FEMP-DGPC,AEyC del Gobierno de Aragón. Números absolutos.

Más allá de lo que constituye el pilar organizativo e institucional de las políticas locales de participación ciudadana, se ha entendido relevante y clarificador considerar las actividades desarrolladas en la materia por las entidades locales encuestadas. Para ello, se configuró la pregunta 8, con opciones de respuesta prefijadas, y las dos últimas preguntas (9 y 10) con opciones de respuesta abierta. Así, puede deducirse que las actuaciones desarrolladas desde las estructuras administrativas analizadas engloban un amplio abanico de relevantes actividades que, sin embargo, no obedecen exclusivamente a una apuesta por la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas locales.

La tabla de resultados precedente se ha efectuado sobre el total de las respuestas obtenidas en cada una de las subpreguntas (P.8), considerando el total de entidades locales que desarrollan o no cada una las líneas de actuación. Aunque los resultados obtenidos serán difícilmente extrapolables al conjunto de las políticas locales de participación ciudadana, algunas de las tendencias percibidas resultan relevantes en cuanto a las líneas de actuación más o menos comunes.

- El 81,7% de las entidades locales analizadas desarrolla **procesos participativos**. De hecho, se ha recabado información respecto a presupuestos participativos, procesos participativos en materia de infancia y juventud, o procesos que incluyen innovadoras

herramientas TICs para el diseño de espacios urbanos (Ej: Ayuntamiento de Logroño – Proyecto “#diseñatuplaza: participación en la planificación municipal a través de social media”, el Proceso participativo respecto al Plan Local de Juventud de Vallbona d'Anoia, o los diversos procesos participativos e incluso las consultas populares desarrolladas en Portugaleta).

- Aproximadamente un 74% de las entidades locales que se están analizando, cuenta con diferentes **órganos estables** de participación ciudadana y desarrolla la labor correspondiente de coordinación, dinamización y/o apoyo administrativo, como por ejemplo sería el ejercer la función de secretaría técnica de un consejo. Destacando en este sentido numerosos ejemplos como el de “Espacio 26” de Mollet del Vallès, la reactivación de Consejos ya existentes como en Binéfar, el Consejo de Infancia de Castellar del Vallès o el Consell de comerç local de Burjasot.

Sin embargo, ya se ha indicado que la apuesta por la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas locales resulta desigual. Por ello, en paralelo a estos procesos participativos, otras líneas de actuación ampliamente desarrolladas por las áreas administrativas analizadas son las relativas al fomento del asociacionismo y la información y atención a la ciudadanía. Se trata de actividades relevantes aunque más tradicionales como el registro de asociaciones (86,4%) o las subvenciones y otras ayudas públicas para el fomento del asociacionismo (82,3%) y gestión de quejas y sugerencias (86,1%) por otra. Pero, aún más alejado de la concepción de la política local de participación ciudadana que esta guía propugna, son las líneas de actuación relacionadas con los Centros Cívicos (65,6%) y, sobretodo, las actividades de tiempo libre (69,6%). que la estructura administrativa creada y dedicada a la participación ciudadana. A este respecto, se ha recabado numerosa información relativa a actividades como talleres de manualidades, exposiciones, excursiones, eventos deportivos, concursos, comidas populares...

Se dan también apuestas más acordes a las tendencias actuales en materia de nuevas tecnologías, comunicación y transparencia que cada vez resultan más comunes. Así, por ejemplo, adquiere importancia el trabajo de difusión de información municipal a través de las redes sociales (72,2%), que además pueden constituir un eficaz canal de

comunicación directa con los vecinos. Ya se ha citado apuestas innovadoras como “#diseñatuplaza: participación en la planificación municipal a través de social media” de Logroño o la labor de “escucha activa” que se cita desde Badalona.

Además, la labor de difusión y puesta en valor de las iniciativas y cultura participativa, es un elemento fundamental. Por esto mismo, hasta un 67,7% (44) de las estructuras administrativas analizadas se ocupan de una página específica en la materia o, al menos del espacio correspondiente en la *web* municipal. Incluso, desde algunas de estas páginas *webs* se están desarrollando plataformas o espacios para la participación que en el momento de realización de la encuesta se está desarrollando en Portugalete. En todo caso, más allá de la utilización de páginas *webs*, destacan también iniciativas de difusión de información y la cultura participativa como la del Ayuntamiento de Vilanova del Vallès "*Participa, Vilanova som tots*".

Y, finalmente, en una guía como la presente cabe hacer especial referencia a los portales de transparencia que constituyen la herramienta clave de una política local de transparencia. A diferencia de otros ítems, únicamente se han recibido 50 respuestas y de ellas sólo en 22 ayuntamientos se indica que se está trabajando en esta materia. Se trata, por tanto, de un tipo de iniciativa todavía incipiente a nivel local que resultará mucho más común con la entrada en vigor del que actualmente constituye el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En todo caso, cabe resaltar que la encuesta sí ha sido contestada por Ayuntamientos que han impulsado notablemente su portal de transparencia como es el caso del Ayuntamiento de Torrent que recibió la máxima puntuación en 2012 en el Ranking del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos que elabora Transparencia Internacional España.

## 1.7. Conclusiones.

A juzgar por los resultados de la encuesta realizada, menos de la mitad de las entidades locales españolas encuestadas desarrollan una política de participación ciudadana que incluya el denominado pilar institucional o administrativo. Estos ayuntamientos podrían contar con una norma que regule la participación ciudadana o, incluso, desarrollar ciertas actuaciones como procesos participativos y/o como un portal de transparencia de una manera informal. No obstante, una apuesta decidida por las políticas locales de transparencia y participación ciudadana requerirá contar con algún tipo de estructura administrativa, adaptada a la realidad de la administración municipal, y personal encargado de estas funciones.

- Por el contrario, la encuesta realizada revela que las entidades locales encuestadas **mayoritariamente no cuentan con ningún tipo de estructura administrativa** en materia de participación ciudadana. Además, la existencia de este tipo de estructura se da con menos frecuencia a medida que desciende el tamaño de la entidad local encuestada.

A tenor de los resultados obtenidos, resultará conveniente contar con alguna estructura administrativa, por ejemplo, en aquellos municipios de más de más de 200.000 habitantes o, al menos, con **algún técnico de referencia** en municipios de menor tamaño. En todo caso, será conveniente priorizar el papel de los técnicos de participación ciudadana para el eficaz desarrollo de procesos participativos u otros posibles proyectos de la organización administrativa responsable de las actuaciones en cuanto a participación ciudadana.

Incluso en aquellos casos en los que el tamaño de la administración local y los recursos humanos lo hagan inviable, podrán promoverse actuaciones puntuales, a través del resto del personal de que disponga el Ayuntamiento, bajo el liderazgo y coordinación de Alcaldía. Asimismo, puede resultar conveniente analizar si existen posibles apoyos a nivel técnico y/o económico a nivel supramunicipal, que permitan a los municipios con menos recursos desarrollar acciones y estrategias de calidad en la materia.

- Otro elemento que determina si existe o no apuesta política en materia de participación ciudadana, es la **organización política** de la entidad local. En este caso, la encuesta refleja que en aquellos ayuntamientos en los que sí se ha dispuesto de una estructura administrativa en la materia, mayoritariamente también se cuenta con una concejalía responsable de la política municipal de participación ciudadana. En algunos de los municipios de menor tamaño, se refleja que el cargo electo se ocupa incluso personalmente de la ejecución de ciertas medidas y actuaciones.

En todo caso, tal como refleja Tomás Alberich en un reciente Manual sobre participación ciudadana<sup>2</sup>, es frecuente que la concejalía de participación ciudadana recaiga en los cargos electos con menor peso. Inclusive, la experiencia de trabajo en el apoyo al desarrollo de procesos participativos de diferentes entidades locales, revela que estas concejalías frecuentemente se delegan en el segundo partido político que forma parte del equipo de gobierno. Todo ello es fruto del desconocimiento o la escasa importancia concedida a la política de participación ciudadana. Sin embargo, las políticas locales que a lo largo de esta guía se analizan son un elemento clave de la calidad de la democracia local. Son, por tanto, políticas transversales al resto de áreas de actuación municipal y que requieren ser tratadas con la suficiente relevancia en la estructura y organización político-administrativa.

- En este mismo sentido, los nombres de las **concejalías de participación ciudadana** de los municipios encuestados reflejan que la participación ciudadana no siempre es tratada de una forma transversal. Así lo refleja el que con tanta frecuencia existan concejalías como, por ejemplo, las de modernización, nuevas tecnologías y comunicación junto con participación ciudadana; aquellas en las que la participación ciudadana es considerada parte de ámbitos de actuación como convivencia cívica o atención ciudadana; o, especialmente, las concejalías en las que participación ciudadana se engloba a la par que los servicios sociales u otras áreas de bienestar social. Es, por tanto, necesario volver a resaltar que para impulsar una verdadera política de participación ciudadana deben asignarse responsabilidades políticas y administrativas de manera decidida y coherente,

---

<sup>2</sup> Tomás Alberich Nistal. *“Guía Fácil de la Participación Ciudadana. Manual de Gestión para el fomento de la Participación en Ayuntamientos y Asociaciones”*. Editorial Dykinson, S.L., 2012, Madrid.

permitiendo llevar a cabo con éxito procesos participativos u otras funciones que en esta materia frecuentemente resultarán complejas.

- Considerando el pilar organizativo conjuntamente con el pilar jurídico y relacional, será también sumamente positivo plasmar la estructura administrativa dispuesta en materia de transparencia y participación ciudadana. Para ello, resultaría conveniente que en un Reglamento de Participación ciudadana se refleje, sin menoscabar la capacidad auto organizativa futura de la entidad local, la necesidad de contar con un área competente en estas materias, con **carácter transversal**, influencia en el resto de áreas de actuación municipal y recursos suficientes para desempeñar las funciones que en cada caso se asignen.

- La organización de dicha estructura administrativa, puede establecerse en cada momento y legislatura, en un **decreto de estructura u otra norma interna** que regule los recursos y funciones del área, con la denominación que corresponda, responsable del correcto funcionamiento de los cauces de participación ciudadana que se establezcan. Para ello, en las páginas precedentes se dispone de un amplio compendio de las posibles funciones entre las que destacarán las propias funciones administrativas que siempre serán necesarias. No obstante, además de las tradicionales relativas al asociacionismo, el pilar relacional de la política de participación ciudadana deberá basarse también en órganos estables de participación y/o procesos participativos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales.

- Y a las **funciones y actividades encomendadas** a un área de participación ciudadana, en la actualidad también convendrá añadir las relacionadas con la comunicación, las nuevas tecnologías y la escucha activa a la ciudadanía así como todas las concernientes a los derechos de información, transparencia y publicidad activa.

Obviamente convendrá valorar los recursos que, además de los instrumentos y herramientas relativamente tradicionales de participación ciudadana, supondría apostar también por las nuevas tecnologías como las redes sociales y una política de transparencia a través de, por ejemplo, portales *web* municipales. Pero en aquellas

entidades locales con posibilidades, aunque los recursos siempre sean limitados, ampliar y hacer efectivos los derechos ciudadanos de información, transparencia y publicidad activa supondrá otro pilar clave de las estrategias y políticas locales dirigidas a la mejora de la calidad democrática. Tanto desde el punto de vista de que contar con la más amplia información es fundamental para la participación como desde el punto de vista de que la información accesible y comprensible por la ciudadanía facilitará la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos y el incremento de la confianza ciudadana en nuestras administraciones.

Finalmente cabe indicar que respecto a la organización administrativa y planificación de estas políticas públicas, que a su vez resultarán claves para el desarrollo o ejecución de las actuaciones correspondientes, serán también sumamente ilustrativas las experiencias que se han seleccionado como buenas prácticas y se incluyen en el tercer bloque de esta Guía. Son, por tanto, experiencias con una perspectiva más global y transversal al resto de políticas de la entidad local, que suponen una verdadera apuesta de estas administraciones públicas para dar respuesta a los retos existentes y las demandas ciudadanas de participación en la política local e incluso, de forma creciente, para fomentar de la transparencia y la apertura de la información respecto a la gestión municipal.

## **2. EL PILAR JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN.**

*Fernando Pindado Sánchez, experto en políticas públicas y gerente del Ayuntamiento de Premià de Mar.*

### **2.1. Introducción.**

Los promotores de esta Guía me pidieron una reflexión sobre la regulación de la participación y la transparencia en el ámbito local pero no me he atrevido a hacer una investigación exhaustiva. De todas maneras, conozco y he analizado un buen número de reglamentos, algunos de los cuales, he colaborado a crear. Me he basado, además, en mi propia experiencia y en la compartida con otras muchísimas personas con responsabilidades técnicas o políticas en ayuntamientos españoles. Puedo afirmar que, en general, hay poca innovación en las regulaciones municipales y en muchísimos casos, se produce una reiteración o copia de los derechos o procedimientos ya previstos en las leyes.

Por eso creo que antes de elaborar los “cómo” deben definirse los “qué”. Se necesita una mayor clarificación conceptual, y esa pretende ser mi humilde aportación. Intentaré combinar las fundamentaciones jurídicas con el marco conceptual. En ocasiones, el Derecho no se ajusta a la realidad porque la realidad ha evolucionado y la norma todavía no. No olvidemos que la norma es una creación humana y, por tanto, susceptible de ser modificada. Estoy seguro que si compartimos los conceptos, analizamos la realidad social y la comparamos con el Derecho vigente podremos hacer evolucionar ese Derecho para que cumpla su función social que no es otra que garantizar la paz y la justicia.

No existe una democracia “local” diferente de la democracia autonómica o estatal. Por eso estas reflexiones dirigidas singularmente al mundo municipal pueden ser extrapolables a cualquier ámbito territorial e incluso a cualquier organización que quiera mejorar su funcionamiento democrático.

## 2.2. La participación: sentimiento y derecho.

Participar, de *pars* y *capio* (tomar parte) se refiere a la relación de una parte con un todo. Se toma parte en aquello formado por partes (permítaseme la redundancia). No se podría hacer de una individualidad porque es una unidad indivisible.

Los seres humanos vivimos en grupos y nos sentimos vinculados a ellos cuando sentimos que podemos “tomar parte” en su funcionamiento de manera más o menos explícita. Con mayor o menor grado de formalización, un grupo es un conjunto de individuos vinculados por un sentimiento de pertenencia. Familia, asociaciones, grupos de amigos, sindicatos, partidos políticos... son algunos ejemplos de grupos con un cierto grado de formalización, pero también existen otros grupos en los que la relación no se busca específicamente, sino que aparece como consecuencia del “contrato social”: vecinos de una comunidad de propietarios, de un barrio, ciudadanos de una ciudad, trabajadores de una empresa.... Ese sentimiento cohesiona el grupo y le confiere identidad. Cuanto mayor sean los medios que la persona tenga para relacionarse con el grupo mayor será su grado de cohesión y su durabilidad y sostenibilidad.

Aunque puede intervenir el pensamiento (me vinculo a este grupo porque comparto sus fines, por ejemplo), mediante un ejercicio racional lo que mantiene esa relación, es la posibilidad de participar, de tomar parte, de no ser una pieza pasiva de un puzzle, sino de percibir que la propia individualidad se realiza mejor en el grupo.

Cuando el grupo del que se toma (o se forma) parte no es un grupo cualquiera, sino la *polis* entendiendo como tal la cosa pública, ya sea en el ámbito local, autonómico o estatal, entonces hablamos de participación política, o sea, participación ciudadana. Desde esta perspectiva, la participación no es solamente un vínculo emocional, sino también, un derecho político de los considerados fundamentales, por ser el “fundamento” del sistema democrático.

Así lo recoge la Constitución cuando declara en su artículo 1.1 *“España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores*

*superiores del ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia la igualdad y el pluralismo político*". Es decir, el principio democrático y la sumisión al derecho son los pilares de nuestro sistema político.

El artículo 1.2 nos dice que *"la soberanía popular reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado"* . Para que el pueblo pueda ejercer esa soberanía se garantizan y facilitan los derechos fundamentales recogidos en los artículos 14 al 29, entre los que se encuentra los derechos humanos de primera generación, libertad (derecho de reunión, de asociación, libre movimiento...) y participación política.

**La participación ciudadana es, pues, un derecho humano que permite a la ciudadanía sentirse parte de su comunidad política.** Democracia es participación y la participación solo puede darse, de manera efectiva, en democracia. Por eso es importante relacionar la participación ciudadana con el conjunto del sistema político y no solamente con partes de él.

### **2.3. La trinidad democrática.**

El sistema político conocido como "democracia" es único, pero se pueden distinguir tres dimensiones: **representativa** (actuación mediante intermediarios), **directa** (actuación sin intermediarios) y **dialógica**<sup>3</sup> (basada en el debate regular entre ciudadanía y poderes público).

Es la trinidad democrática, utilizando el símil religioso de la trinidad cristiana: tres personas distintas y un solo Dios. Tres dimensiones de la democracia, pero una única democracia. Tres formas diferentes y un único sistema. Las tres son necesarias y son compatibles y combinables. La mejora del sistema democrático necesita de actuaciones en sus tres dimensiones, y la participación hay que desarrollarla y facilitarla en las tres dimensiones.

---

<sup>3</sup> Algunos, entre ellos el Tribunal Constitucional, la llaman "participativa" pero no me parece acertado porque participativas son las tres dimensiones ya que una democracia que no sea participativa no puede llamarse democracia.

Me atrevo a afirmar que, quizás, el futuro de la democracia pase por la revisión y actualización de las tres dimensiones adecuándolas a la realidad social y tecnológica actual. El ágora ya no es sólo la plaza del pueblo o el parlamento, es multidimensional, multiespacial y multitemporal. Debemos buscar nuevas formas de ejercicio de la democracia, manteniendo, obviamente, sus valores esenciales: libertad, igualdad, pluralismo, justicia y los derechos políticos inherentes: asociación, reunión, libre expresión...

#### **2.4. La dimensión representativa (basada en la intermediación).**

Consistente en la elección de personas que actúan en nombre de otros. Se basa en el clásico contrato de mandato acuñado desde el derecho romano, mediante el cual una o varias personas le encargan a una u otras que hagan gestiones en su nombre (que les representen).

¿Por qué es necesaria la representación? La respuesta más sencilla y espontánea es la que sugiere la intuición: es muy difícil que todos puedan actuar simultáneamente ante situaciones complejas que requieren un cierto tiempo de reflexión, racionalidad, debate, valoración de las diferentes alternativas... Eso no lo puede hacer el ágora, la asamblea cuando afecta a una multiplicidad de personas, como en una buena parte de las ciudades españolas. De ahí que las organizaciones (y el Estado no deja de ser una forma de organización política) funcionen bajo el principio de representación, lo cual no debe hacer olvidar ese carácter de intermediarios que tienen los representantes políticos. Ellos (y ellas) no son el poder, son los elegidos por el pueblo, como titular de la soberanía (en una ciudad, comunidad autónoma o en España o Europa) o por la asamblea (en una asociación. Sindicato, partido...).

Se debe reflexionar sobre cuáles son los fundamentos y el alcance de esa representación porque la causa que motiva la necesidad de los representantes es diferente ahora, en una sociedad-red, en la que hay muchas posibilidades de interconexión que antes, cuando se necesitaban jornadas de viaje para que los

representantes se pudieran encontrar en su asamblea tal como ocurría en las primeras democracias modernas, norteamericana y francesa.

En una sociedad digital, ¿la dimensión representativa funciona de igual manera? ¿No se necesita un "reset"? Están en cuestión (en crisis) las formas de intermediación (políticas, sociales, sindicales), las formas organizativas (asociaciones, partidos, sindicatos), los procesos de elaboración de las políticas (además de los actores clásicos, están los *lobbys*, los medios de comunicación, los mercados...), las formas de gestionarlas (modelos de administración pública).

Se había creído durante un tiempo que el alejamiento ciudadano de la política se debía a la "desafección" y ahora resulta que lo que había era un alejamiento a "esta manera" de hacer la política, porque si no, ¿cómo se explica el desarrollo de nuevos movimientos sociales y nuevas plataformas ciudadanas?

Y en este contexto aparece también una tensión que no debe ser desatendida, la que se produce entre democracia y antidemocracia. Asistimos a unos ataques virulentos a los "políticos" y a la "política" que, al mismo tiempo, desprecian, ridiculizan y deslegitiman las opiniones divergentes y los movimientos sociales que las promueven. Esconden que la respuesta al mal uso de la política y de la democracia es más democracia y más participación ciudadana en la política.

Para sustituir la política se postulan los gobiernos "técnicos" como si las decisiones que afectan a la comunidad no fueran políticas y se resolvieran simplemente con decisiones técnicas. En lugar de alcaldes elegidos democráticamente, se designarían gerentes municipales (con sueldo, por supuesto) en base a su curriculum profesional. Se olvida que las decisiones técnicas responden a decisiones políticas. ¿Cómo se explica, si no, que haya países donde la enseñanza pública sea una prioridad o países en los que no existe una sanidad pública y universal? ¿Tiene carácter técnico la movilidad en una ciudad, el desarrollo urbanístico, el apoyo a las personas vulnerables? Que el personal técnico en los ayuntamientos tenga un peso importante no significa que las prioridades no provengan de la política.

## **Algunas patologías de esta dimensión**

### ***Desviación de poder***

Esta perversión consiste en utilizar los medios y recursos (el poder) otorgado por el pueblo para finalidades distintas a la naturaleza del “mandato” representativo. Su manifestación más dolorosa y más evidente es la corrupción del/la representante, la utilización de su cargo para el beneficio propio o de los suyos.

Pero existen otras formas de manifestar esta desviación de poder que, sin alcanzar la tipología delictiva, suponen un mal uso del poder delegado por la soberanía popular. Así por ejemplo, la endogamia o tribalización (de tribu, no de trivial) de la política, que supone el ejercicio “señorial” del poder, contando sólo con los propios, con los *lobbys* que tienen poder económico y, como mucho, con la “Corte” o el séquito de figuras, con más o menos conocimiento, que se acercan al poder para conseguir alguna prebenda. No se trata de comportamientos reprochables desde el punto de vista penal, pero suponen una auténtica desviación del principio democrático y su deriva puede trasladarnos a dinámicas autoritarias.

En el ámbito social también se aceptan, quizás con demasiada frecuencia, conductas caciquiles o antidemocráticas de "representantes" en las organizaciones sociales.

### ***Opacidad y falta de información***

El acceso a la información de lo que se hace es fundamental para poder valorar la acción de la representación política. Si el acceso no es fácil o si las instituciones representativas no son suficientemente transparentes, mostrando qué, como y por qué se hace lo que se hace, se disminuyen las posibilidades de participación y seguimiento de la acción pública.

En democracia los procesos de decisión política deben ser transparentes, fundamentados con argumentos que, aunque pueden provocar aceptación o rechazo,

necesitan ser explicados y no dar por buenas todas las actuaciones políticas sin un mínimo intercambio de opiniones.

### ***Limitados canales de diálogo***

Actualmente las opiniones políticas se contrastan principalmente entre representantes (gobierno y oposición) o entre representantes y medios de comunicación. En pocas ocasiones se da la posibilidad al pueblo, a la ciudadanía también para intervenir en el debate público y hacer sus aportaciones mediante propuestas, iniciativas, sugerencias, críticas...

### ***Insuficiencia de los mecanismos de control***

¿Qué relación hay entre representantes y representados? Poca, y cada vez menos. Justamente y de manera paradójica, en el momento en que las tecnologías permiten una relación más directa.

Existen sistemas de control de la actuación de los representantes políticos, pero la realidad ha demostrado sobradamente su insuficiencia e ineficacia. En realidad la causa principal de esta patología está en el propio sistema de control: los representantes controlan a los representantes y a los órganos de control. Mientras que los representados no tienen acceso a saber qué y por qué se hace lo que se hace o por qué no se hace lo que se considera que se debiera hacer. Como se ha dicho, se necesitan nuevos canales de control ciudadano de la acción política y eso pasa por el reforzamiento de las diferentes dimensiones de la democracia.

### **Antídotos**

En primer lugar debe destacarse la imperiosa necesidad de que **todos** los poderes públicos estén sometidos a un sistema electoral justo y proporcional que favorezca el pluralismo. Estos son algunos de los antídotos:

- Acceso a la información

- Transparencia en la gestión
- Rendición de cuentas
- Canales de diálogo regular con la ciudadanía
- Sistemas de control ciudadanos: auditorías, iniciativa popular, “recall”,...

## 2.5. La dimensión directa (sin intermediación).

No hay una única definición sobre qué debe entenderse por dimensión directa de la democracia (o democracia directa).

Para enmarcar nuestra concepción, veamos primero un cuadro en el que Kaufmann, Büchi y Braun del Initiative & Referendum Institute (IRI), clasifican los procedimientos de voto popular:

### Procedimientos de voto popular

Finalidad	Decidir sobre materias	Decidir sobre personas
<b>Empoderar ciudadanía (compartir poder)</b>	1. Iniciativa 2. Referéndum	4. <i>Recall</i> (referéndum revocatorio de una autoridad)
<b>Empoderar representantes (concentrar el poder)</b>	3. Plebiscito	5. Elección de representantes

Fuente: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond. 2010 Edition. Initiative & Referendum Institute. Switzerland*

De estos cinco procedimientos, ya hemos hablado de la elección de representantes (número 5) cuando hemos abordado la dimensión representativa en el apartado anterior. En mi opinión, como ya se ha insinuado, la dimensión directa de la democracia es aquella que permite a la ciudadanía el ejercicio de la acción política de manera directa. Cualquier acción directa no puede considerarse en esta dimensión, solamente tiene cabida aquella, cuya decisión última sobre una materia no la tiene ningún intermediario, sino la ciudadanía en su conjunto, expresada libre y democráticamente. Por eso, no puede considerarse aquí la elección de representantes y la incorporamos en la dimensión representativa.

Es importante destacar las investigaciones y trabajos del profesor David Altman<sup>4</sup> sobre la democracia directa. Este autor, considera mecanismos de democracia directa (MDD) a “*un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos **deciden o emiten su opinión en las urnas sobre temas particulares a través del sufragio universal y secreto y que no forman parte del proceso electivo regular de autoridades** (atención, no sólo decidir, también opinar). Para Altman, un MDD tiene cuatro características singulares: 1, es un voto, 2, es universal, 3, es consultivo o decisorio y 4, no se utiliza para escoger representantes.*

Así, no formarían parte de esta definición, la iniciativa legislativa popular (no se vota, se recogen firmas y sólo supone un poder de agenda, de excitación del debate político, no hay poder decisorio), las asambleas o los presupuestos participativos (no existe voto secreto, difícilmente pueden ser universales) por mencionar algunos ejemplos conocidos. Tampoco, obviamente la elección de representantes.

El mencionado IRI define una tipología de MDD refiriéndose a Iniciativa, Referéndum y Plebiscito<sup>5</sup>. En nuestra opinión debería incluirse aquí, también el “*Recall*” (a efectos puramente explicativos y de coherencia conceptual porque en el sistema español y en la mayor parte de los europeos no existe y ni siquiera creo que esté imaginado).

### **Una definición propia de la dimensión directa de la democracia**

En España necesitamos una definición acorde con nuestra cultura política y con nuestra historia. Por eso propongo una definición propia que evite la confusión con la dimensión representativa y la dialógica.

Democracia directa, sería en mi opinión ***aquella dimensión de la democracia en la que la ciudadanía decide, mediante su voto, de manera directa, sobre temas de***

---

<sup>4</sup> Se puede descargar (versión catalana) en

[http://www10.gencat.cat/pls/drep\\_gpri/p30.fitxa\\_publ\\_port?codi\\_pub=529&sw\\_colec=0&capcal=S](http://www10.gencat.cat/pls/drep_gpri/p30.fitxa_publ_port?codi_pub=529&sw_colec=0&capcal=S)

<sup>5</sup> Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond. 2010 Edition. Initiative & Referendum Institute. Switzerland. p. 200.

**contenido político, que no sean la elección de representantes.** Evidentemente es una definición conceptual no es la existente hoy en nuestro ordenamiento jurídico.

Elementos de esta definición:

- **Carácter decisorio.** Todo lo que no tenga esa consecuencia de vinculación *erga omnes*, debe trasladarse al ámbito de la dimensión dialógica.
- **Voto**, con todo lo que gira alrededor de su emisión: libertad, secreto, control de la manipulación y el fraude...
- **Sufragio universal.**
- La **materia** objeto de estos MDD ha de ser **política**. Se excluye de este proceso la consulta o iniciativa o petición sobre temas de índole administrativa o particular.
- **No** tiene como finalidad **elegir representantes.**

Es importante el carácter decisorio de estos MDD porque en caso contrario pierden todo su sentido. Coincidimos con la definición de IRI en el “Glosario de términos de la democracia directa”<sup>6</sup>, cuando sobre el referéndum consultivo dice: “... es, en términos, una contradicción, se refiere a una decisión del electorado, la cual no es una decisión de manera legal sino un consejo. Con frecuencia, aquello denominado ‘referéndum consultivo’ es de hecho, en la terminología empleada aquí (en el Glosario), un plebiscito”.

Esa misma opinión mantuvo en el año 1978 uno de los ponentes de la Constitución, Manuel Fraga, quien respecto de la regulación del referéndum (consultivo) en nuestra Carta Magna, dijo:

*... pero ese referéndum lo hemos hecho, lo ha hecho la Comisión, consultivo. Esto me parece de una extraordinaria gravedad. Es evidente que si el pueblo se ha pronunciado a favor, qué Gobierno después, qué Jefe de Estado después, puede decir: “He oído al pueblo y ahora hago lo contrario”. Por lo tanto, hemos suprimido dos formas claras, una de ellas absolutamente fundamental y muy experimentada en todas partes;*

---

<sup>6</sup> Guía de la democracia directa en Suiza y más allá. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun. Initiative & Referendum Institute Europe. 2007

*otra menos experimentada, pero que no tenía riesgo ninguno y, en definitiva, lo hemos reducido a un referéndum consultivo...<sup>7</sup>*

El plebiscito, muy presente en nuestra cultura política, es en mi opinión una derivada sesgada del referéndum ya que el control sobre la materia y sobre el procedimiento es absolutamente institucional y puede dar lugar a situaciones confusas. Sin embargo es un canal posible (y en España una realidad histórica) y debe tenerse en cuenta en el momento de diseñar los MDD, especialmente en el ámbito municipal.

En la edición de 2010 del Glosario referido<sup>8</sup>, solo disponible en inglés, no aparece el término “referéndum consultivo” y se habla sólo de “plebiscito”.

*... Un plebiscito es una consulta pública controlada "desde arriba". Son los poderes fácticos (el presidente, el primer ministro, el parlamento) quienes deciden cuándo y qué tema se someterá al pueblo para pedir su voto o su opinión. En lugar de ser sujeto activo en el control del procedimiento, el pueblo, los votos populares se convierten en un medio para un fin que se determina por una autoridad representativa. **Los plebiscitos dan a los políticos gobernantes poder adicional sobre los ciudadanos.** Se utilizan para evadir la responsabilidad sobre las cuestiones controvertidas que se han convertido en un impedimento, para dotar de legitimidad las decisiones que ya han tomado quienes detentan el poder, para movilizar a la gente tras los gobernantes y los partidos, y que son utilizados por una autoridad para evitar otra autoridad representativa. **El objetivo de un plebiscito no es implementar la democracia, sino reforzar o recuperar a quienes están en el poder con la ayuda de "la gente".<sup>9</sup>***

Esta intervención directa ha sido poco utilizada en nuestro país. Produce miedo porque se desconfía del pueblo que, no olvidemos, es el titular de la soberanía. Se piensa que no sabrá tomar la decisión adecuada, como si esta infalibilidad fuera predicable de la acción de los representantes, por más conocimiento técnico que tengan. Ciertamente tiene muchas dificultades, no las podemos desatender y a ellas nos referiremos en el

---

<sup>7</sup> Intervención de Manuel Fraga Iribarne en la sesión del 13 de julio de 1978. Diario de Sesiones página 4212.

<sup>8</sup> Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun. Initiative & Referendum Institute Europe. 2010

<sup>9</sup> Traducción propia al castellano. Las negritas son mías.

siguiente apartado, pero no debe despreciarse la mejora cualitativa que supone para el sistema democrático la adopción de MDD.

Es importante recordar que el referéndum decisorio, tan parcamente recogido en nuestro sistema constitucional, tuvo una primera regulación en el proyecto de Constitución que elaboraron sus llamados “padres” (no había “madres”) en enero de 1978<sup>10</sup>. Se preveía esa modalidad decisoria de referéndum en diferentes supuestos, incluido el de la derogación de leyes vigentes, en este caso, también a iniciativa popular (750.000 firmas). Este redactado cayó en el trámite parlamentario a partir del debate en la Comisión y ha quedado tal como está ahora, es decir, como un oxímoron, llamado referéndum consultivo y sólo para determinados temas de especial trascendencia.

Para corregir esa deficiencia ha habido algunos tímidos intentos de organizar consultas populares en diferentes municipios españoles, pero lamentablemente, nuestro sistema político restringe todo este tipo de iniciativas a la simple consulta reservando la decisión a los órganos representativos.

## **Desmitificando la democracia directa**

### ***No siempre se gana***

Se tiene la percepción que la vía del referéndum, o la votación popular sobre una determinada materia, suponen la victoria para quien convoca la pregunta. Eso no es del todo exacto. En Suiza, el país del mundo en el que más referéndums se han hecho (y se hacen), se calcula que desde 1990 sólo ganan los convocantes en menos de un 20%.<sup>11</sup> Claro que la explicación que dan a ese fenómeno resulta un poco chocante en nuestra cultura política. Se trata del principio de gobierno de concordancia<sup>12</sup>, no recogido específicamente en su Constitución,<sup>13</sup> que provoca altos niveles de consenso entre todas las fuerzas políticas, estén en el gobierno o en la oposición. Así cuando la ciudadanía solicita la celebración de un referéndum (decisorio, no lo olvidemos) el grado de

---

<sup>10</sup> Se pueden encontrar los textos originales y el debate parlamentario en

<http://fpindado.wordpress.com/2012/10/21/sobre-referendums-y-democracia-directa/>

<sup>11</sup> Guía de la democracia directa en Suiza y más allá. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun. Initiative & Referendum Institute Europe. 2007, p. 150

<sup>12</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo\\_Federal\\_de\\_Suiza](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Federal_de_Suiza)

<sup>13</sup> <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>

cohesión y acuerdo político es muy elevado y eso se transmite a la población. De todas maneras debe destacarse que en el caso suizo, tan importante como conseguir la victoria en el referéndum, es el debate político que supone su convocatoria.

En España, la percepción general tiene que ver con nuestra historia. Los referéndums preconstitucionales se utilizaron para legitimar el franquismo y siempre los ganaba el dictador (los pocos que hizo). La única excepción de referéndum preconstitucional no convocado por Franco, sino por el gobierno de Suárez el 15 de diciembre de 1976, fue el de la reforma política que no puede considerarse voto libre ya que no existían libertades.

En democracia, desde la aprobación de la Constitución, sin contar los que preceptivamente son necesarios para aprobar los estatutos de autonomía o sus reformas, sólo se han hecho dos, que han tenido más carácter de plebiscito que de referéndum.

#### ***No tiene relación con la adscripción ideológica en la derecha o la izquierda***

Traduzco aquí una información publicada sobre los referéndums en Suiza que podrían justificar esta afirmación:

*“A principios del siglo XXI, las iniciativas más exitosas no tienen su origen en los círculos políticos de izquierda o de derecha, sino en el centro político...”*

*... Un número cada vez mayor de demandas populares (iniciativa y referéndum) son impulsados por grupos estables. Los movimientos de los ciudadanos, que se situaron detrás de muchas de las iniciativas populares durante la década de 1990 se han destacado en los últimos tiempos. La máxima de que la gente del ámbito político de la izquierda o ecologista utilizan principalmente la iniciativa popular (el pedal del gas), mientras que los círculos burgueses y de derecha tienden a utilizar el referéndum facultativo (el freno), no es del todo cierto.”<sup>14</sup>*

---

<sup>14</sup> Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun. Initiative & Referendum Institute Europe. 2010. Página 172

La experiencia suiza señala que no siempre la derecha es un freno y la izquierda un acelerador. El sentido común nos dice que depende de cuál sea el tema sometido a referéndum. En la redacción originaria de esta institución en la Constitución de 1978 fue precisamente la derecha de Alianza Popular, liderada por Manuel Fraga quien defendió apasionadamente su existencia y la izquierda del Partido Comunista, encabezada por Solé Tura, quien se opuso.<sup>15</sup>

### ***Tiene un coste económico***

Cuando se ejercita la democracia siempre hay un coste, pero eso no debiera ser la causa de su cuestionamiento. También los hay en la dimensión representativa: las urnas, la Junta Electoral, las Mesas... las subvenciones a los partidos políticos. En la dimensión dialógica, la puesta en marcha de procesos de debate, los fórums, los órganos consultivos... Además estamos obligados a buscar medios que permitan minimizar los costes del ejercicio de la democracia, en todas sus dimensiones.

### ***Simplicidad de las alternativas***

En el caso de los referéndums, las únicas respuestas posibles son binarias "sí" o "no", "blanco o negro" (aunque también cabe el voto en blanco). No se puede caer en el maniqueísmo, seguramente siempre habrá matices que se escapan si hay que responder sólo en sentido positivo o negativo.

En el caso de las iniciativas populares (cuando son vinculantes), la firma se hace a un texto ya elaborado, no se puede modificar su contenido. O firmas, o no firmas.

Por eso, la dimensión directa de la democracia no sirve para todo y en todo momento y, como insistimos reiteradamente en este trabajo, se trata de ponerla en relación con las otras dimensiones: la representativa y la dialógica, para promover un marco democrático de calidad.

### ***Peso emocional por encima del racional***

---

<sup>15</sup> Ver más datos en <http://fpindado.wordpress.com/2012/10/21/sobre-referendums-y-democracia-directa/>

Existe el riesgo de utilizar la forma refrendaria en materias sensibles cuando se producen hechos lamentables que provocan una gran indignación, por ejemplo un atentado o un crimen con mucha repercusión. En estos casos hay una tendencia vengativa que debe dejarse enfriar para evitar decisiones "en caliente".

### ***Tentación plebiscitaria***

Se pueden utilizar los MDD como medio para obtener la adhesión popular a determinados responsables políticos, para apoyarles en situaciones complejas de entre las que no deben descartarse imputaciones judiciales por delitos económicos o de otro tipo. El referéndum que tenga como objeto la aprobación o rechazo de la actuación política de una persona sólo debería ser posible de abajo arriba, a partir de la iniciativa popular. El *recall*<sup>16</sup> (referéndum abrogatorio de autoridades) utilizado principalmente en Estados Unidos de América, Canadá y en algunos Cantones suizos sería un modelo a considerar.

### **Antídotos**

Una regulación clara que delimite el objeto del referéndum centrándolo en políticas (acciones) y no en políticos (personas).

Definir los condicionantes y las limitaciones de los MDD, por ejemplo, el umbral de los derechos humanos no se debería poder rebajar, habría que facilitar su mejora, pero para reducir o limitar derechos se deberían exigir mayorías muy cualificadas.

Experimentar medios de votación más sencillos y baratos, voto electrónico, por correo...

Dar un "tiempo de cocción" lento a la tramitación de los referéndums desde que se presenta la iniciativa, para facilitar los debates y para evitar la carga emocional de determinadas situaciones.

---

<sup>16</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Recall\\_election](http://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election)

## 2.6. La dimensión dialógica (el contraste de argumentos).

### Ni representativa ni directa

Es aquella dimensión de la democracia que, sin ánimo peyorativo, podríamos llamar "*ni-ni*". Ni es representación (no ha habido un proceso democrático de elección) ni es decisión directa (porque no se hace por sufragio universal, convocando al 100% de la población con derecho de voto), es la tercera vía, el "*tertium genus*", la democracia participativa, como la llama el Tribunal Constitucional, en su sentencia 119/1995)<sup>17</sup>.

Como ya se ha dicho, prefiero llamarla "dialógica" en vez de "participativa" ya que todas las dimensiones de la democracia han de tener ese carácter "participativo" y no me parece adecuado que sólo una de ellas ponga el acento. En cambio, el término "dialógico" refleja el significado de esta dimensión del sistema democrático: diálogo [del griego *δια* "día" (por, a través de) y *λογία* "logia" (palabras), *dialogia*, (por las palabras, a través de las palabras)], conversación, contraste de argumentos, escuchar a los otros para poder tomar mejores decisiones.

Es una manera de rescatar la política de las manos de los responsables de los partidos y de los grupos parlamentarios. Está relacionada con la calidad de la representación, ya que una manera eficaz de ejercer la función representativa es promover el diálogo abierto y regular con la ciudadanía para escuchar y recoger argumentos, aportaciones y propuestas sobre las diferentes actuaciones públicas.

Incorpora los canales adecuados para que la ciudadanía pueda estar presente en la agenda política promoviendo normas, acuerdos, iniciativas o manifestando, con argumentos, su rechazo a las propuestas por los poderes públicos.

---

<sup>17</sup> "... no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular, como uno de los cauces de los que en un Estado Social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser oída en laso decisiones que las afectan. (...) No estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no su propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, **incardinándose más bien en un "tertium genus" que se ha denominado democracia participativa** " (Sentencia Tribunal Constitucional 119/1995. Fundamento Jurídico 6º)

## Instrumentos de la dimensión dialógica

Los medios más utilizados, hasta ahora, para promover esta participación desde las instituciones, son:

- **Procesos participativos o procesos de debate público** en los cuales se busca el contraste de opiniones para recoger aportaciones con el fin de definir o mejorar (incluso rechazar) la actuación pública sometida a debate.
- **Órganos consultivos**, mediante los cuales se pretende mantener de manera regular el debate con la ciudadanía. Se han utilizado especialmente con las organizaciones sociales.
- Momentos puntuales de encuentro entre responsables de la institución y la ciudadanía como los **fóruns, reuniones o audiencias públicas**.
- **Iniciativa popular**, mediante la cual se faculta a un número determinado de firmas para que hagan propuestas de temas a incorporar en la agenda política, pero la decisión última es de los órganos representativos.<sup>18</sup>
- **Consenso con asociaciones**, para "pactar" actuaciones concretas.

Estos canales se han ido creando "*ex novo*" mediante normas propias de regulación como los reglamentos municipales de participación ciudadana o las contenidas en los acuerdos municipales que deciden promoverlos.

En cada uno de ellos ha habido buenas prácticas y otras que no lo son, aunque utilicen el mismo nombre. Se necesita, pues, clarificación conceptual y una concreción de los requisitos mínimos que cada uno de estos instrumentos podría tener.

En general, esta dimensión forma parte del ámbito de las consultas (el derecho de audiencia del artículo 105 de la Constitución) que los poderes públicos deberían establecer de manera ordinaria para preguntar y escuchar las opiniones de la ciudadanía en determinadas materias. En algunos países como Francia, está institucionalizado y se

---

<sup>18</sup> En Suiza, llaman a este tipo de iniciativas "propuesta popular" para distinguirlas de la iniciativa popular que, necesariamente debe someter a referéndum la cuestión a debate y tiene carácter vinculante para el órgano que la recibe.

regula la obligatoriedad de convocar procesos de debate público sobre determinadas actuaciones con impacto territorial o social<sup>19</sup>.

Igualmente todos aquellos canales que no comportan una decisión de la ciudadanía se encuentran en esta dimensión. Así, por ejemplo la Iniciativa legislativa popular en nuestro actual ordenamiento jurídico no tiene ningún tipo de fuerza decisoria por lo que debemos considerarla en esta dimensión de diálogo con los poderes públicos para que valoren la incorporación de las propuestas ciudadanas. Si la iniciativa popular tuviera como consecuencia la convocatoria obligatoria de un referéndum vinculante en el supuesto que el Parlamento (o el Pleno) no aceptara el contenido esencial de la iniciativa, entonces la deberíamos incorporar en la dimensión directa.

Aquí puede verse un cuadro resumen de estas tipologías:

Tipo	Finalidad	Temporalidad	Formalización	Resultado
<b>Debate Público</b>	Influir Colaborar	Corta	Alta	Informe de aportaciones
<b>Órganos consultivos</b>	Influir Colaborar	Regular Continuada	Alta	Acta
<b>Fóruns, reuniones</b>	Consultar	Puntual	Baja	Acta
<b>Audiencia Pública</b>	Consultar	Regular Puntual	Media	Acta
<b>Iniciativa popular</b>	Proponer	Puntual	Alta	Aceptación o rechazo de la iniciativa

*Fuente: Elaboración propia*

La primera columna indica el nombre del instrumento concreto. La segunda señala su finalidad; se considera “influir” si lo que se pretende es dar elementos al órgano representativo para que tome mejores decisiones, incluyendo el rechazo a la propuesta; “colaborar” supone la construcción conjunta de la política o actuación concreta; “consultar” tiene mero carácter de escuchar las opiniones y los argumentos; “proponer” supone que se presenta algo para ser aprobado.

La tercera columna indica el tiempo necesario para el desarrollo del instrumento, es “corta” cuando el periodo de tiempo tiene un principio y un fin determinados y es

<sup>19</sup> Para más información <http://www.debatpublic.fr/>

relativamente breve; “regular” cuando se pretende su mantenimiento en el tiempo; “continuada” cuando ese mantenimiento tiene una regularidad constante; y “puntual” cuando se hace de forma muy esporádica.

La columna relativa a la formalización se refiere al grado de regulación que deben tener esos instrumentos, es “alta” cuando hay un reglamento o una norma que lo determina; “baja” cuando se articula en el propio proceso de organización del instrumento; y “media” cuando puede requerir una cierta formalización pero no resulta imprescindible.

Finalmente la columna “resultados” hace referencia al producto final del instrumento que, dado su carácter consultivo, sólo puede tener una plasmación en forma de informe, propuesta o acta que recoja las diferentes aportaciones realizadas.

Todos los tipos pueden ser promovidos por las instituciones y a propuesta ciudadana, con la excepción, obviamente, de la iniciativa popular que solo corresponde a la ciudadanía.

### **Utilización de arriba abajo**

Podemos decir, finalmente, que ésta ha sido la dimensión sobre la que más han incidido las políticas de "participación ciudadana" promovidas por muchos ayuntamientos y desde alguna comunidad autónoma, principalmente Aragón, Canarias, Cataluña y Valencia. Se ha intervenido poco o nada en las otras dimensiones: la representativa y la directa, y se necesitan las tres para fortalecer el sistema democrático. De hecho, los recientes movimientos sociales y los sondeos de opinión nos indican que la institucionalización de la participación, ha sido insuficiente para canalizar las demandas de más y mejor democracia.

Debe remarcarse que estos canales de participación nacieron y se impulsaron desde las instituciones, de arriba a abajo, a partir de la iniciativa, desarrollo y supervisión de la institución. No se ha avanzado mucho en la puesta a disposición de la ciudadanía de

canales que permitan el acceso al debate público, directamente o mediante organizaciones sociales, de abajo a arriba, con los únicos lógicos controles de adecuación a la legalidad de las mencionadas iniciativas.

Recientemente la ley foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y gobierno abierto de Navarra, la ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura, así como los trabajos para la elaboración de la ley de participación ciudadana de Andalucía<sup>20</sup> o el Libro Blanco de la Participación y la democracia del Gobierno Vasco<sup>21</sup> nos señalan el interés de algunas Comunidades Autónomas por mejorar el sistema democrático. Los canales de participación de la ley navarra y extremeña necesitan un mayor desarrollo, pero el marco jurídico que diseñan es muy propicio para su elaboración.

Además, actualmente existe una cierta sensación, justificada en ocasiones, de posibles manipulaciones de los procesos de debate, ya que no están regulados de manera que se permita un seguimiento y control ciudadano sobre su diseño y ejecución. Si no se habilitan estos medios de seguimiento y control que garanticen su fiabilidad, la desconfianza ciudadana puede crecer y dificultar la implementación de esta necesaria dimensión de la democracia basada en el diálogo y el contraste de opiniones.

### **Las confusiones de la democracia dialógica**

Esta dimensión ha conocido diferentes experiencias en los últimos años ya que ha sido la que más han desarrollado los ayuntamientos como vía complementaria a la dimensión representativa. Eso nos ha permitido conocer un buen número de actuaciones y detectar los riesgos y confusiones que se han dado en esta práctica.

#### ***Desarrollo anómalo de esta dimensión***

Deberíamos señalar que la principal confusión es de orden estructural ya que se han realizado acciones fragmentadas, sin enmarcarlas en un sistema basado en la unidad

---

<sup>20</sup> Para más información sobre el proceso <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/leyparticipacionciudadana/contactar.html>

<sup>21</sup> Más información en <http://www.innobasque.com/home.aspx?tabid=20&idNoticia=1329&mostrar=P>

e interacción de las tres dimensiones como aquí se propone. Al desarrollar principalmente, casi en exclusiva, una de las dimensiones, las otras no se han visto involucradas y la mejora que se pretendía del sistema democrático no ha producido los efectos previstos. De hecho, asistimos, con la excusa de la crisis, a una cierta desvalorización de los canales diseñados en esta dimensión y a una banalización de su uso.

### ***Representatividad no es representación***

En estos canales consultivos es un error buscar representantes, porque las personas que "participan" no han sido elegidas por nadie, responden a un interés personal o a una representatividad (o significatividad) del discurso o de la opinión, pero eso no se debe confundir con representación. Por ejemplo, una asociación cultural puede dar la visión de un cierto colectivo, pero no representa a la cultura. Sólo puede ser representante quien es nombrado por quien tiene poder para hacerlo. En el caso de una asociación, es la asamblea (el conjunto de personas asociadas) quien escoge a sus representantes; en el sistema democrático es el conjunto del pueblo por sufragio universal.

En cualquier canal de la dimensión dialógica se busca la pluralidad de discursos que sólo se puede encontrar si se promueve la diversidad de participantes. Esa pluralidad es la que puede ayudar a mejorar la acción pública sometida a debate y además puede producir en las personas participantes un enriquecimiento propio y un fortalecimiento como ciudadanos activos e interesados en los asuntos públicos.

### ***A la búsqueda incesante del consenso***

Otro error frecuente es la búsqueda del consenso o de una conclusión, llegando incluso a provocar votaciones. No siempre es fácil, ni necesario, llegar a conclusiones, de hecho, a veces no es ni recomendable. De lo que se trata, en los canales de diálogo o debate público, es provocar argumentos y conseguir aportaciones importantes, pero no se debería dirigir todo a alcanzar una conclusión única o principal. En realidad, lo que aparece frecuentemente es el consenso sobre la falta de consenso, por lo que resulta

mejor centrarse en conseguir argumentos y no en votaciones innecesarias que sesgan y desnaturalizan el debate.

### ***¿Esto es vinculante?***

Es una pregunta típica de algunas personas asistentes a estos canales de participación. Se considera que el “premio” a su asistencia y participación consiste en hacer caso a sus aportaciones, olvidando que, si el debate se ha organizado con la suficiente pluralidad, será difícil que exista una única aportación válida. Parece como si el único resultado posible de un proceso de estas características sea una conclusión que ha de tener carácter decisorio, vinculante para quien lo promueve.

Además, no se debe confundir el proceso de debate público con otros espacios colectivos como, por ejemplo, la asamblea, porque la finalidad, el resultado no es tomar decisiones sino dar los elementos a quien las tiene que tomar para que lo haga con la máxima eficacia. ¿Quién tiene que decidir? O el gobierno elegido democráticamente, o el pueblo convocado a referéndum. Desde el punto de vista democrático no se puede admitir la decisión a ningún otro actor. Reconocer otro carácter a los resultados de procesos de este tipo supone una banalización, a la vez que un riesgo, de la democracia.

Es muy frecuente el caso de instituciones maleducadas que se olvidan de la ciudadanía a la que preguntaron y la apartan del proceso final de toma de decisiones. Que las aportaciones realizadas no sean vinculantes, no supone que los convocantes no deban dar explicaciones sobre cuáles han aceptado y sobre la influencia o impacto que han tenido en el resultado final de la decisión política.

### ***Debatir no es negociar. El riesgo del corporativismo***

Finalmente hay que abordar el papel de las organizaciones sociales. A veces, más que debates, se realizan verdaderos procesos de negociación o concertación con pseudo-representantes ciudadanos incardinados en determinadas asociaciones. Esto produce un sesgo corporativista que no ayuda a la transformación del propio sector asociativo que, en demasiadas ocasiones, encuentra su legitimación en el reconocimiento institucional más que en su propio proyecto social.

Este sesgo puede desincentivar la participación de otras personas que, al ver que las asociaciones son tratadas de manera preferente, pierden su interés en hacer sus aportaciones que pueden ser tan ricas e interesantes como las “asociativas”.

## **2.7. La Constitución de 1978.**

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, la cúspide de la pirámide normativa, todas las normas y actos que tengan consecuencia jurídica deben respetar su contenido. A continuación señalo sus artículos relacionados con el principio democrático:

- La soberanía nacional reside en el pueblo español (artículo 1.2)
- La pluralidad política es un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1)
- Los partidos, instrumento fundamental para la participación política (artículo 6)
- Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2)
- Los derechos y la dignidad de la persona son el fundamento del orden político y de la paz social (10.1)
- Igualdad ante la ley (artículo 14)
- Participación ciudadana (artículo 23.1)
- Participación en la educación (27.5)
- Participación de la juventud (48)
- Iniciativa legislativa popular (87.3)
- Referéndum consultivo (92)
- Audiencia pública (105)
- Participación en la justicia (125)
- Participación en la Seguridad Social (129)
- Competencia exclusiva del Estado para autorizar referéndums (149.1.32)

## La interpretación del Tribunal Constitucional

El intérprete de la Constitución es el Tribunal Constitucional, por lo que para conocer exactamente qué alcance tienen sus preceptos será necesario integrar la literalidad de los artículos con la jurisprudencia que el referido Tribunal ha ido dictando a lo largo de su historia.

El derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos está en el artículo 23.1: *Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*

Dos formas diferentes de ejercicio. La directa, es decir sin intermediarios, y la que se hace mediante representantes, “libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Dos formas complementadas con una tercera (un “*tertium genus*”) que la STC 119/1995, como después se verá, señala como democracia participativa y que consiste en la intervención de la ciudadanía, no como sujeto político o pueblo (sujeto electoral le llama en algunas sentencias), sino como el conjunto de actores sociales o, profesionales, interesados en determinada actuación pública.

La participación directa en nuestro sistema jurídico se relaciona, principalmente, con los referéndums, aunque como se ha dicho en el apartado anterior, pudieran existir otras formas de participación directa, como por ejemplo la iniciativa vinculante, el *recall* o el plebiscito. Aunque sean posibles teóricamente, hoy en España, no lo son jurídicamente.

El Tribunal Constitucional ha repetido insistentemente que el sistema político español se basa en la monarquía parlamentaria y en la democracia representativa, siendo la democracia directa un complemento excepcional.

A continuación destaco algunas afirmaciones contenidas en diferentes sentencias del Tribunal Constitucional (las negritas son mías):

- **Primacía de la democracia representativa**  
(STC 76/1994 de 14 de marzo, FJ3 reiterado por la STC 103/2008 de 11 de septiembre).

*Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que **priman los mecanismos de democracia representativa** sobre los de participación directa.*

- **Excepcionalidad de la participación directa**  
(STC 119/1995 de 17 de julio FJ 3)

*Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 C.E. **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.*

- **Los mecanismos de participación directa son sólo los que vienen impuestos por la Constitución**  
(STC 103/2008 de 11 de septiembre FJ 3)

*En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, **los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone** (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también*

*expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.*

- **La participación ya se hace eligiendo representantes (STC 103/2008 de 11 de septiembre FJ 3)**

*Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local.*

- **Carácter residual o complementario de los instrumentos de democracia directa (STC 103/2008 de 11 de septiembre FJ 3)**

*Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho constitucional comparado. **Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.***

Ésta es, pues, la restrictiva, en mi opinión, interpretación que el Tribunal Constitucional (TC) viene haciendo sobre la relación entre la dimensión directa de la democracia y la representativa, la primera es la excepción y la segunda es la regla general.

Para el TC la participación política es solamente la que se pueda dar en las elecciones a representantes y en los referéndums consultivos o para la reforma estatutaria o constitucional. En inglés existen tres términos diferentes para referirse a la política. La estructura, "*polity*", (reglas, normas, la constitución) el proceso, "*politics*" en el que se toman las decisiones políticas y el resultado, "*policy*", la política concreta en materia educativa, social, sanitaria, económica...

La participación política no puede entenderse como hace el TC sólo respecto a *polity*, la elección de representantes o el referéndum. También tienen naturaleza política un plan de Urbanismo o los presupuestos municipales. Obedecen a prioridades políticas, a maneras de entender el gobierno de la ciudad y por tanto también tienen un carácter político y podrían ser objeto de la participación que el TC adjetiva como política, ya que lo son en el sentido anglosajón de *policy*. En cambio, lo relacionado con ese tipo de participación lo deriva a canales administrativos como la audiencia pública (105 CE) o la información pública donde los diferentes intereses profesionales, económicos o sociales se encuentran para hacer oír su voz.

Es evidente el desfase entre el juez constitucional y la realidad social y política. La interpretación restrictiva del texto constitucional aprobado hace más de 30 años produce efectos claramente insuficientes para dar cauce a nuevas formas de participación política.

## **2.8. La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).**

La LRBRL ha sufrido diversas modificaciones desde su aprobación hace ya casi 30 años. Esos cambios han venido motivados por diferentes leyes sectoriales, como por ejemplo la ley de contratos del sector público, la transposición de la Directiva de Servicios, la ley del suelo... o por la voluntad política de modificar el ámbito local, como ocurre con la reciente reforma operada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Esta última no ha cambiado

nada relacionado con la participación, pero la consagración de la estabilidad presupuestaria provoca artículos como el 27.

Compárese la redacción actual (la negrita es mía):

*El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

*La **delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.***

Con la vigente hasta el 31 de diciembre de 2013 (la negrita es mía):

*La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, **siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana.***

Como puede verse, la participación ciudadana ya no es relevante para fundamentar la delegación de competencias a favor de los ayuntamientos.

El artículo 1 de la LRBRL define al Municipio, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución como una forma de la organización territorial del Estado, y señala su importancia como cauce inmediato para la participación ciudadana:

*Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y **cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos**, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.*

Es decir, se configura el municipio como el lugar más idóneo, más próximo, “el inmediato” para canalizar la participación ciudadana (encauzar, dice el artículo) en los asuntos públicos. Obsérvese que no hay ninguna restricción al concepto “asuntos públicos”, la ley podía haber dicho perfectamente “asuntos públicos municipales” o “de interés para el municipio”. Lo que hace suponer que ese cauce inmediato para la participación se refiere al conjunto de las actuaciones públicas, siendo el Municipio el

espacio más favorable para cumplir el mandato constitucional del artículo 9 de la Constitución de “facilitar la más amplia participación...”

En ese mismo sentido, el mismo artículo 1 LRBRL, reiterado en el 11 LRBRL define al municipio como entidad “básica” de la organización territorial del Estado, es decir, es una parte del Estado y, por tanto, si es cauce inmediato para la participación en los asuntos públicos, se debe referir a los de todo el Estado. Entendiendo Estado no como aquello que hace el Ejecutivo estatal sino como el conjunto de instituciones territoriales que lo conforman: Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios (137 CE) y también los poderes en los que se divide, además del Ejecutivo, están el Legislativo y el Judicial.

Por tanto cabría una interpretación literal de ese artículo en el sentido de considerar al Municipio como ese cauce inmediato para la participación en las políticas públicas, sea cual sea el poder público que las elabore, promueva o ejecute. Reconozco la osadía de esta interpretación, sobre todo teniendo en cuenta la limitación de las competencias de los ayuntamientos operada por la reciente modificación de la LRBRL, pero ahí la dejo para compartir reflexiones y análisis.

### **La participación ciudadana en la LRBRL**

Los derechos de los vecinos (las personas empadronadas en el Municipio) están recogidos en el artículo 18.

*Son derechos y deberes de los vecinos:*

- *Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.*
- *Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.*
- *Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.*
- *Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.*

- *Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.*
- *Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.*
- *Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.*
- *Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.*
- *Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes*

Además del derecho al sufragio activo y pasivo, se señalan el de participar en la gestión municipal, el de acceso a la información, el de iniciativa y el de consulta. Se concretan después en los artículos 69 y siguientes (Título V, Capítulo IV)

El Título V de la LRBRL (disposiciones comunes a todas las entidades locales) contiene el Capítulo IV relativo a la información y participación ciudadana que fue modificado sustancialmente por la ley 57/2003. Se institucionalizan de forma clara los mecanismos de participación en la vida pública local.

### **Fomento de la participación**

El traslado al ámbito local del mandato del artículo 9.2 de la Constitución está en el artículo 69.1: *Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.*

### **Participación, sí; decisión, no**

Todos los instrumentos de participación ciudadana lo son sin menoscabo de la facultad decisoria que ostentan los órganos de gobierno nacidos del proceso electoral. Lo señala contundentemente el artículo 69.2:

*Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar*

*las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley*

### **Información y publicidad activa**

Existe una obligación genérica de “*facilitar la más amplia información*” sobre la actividad municipal en el artículo 69.1.

Las sesiones del Pleno son públicas, aunque algunos debates y votaciones pueden ser declarados secretos (artículo 70.1)

Se recoge el derecho a consultar los archivos y registros “*en los términos establecidos por la ley*”, a obtener copias y certificaciones, especialmente del planeamiento urbanístico.

### **Obligación de regular la participación**

El artículo 70 bis. 1) obliga a todos los ayuntamientos a regular los “*procedimientos y órganos*” para la efectiva participación:

*Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.*

### **Iniciativa popular**

El artículo 70 bis. 2 regula la iniciativa popular:

*Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.*

*Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:*

*Hasta 5.000 habitantes, el 20 %.*

*De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %.*

*A partir de 20.001 habitantes, el 10 %.*

*Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta Ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.*

*Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.*

*Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.*

¿Cuál es el contenido de ese derecho de iniciativa?:

**Objeto de la iniciativa:** Se puede ejercer la iniciativa popular para proponer:

- a) Acuerdos
- b) Actuaciones
- c) Reglamentos
- d) Consulta popular

**Sujetos activos:** Este derecho solo es ejercitable por las personas censadas y que tengan derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Es decir, los promotores y firmantes de la iniciativa sólo pueden ser personas mayores de edad que tengan derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, en cambio el número de firmas

necesarios se calcula en base a la población, recogida en el Padrón municipal en el que están inscritos TODOS los vecinos del municipio.

**Consecuencia de la recogida de firmas:** En cumplimiento de la limitación establecida en el artículo 69, la recogida suficiente de firmas sólo supone que la iniciativa propuesta ha de ser sometida a debate y votación en el Pleno, siempre con el informe previo sobre su adecuación a la legalidad realizado por el Secretario o Secretaria del Pleno y, si la propuesta tiene contenido económico, también con el informe del Interventor general.

La decisión del Pleno es inapelable y se agota la vía de la iniciativa popular. Caben, por supuesto, otras medidas de presión, ejerciendo el derecho de reunión y manifestación y de expresión libre.

### **Consulta popular**

El artículo 71 se refiere a la consulta popular. Debe aclararse que la regulación de este instrumento de participación es del año 1985, cuando aún no se había dictado la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre a la que después me referiré. Por eso aquí debe entenderse consulta popular equiparada a referéndum que es el tipo de consulta que necesita la autorización del “gobierno de la Nación”:

*De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.*

**¿Quién promueve?** El alcalde o alcaldesa, cualquier grupo municipal o la firma de un determinado número de personas.

**¿Quién convoca?** El Alcalde o alcaldesa.

**Objeto de la convocatoria:** Sólo asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que tengan especial relevancia. Se exceptúa todo lo relacionado con la Hacienda local

**¿Se necesita autorización del gobierno?** La redacción del artículo 71 del año 1985 no ha sido modificada nunca. En aquel momento consulta popular y referéndum eran sinónimos. No había diferencia alguna y cualquier llamada a la ciudadanía para que expresara su opinión sobre una determinada materia, con su voto estaba incluida en este concepto “consulta popular”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, citada diferencia la consulta del referéndum y establece la primera como género y la segunda como especie.

*El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC [12/2008](#), de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC [119/1995](#), de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria. (STC 103/2008, FJ3)*

Así por ejemplo, y de acuerdo con esta interpretación, no debe considerarse referéndum cuando las personas llamadas a emitir su opinión mediante un voto, no son el cuerpo electoral (por ejemplo llamando a mayores de 16 años y/o extranjeras empadronadas) y/o cuando el procedimiento no es el garantizado por el sistema electoral: junta electoral, proceso electoral.

Aunque no debe olvidarse, que en nuestro sistema institucional cualquier mecanismo de participación ciudadana, incluyendo los referéndums, no tienen carácter vinculante con las únicas excepciones de aquellos que así están previstos en la Constitución (reforma constitucional, iniciativa autonómica y aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía).

En los últimos años, la práctica de algunos ayuntamientos, como Barcelona, San Sebastián, Sant Adrià de Besòs, Sant Celoni... ha ido produciendo formas de consulta popular mediante el voto en urna que no han sido consideradas referéndums.

## **2.9. Los Reglamentos de Participación Ciudadana-**

Como se ha dicho, el artículo 70 bis de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, indica que *“los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”*.

Este artículo introducido por la ley 57/2003 provocó una enorme proliferación de reglamentos de participación ciudadana con estructura y contenidos muy similares. De hecho la propia Federación Española de Municipios y Provincias aprobó un Reglamento-tipo<sup>22</sup>. En general, la mayor parte de los reglamentos aprobados desde entonces, no han resultado muy innovadores y no han tenido en cuenta el nuevo paradigma del gobierno

---

<sup>22</sup> Aprobado por la Comisión Ejecutiva el 26 d abril de 2005. Se puede encontrar en [http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Actualidad/noticias/reglamento\\_participacion.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Actualidad/noticias/reglamento_participacion.pdf)

abierto basado en la transparencia, participación y colaboración. Las máximas innovaciones las podemos encontrar en la regulación de los órganos consultivos, o, aunque un poco menos, en lo relacionado con los llamados procesos participativos que, ahora, les diríamos procesos de debate público o en la iniciativa popular, todo ello en la dimensión dialógica y, prácticamente nada en la dimensión representativa: acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas.. y, mucho menos, en la directa: consulta popular, referéndum,...

Algunos ayuntamientos han tratado de innovar incorporando a sus regulaciones el paradigma del gobierno abierto basado en transparencia, colaboración y participación, definiendo los canales adecuados para facilitar y garantizar esos derechos. Un modelo es el del Ayuntamiento de Premiá de Mar, su Reglamento de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana, aprobado el marzo de 2013.<sup>23</sup>

## **2.10. Dos conclusiones y una sugerencia**

### **Conclusiones**

#### **Las tres dimensiones de la democracia necesitan transparencia y participación**

He intentado explicar que la transparencia y la participación ciudadana forman parte del sistema democrático. Un único sistema desplegado en tres dimensiones distintas, con entidad propia y que necesitan desarrollarse todas y cada una para fortalecer y mejorar la democracia. Se necesita una política pública cuyo objeto sea la calidad democrática. De la misma manera que existen políticas que tienen como objeto la educación, la salud, el fomento de la actividad económica, la sostenibilidad del medio ambiente, la seguridad... se requiere una política nueva que aborde todo lo necesario para mejorar la calidad del sistema democrático, en el ámbito municipal, por supuesto, pero también en el ámbito autonómico y estatal.

#### **La política innova el Derecho. El Derecho condiciona la política**

---

<sup>23</sup>[https://seuelectronica.premiademar.cat/ARXIUUS/documents/noindex/Anuncis/participacio/Reglament\\_Govern\\_Obert\\_i\\_Participacio\\_Ciudadana\\_text\\_aprovacio\\_definitiva.pdf](https://seuelectronica.premiademar.cat/ARXIUUS/documents/noindex/Anuncis/participacio/Reglament_Govern_Obert_i_Participacio_Ciudadana_text_aprovacio_definitiva.pdf)

No se pueden abordar las políticas de participación ciudadana o transparencia sin una política general para la calidad democrática. El Derecho, la técnica jurídica, tiene un papel importante en el proceso de mejora la democracia, pero no sólo es una cuestión jurídica, es principalmente política. El Derecho se explica en las Universidades y se interpreta por jueces y tribunales, pero se crea, en los Parlamentos. Son las asambleas legislativas las que innovan el Derecho y éstas se rigen por las reglas de la política, por las reglas de la democracia que, obviamente están sometidas a la constitución, al Derecho, que en un bucle incesante, puede ser modificado por la política.

## Sugerencia

### Elaborar el Libro Verde de la Calidad Democrática

Para avanzar en esa tarea sería conveniente conocer las disfunciones de nuestro sistema y diseñar líneas de mejora.

La Unión Europea utiliza la metodología de los Libros verdes (Green Paper)<sup>24</sup> entendiendo como tales aquellos *“documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos.*

En esta línea, en Cataluña se intentó la elaboración de un libro verde sobre la calidad democrática en los años 2009 y 2010 que no ha continuado desarrollándose pero que promovió, en su ejecución, un buen número de debates, seminarios, informes técnicos.... para recoger esos elementos que deben facilitar las propuestas de mejora<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/green\\_paper\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_es.htm)

<sup>25</sup> Se pueden ver los debates e informes en <http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.63e92cc14170819e8e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=276d>

Recientemente, como se ha dicho, el Gobierno Vasco ha puesto en marcha una iniciativa para la elaboración del Libro blanco de democracia y participación ciudadana en Euskadi<sup>26</sup> con un objetivo similar.

Sería conveniente elaborar un Libro verde de la calidad democrática en el ámbito local (sería conveniente incluir también ellos ámbitos autonómico y estatal, por supuesto) que facilite la puesta en marcha de nuevas políticas que promuevan innovaciones jurídicas y faciliten canales para la participación ciudadana.

---

[4adc5599b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextchannel=276d4adc5599b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextfmt=default](http://www.innobasque.com/home.aspx?tabid=20&idNoticia=1329&mostrar=P4adc5599b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextchannel=276d4adc5599b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextfmt=default)

<sup>26</sup> Más información en <http://www.innobasque.com/home.aspx?tabid=20&idNoticia=1329&mostrar=P>

### **3. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES Y SU MEDICIÓN: LOS ÍNDICES DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA.**

*Jesús Lizcano Alvarez, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y Presidente de Transparencia Internacional España.*

#### **3.1. Transparencia y derecho a saber de los ciudadanos.**

En una sociedad avanzada como es la española, los ciudadanos tienen derecho y exigen cada vez más estar suficientemente *informados* y tener un mayor grado de *participación* en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace cada vez más necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban, o al menos tengan acceso, a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial.

La transparencia se convierte así en un pilar básico que la sociedad actual ha de desarrollar de una forma amplia y permanente como elemento fundamental para conseguir un mínimo nivel de democracia social y de eficiencia económica, y para que los ciudadanos no queden así desprotegidos y desprovistos de uno de sus derechos fundamentales: el derecho a la información, y en definitiva, el derecho a saber. Además, la transparencia posibilita un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo.

La transparencia viene así a posibilitar un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo.

Es importante tener en cuenta que dentro de una sociedad amplia, integrada y plural como es la que actualmente nos rodea, hemos de progresar en todas las proyecciones que tiene la transparencia a nivel tanto social, como económico e institucional, y especialmente en el Sector público. El sector público es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país (aunque pueda haber diferencias entre unos y otros países según su estructura, el sistema político, la ideología del partido que gobierne, etc.), y por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Dado que el sector público, por otra parte, está financiado con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos, y dado que se encarga exclusivamente de servir a dichos ciudadanos, se hace realmente fundamental la existencia de un suficiente nivel de *transparencia* en este sector. Es por ello que se debería llegar a que en todos los países se proporcionase una información clara al ciudadano sobre las cuentas y la situación y evolución financiera de las Administraciones públicas a todos los niveles existentes.

También es necesario referirse, aunque sea brevemente, a la necesidad de un *Gobierno Abierto* en las instituciones públicas, inequívocamente relacionado con la con la transparencia y el derecho a la información y a la participación de los ciudadanos. El Gobierno Abierto posibilita, en primer lugar, la *información*, y en segundo lugar, la *participación* de los ciudadanos en relación con los asuntos, decisiones, políticas de gasto, etc. de los gobiernos y las instituciones públicas a todos sus niveles. Es por ello un elemento fundamental para reforzar la democracia y la integración ciudadana con las propias instituciones. Los ciudadanos tienen el *derecho a saber*, que se reforzará en la medida en que haya un mayor y mejor Gobierno Abierto.

### **3.2. La transparencia y su medición en instituciones del sector público.**

La transparencia es hoy día, como se ha dicho anteriormente, un valor tan esencial como necesario en el contexto político, económico y social. En este contexto la sociedad civil viene desarrollando iniciativas que promueven e impulsan esa transparencia, y entre ellas cabe citar las de la ONG *Transparencia Internacional*.

*Transparencia Internacional* es una organización no gubernamental implantada en un centenar de países, que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparency International (TI) es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.

Además de diversos Informes sobre la corrupción internacional, *Transparencia Internacional España* viene elaborando a nivel nacional varios Índices de transparencia, como son los siguientes:

a) *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*: Este Índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de *transparencia* y de apertura informativa -un exponente importante de la calidad democrática- de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En la última edición del ITA (2012), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, esto es, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

b) *Índice de Transparencia de la gestión del Agua (INTRAG)*: El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el Agua en

España. A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación de catorce Organismos: Nueve Confederaciones Hidrográficas y cinco Agencias Autonómicas del Agua. Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el INTRAG se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc.

c) *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)*: Este Índice, de forma similar a los demás Índices de TI-España, tiene un doble objetivo: Por una parte, realizar una *evaluación* del nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas, y por otra, impulsar y propiciar el *aumento de la información* que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Con este Índice se lleva a cabo la evaluación de la transparencia de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, o más concretamente de los Gobiernos responsables de dichas CC.AA.

d) *Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP)*: A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación del nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones: las Diputaciones Provinciales propiamente dichas, las Diputaciones Forales vascas, dos Consells baleares y dos Cabildos insulares canarios; y ello mediante un procedimiento de evaluación similar al descrito en anteriores índices, y que se basa por tanto en un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que en TI-España se estima se debe ofrecer a la ciudadanía por parte de una Diputación.

Dado el contexto y objetivos de este artículo, vamos a hacer a continuación una descripción más concreta de dos de estos Índices, los que hacen referencia a las entidades locales, esto es: el Índice de los *Ayuntamientos*, y el de las *Diputaciones*.

### 3.3. El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA).

En base a los objetivos de la organización y las necesidades sociales de una mayor transparencia municipal, Transparencia Internacional España puso en marcha en 2008 el denominado *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, con el objetivo de obtener una adecuada *radiografía* de dichas corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

Como se ha señalado anteriormente, en la última edición del ITA (2012), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España. Aunque en España hay más de 8.000 ayuntamientos, estos 110 mayores ayuntamientos acumulan más de la mitad de la población española.

El Índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores, que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas. A continuación se indican las seis áreas concretas que se abordan y evalúan en dicho Índice:

a) *Información sobre la corporación municipal.* En este área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de Información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones *on line*, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en este área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).

b) *Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.* Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.

c) *Transparencia económico-financiera*. En este área se evalúa, por una parte, el nivel de información *presupuestaria* que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los *ingresos* y los *gastos* municipales, y también el nivel de *endeudamiento* que presenta cada corporación local.

d) *Transparencia en las contrataciones de servicios*. Se evalúan dentro de este área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.

e) *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas*. En este importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) Planes de ordenación urbana y Convenios urbanísticos. b) Anuncios y licitaciones. c) Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones. d) Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas. e) Seguimiento y control de la ejecución de obras.

f) *Indicadores de la nueva Ley de Transparencia*: Esta área es nueva en relación con las anteriores ediciones del ITA, y se ha incorporado como novedad un conjunto de quince indicadores relacionados con la futura nueva Ley de Transparencia (más concretamente con el proyecto de ley), incluyéndose así indicadores relativos a las siguientes cuestiones: a) Planificación y organización. b) Contratos, convenios y subvenciones. c) Altos cargos del Ayuntamiento y entidades participadas. d) Información económica y presupuestaria.

Como consecuencia del análisis de esta información en sus correspondientes páginas web, y en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 Ayuntamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España elabora y publica finalmente una clasificación o ranking de transparencia de dichos Ayuntamientos (valorados entre 1 y 100), tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

Haciendo ya una referencia concreta a los resultados del ITA 2012, el último publicado, cabe destacar, en primer lugar, que los ocho Ayuntamientos que obtuvieron la máxima puntuación posible, y por tanto, compartieron el primer puesto en este Índice,

fueron: Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, Sant Cugat del Vallés y Torrent.

Cabe recordar, además, que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento –el de Bilbao– que obtuvo la calificación de *Sobresaliente* (90 ó más sobre 100); mientras que en 2009 habían sido ya 14, y en 2010 fueron 21, siendo 33 las corporaciones locales que han alcanzado en el ITA 2012 dicha calificación de *Sobresaliente* en transparencia. Además de los ocho Ayuntamientos ganadores mencionados, los otros 25 ayuntamientos que han alcanzado el *Sobresaliente* han sido: Burgos, Albacete, Barakaldo, Gexto, Mataró, Murcia, Puerto de Santa María, Avilés, Madrid, Sabadell, Málaga, Santa Coloma de Gramanet, Alcorcón, Pamplona, San Boi de Llobregat, Alcalá de Henares, Roquetas, Soria, Terrassa, Vélez-Málaga, Arona, León, Móstoles, San Sebastián y Torrejón.

También es reseñable que en esta edición del ITA 2012 las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados han sido ligeramente más altas a las de la edición precedente (2010), que a su vez había sido superior a la de los años anteriores (2009 y 2008). Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2012 ha alcanzado 70´9 puntos (sobre 100), frente a la de 70´2 alcanzada en 2010, y de 64´0 y 52´1, en 2009 y 2008 respectivamente. Además, en tres de las Áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos han sido superiores a las del pasado año, destacando esta mejora en dos áreas: En *Transparencia Económico financiera*, el incremento ha sido superior a siete puntos: 71´2 en 2012, y 63´8 en 2010 (49´1 en 2009 y 29´1 en 2008); también ha sido claro el incremento en el nivel de *Información sobre la Corporación municipal*. La puntuación media más baja le ha correspondido al área de indicadores relativa a la nueva *Ley de Transparencia* (57´4).

Cabe señalar, por otra parte, que en la edición de 2012 ha habido un total de 87 Ayuntamientos (entre los 110) que han superado la puntuación de 50 puntos (sobre 100), mientras que en 2010 fueron 91, habiendo sido respectivamente 79 y 55 los ayuntamientos que *aprobaron* en 2009 y 2008.

Por *Grupos de tamaño*, los Ayuntamientos más *grandes* han sido los que en 2012 han obtenido una mayor puntuación media, seguidos de los Ayuntamientos *medianos*, aunque con una puntuación cercana a la de los *pequeños*, que son los que por término medio han obtenido en esta edición la menor puntuación entre los tres grupos de tamaño.

A nivel de *Género* de los mandatarios, los Ayuntamientos gobernados por *Alcaldes* han obtenido puntuaciones medias similares (algo superiores) a los gobernados por *Alcaldesas*: 71´4 (Alcaldes), frente a 69´1 (Alcaldesas). El año 2010 habían sido de 70´7 y 68´0 respectivamente, mientras que en 2009 habían mostrado unas diferencias similares de puntuación, pero a niveles inferiores en ambos casos (64´7 y 61´3 respectivamente).

En cuanto al criterio de *Capitalidad de provincia*, cabe señalar que los Ayuntamientos de las 50 Capitales de provincia han obtenido en 2012 una puntuación media de 67´2, por debajo de 74´0, que ha sido la obtenida por los restantes 60 Ayuntamientos que no son capitales de provincia. En 2010 las puntuaciones habían sido de 65´7 y 73´9 respectivamente.

Cabe destacar finalmente que en esta edición de 2012 ha habido un importante número de Ayuntamientos que han creado una página especial, dentro de su *web*, dedicada a un portal o apartado especial para la transparencia, con una sección específica, además, para los Indicadores de transparencia del ITA; entre ellos cabe citar ayuntamientos de los más grandes, como Madrid y Bilbao, o de los medianos, como Zaragoza o San Sebastián, así como los de menor tamaño, como San Cugat del Vallés o Torrent. Ello dice mucho de todos esos ayuntamientos y de su afán por mostrar ese grado de transparencia, facilitando así la consulta y el acceso directo a la información para todos los ciudadanos.

Por otra parte, y además de los correspondientes rankings globales y parciales del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos, también se publica la evolución de las puntuaciones a lo largo de las distintas ediciones del ITA. En el Cuadro 1 se recoge esta evolución.

**Cuadro 1. Evolución de las puntuaciones medias de los Ayuntamientos en las distintas áreas de transparencia**

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
TRANSPARENCIA GLOBAL:	70,9	70,2	64,0	52,1
A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL	72,2	68,1	71,4	69,6
B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD	76,3	77,3	71,4	69,0
C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA	71,2	63,8	49,1	29,1
D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS	68,6	70,1	58,3	37,3
E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS	77,6	72,2	67,0	48,4
F) NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA (PL)	57,4	—	—	—

También se publican los resultados de los 110 Ayuntamientos agrupados por Comunidades Autónomas, tal como se recoge en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Agrupación Ayuntamientos por CC.AA.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº de Ayuntamientos (2009 a 2012)	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
Andalucía	21	56,7	62,8	56,7	45,6
Aragón	3	63,4	50,9	66,3	34,6
Asturias	3	98,8	95,0	95,0	74,6
Baleares	1	72,5	91,3	53,8	46,9
Canarias	5	61,5	63,0	57,0	50,0
Cantabria	1	82,5	73,8	83,8	34,4
Castilla La Mancha	6	48,8	64,2	58,1	54,2
Castilla León	10	76,5	63,0	50,6	47,7
Cataluña	16	84,1	82,7	78,8	60,1
Extremadura	2	32,5	35,7	40,6	22,5
Galicia	7	75,4	74,5	75,5	60,1
La Rioja	1	87,5	70,0	58,8	62,5
Madrid	15	76,1	73,0	64,0	52,1
Murcia	3	69,6	69,2	78,8	63,5
Navarra	1	93,8	66,3	76,3	62,5
País Vasco	5	94,3	82,8	72,5	63,5
Valencia	10	66,0	70,5	52,8	42,0
TOTALES/MEDIAS	110	70,9	70,2	64,0	52,1

Igualmente se analizan los resultados según el criterio del *tamaño* de los Ayuntamientos (Cuadro 3), según el *género* del Alcalde/sa (Cuadro 4), así como en función de si son, o no, capital de provincia (Cuadro 5).

**Cuadro 3. Agrupación Ayuntamientos por grupos de tamaño**

TAMAÑO AYUNTAMIENTO	Nº de Ayuntamientos (2009 a 2012)	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
GRANDES	30	77,4	77,2	76,7	62,9
MEDIANOS	30	68,8	65,7	60,3	46,7
PEQUEÑOS	50	68,3	68,8	58,7	48,0
TOTALES/MEDIAS	110	70,9	70,2	64,0	52,1

**Cuadro 4. Agrupación Ayuntamientos por género Alcalde/sa**

GÉNERO ALCALDES	Nº de Ayuntamientos (2009 a 2012)	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
HOMBRES	88	71,4	70,7	64,7	52,1
MUJERES	22	69,1	68,0	61,3	52,2
TOTALES/MEDIAS	110	70,9	70,2	64,0	52,1

**Cuadro 5. Agrupación Ayuntamientos por capitalidad/no capitalidad de provincia**

AYUNTAMIENTOS	Nº de Ayuntamientos (2009 a 2012)	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
CAPITALES DE PROVINCIA	50	67,2	65,7	64,2	52,6
OTROS	60	74,0	73,9	63,9	51,6
TOTALES/MEDIAS	110	70,9	70,2	64,0	52,1

### 3.4. El Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP).

Dentro de este contexto de Índices dirigidos a medir la transparencia de las instituciones públicas, cabe destacar que TI-España ha puesto igualmente en marcha otro índice que también se proyecta sobre el ámbito de la Administración local: el *Índice de Transparencia de las Diputaciones* (INDIP), con el mismo doble objetivo que el ya mencionado para el ITA; por una parte, realizar una *evaluación* del nivel de transparencia de las Diputaciones, y por otra, impulsar y *propiciar el aumento* de la información que éstas ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

En la primera edición del INDIP (2012), única publicada hasta el momento en cuanto a resultados (la segunda edición de este Índice -2013- se encuentra en curso), se han evaluado cuarenta y cinco Diputaciones (las Diputaciones Provinciales propiamente dichas, las Diputaciones Forales vascas, dos Consells balears y dos Cabildos insulares canarios), y ello mediante un procedimiento de evaluación a través de 80 indicadores, de forma similar a otros Índices, aunque con indicadores en buena medida distintos.

Los 80 indicadores del INDIP son el resultado final de un proceso que se inició un año antes con un conjunto inicial cercano a 140 indicadores, y que posteriormente se fué simplificando y optimizando merced a la colaboración de especialistas y técnicos de numerosas instituciones, hasta llegar a esos 80 indicadores finales, de cuyos datos deberán disponer de forma directa e inmediata las propias Diputaciones.

Con la aplicación de este Índice cada Diputación obtiene al igual que en los otros índices, una puntuación individual, surgiendo así un ranking o clasificación del nivel de transparencia, en este caso de las 45 instituciones analizadas.

Los resultados obtenidos en el INDIP 2012 ponen de manifiesto que la *transparencia de las Diputaciones es manifiestamente mejorable*. Un primer aspecto destacable en la evaluación del nivel de transparencia de estas Diputaciones es la muy discreta puntuación media global obtenida por el conjunto de las mismas, que queda algo por debajo del *Aprobado* (puntuación media de 48,6 sobre 100), y por otra parte, el gran nivel de *disparidad* en las puntuaciones, ya que mientras que hay dos Diputaciones (Vizcaya y Tarragona) que alcanzan el *Sobresaliente* (más de 90 sobre 100), y otras dos quedan cerca (Valladolid y Barcelona), hay por el contrario siete Diputaciones cuya puntuación está por debajo de 30 sobre 100.

En cualquier caso, cabe destacar el importante nivel de mejora que ha experimentado un buen número de Diputaciones, después del envío que se realizó a cada una de su valoración provisional por parte de TI-España, tras lo cual numerosas Diputaciones se implicaron en aumentar significativamente durante el plazo estipulado su nivel de apertura informativa y el número de indicadores publicados en su página *web*

institucional, lo que les ha permitido incrementar notablemente sus puntuaciones finales en este Índice.

La Diputación ganadora en la primera edición del INDIP ha sido la Diputación Foral de Vizcaya/Bizcaia, con una puntuación global de 95 (sobre 100), seguida de la Diputación de Tarragona, con una puntuación de 92,5. La asimetría y dispersión de las puntuaciones se evidencia igualmente en el hecho de que haya habido 18 Diputaciones que han superado la puntuación de 50 sobre 100, mientras que las restantes 27 han *suspendido*, obteniendo una calificación inferior a 50.

Cabe destacar finalmente que los resultados medios obtenidos en esta primera edición del INDIP (48,6) son algo más bajos que los que se obtuvieron en la primera edición (2008) del *Índice de Transparencia en los Ayuntamientos* (52,1), así como también respecto a los obtenidos por término medio en la primera edición (2010) del *Índice de Transparencia en la Gestión del Agua* (51,2), siendo claramente inferiores a la puntuación media habida en el *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas* (71,5).

A continuación (Cuadro 6) se recogen las puntuaciones medias obtenidas por las Diputaciones en las distintas áreas de transparencia.

**Cuadro 6. Puntuaciones medias de las Diputaciones provinciales en las distintas áreas de transparencia**

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
TRANSPARENCIA GLOBAL:	48,6
A) INFORMACIÓN SOBRE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	51,7
B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD	68,3
C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA	27,2
D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS	85,0
E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE SERVICIOS Y APOYO A MUNICIPIOS	47,7

Actualmente se encuentra en curso la segunda edición del INDIP (2013). Cabe señalar que a las Diputaciones se les envió a nivel informativo en Junio de 2013 el Cuadro de los 80 Indicadores que se utilizan en las evaluaciones del INDIP, y que se agrupan en las Áreas y subáreas de transparencia que aparecen en el Cuadro 7.

## Cuadro 7. Áreas y subáreas de transparencia del INDIP 2013

- A) INFORMACIÓN SOBRE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL
  - 1.- Información sobre los cargos electos y el personal de la diputación
  - 2.- Información sobre la organización y el patrimonio de la diputación
  - 3.- Información sobre la estructura de la diputación y la provincia
  - 4.- Información sobre las normas e instituciones provinciales
- B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD
  - 1.- Características de la página web de la diputación
  - 2.- Información y atención al interesado
  - 3.- Nivel de compromiso y responsabilidad social
- C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA
  - 1.- Información contable y *presupuestaria*
  - 2.- Transparencia en los *ingresos y gastos*
  - 3.- Transparencia en las *deudas* de la diputación
- D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS
  - 1.- Procedimiento de contratación de servicios
  - 2.- Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas
- E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE SERVICIOS Y APOYO A MUNICIPIOS
  - 1.- Plan de obras y servicios
  - 2.- Gestión tributaria
  - 3.- Asistencia y cooperación jurídica y económica
  - 4.- Asistencia técnica urbanística e informática
  - 5.- Otros indicadores
- F) INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA (PL)
  - 1.- Planificación y organización de la diputación
  - 2.- Contratos, convenios y subvenciones
  - 3.- Cargos de la diputación y entidades dependientes y participadas
  - 4.- Información económica y presupuestaria

Posteriormente se les ha enviado un Cuestionario *prerrelleno* por TI-España con los mencionados 80 indicadores, y que recoge una *puntuación* derivada de una valoración previa y externa realizada por esta organización, la cual constituirá una puntuación *mínima* de partida para cada institución. El Cuestionario se ha enviado a cada Diputación en formato *electrónico*, así como unas Instrucciones detalladas para la cumplimentación de dicho Cuestionario.

Según el protocolo establecido, las Diputaciones han de acabar de cumplimentar el Cuestionario (o dar su conformidad al mismo), indicando la localización exacta de los datos incorporados respecto a cada indicador, de forma que TI-España pueda realizar la oportuna verificación de dichos datos añadidos.

La información válida que las Diputaciones añadan, en su caso, en el Cuestionario en relación con los indicadores habrá podido aumentar consecuentemente su puntuación total, y por tanto la valoración global de su nivel de transparencia. Las Diputaciones que hayan dado su conformidad al mismo o no remitan la información solicitada, conservan y quedan valoradas con la mencionada puntuación previa.

Finalmente, y de forma similar a la ya comentada para el ITA, en función de la valoración total obtenida por cada uno de las Diputaciones evaluadas (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España va a elaborar la clasificación o ranking final de transparencia de las mismas (valoradas entre 1 y 100), tanto a nivel global, como en cada una de las seis Áreas de transparencia que se han evaluado.

Por otra parte, es importante reseñar que en este Índice, lo mismo que ocurre en otros Índices de transparencia que elabora TI-España, sólo se valora si la información requerida está o no disponible, pero no se evalúa la calidad de la información publicada, ni tampoco la calidad de la gestión de los gobiernos provinciales.

Es de esperar en todo caso que al igual que ha ocurrido progresivamente en los Ayuntamientos en los Organismos del Agua, y en las Comunidades Autónomas, también las Diputaciones vayan mejorando sus respectivos niveles de transparencia en las próximas ediciones de este Índice.

---

Nota: Todos los datos e información recogidos en este artículo se pueden consultar de forma detallada en la página *web* de Transparencia Internacional España: <http://www.transparencia.org.es>

## **4. EL PORTAL DE TRANSPARENCIA COMO ESCAPARATE DEL VERDADERO GOBIERNO ABIERTO.**

*Guzmán M. Garmendia Pérez*, Desarrollo de Negocio del Sector Público de Oracle

### **4.1. Modelo de transparencia municipal.**

Mucho se hablado y se habla de 'Transparencia' en España, hasta el punto de que alguno de los primeros de los empezaron a impulsar el Gobierno Abierto en nuestro país han optado por reírse de si mismos, como por ejemplo César Calderón, que no duda en comparar una 'berenjena' con la 'transparencia' (*Slideshare* del 12 de septiembre de 2013 en la Universidad Autónoma de Madrid '¿Trasnpa-qué?' <http://www.slideshare.net/Netoraton/transpaque>) haciendo el ejercicio de sustituir la palabra de moda por la de la planta, advirtiendo así del mantra sin contenido en el que se está convirtiendo la tan manida palabra.

Algo parecido pasa cuando 'bajamos al barro' y tratamos de medir el nivel de opacidad de una administración, una misión complicada en la que hay quien ha sabido hacerse hueco. En España, e incluso en el mundo, Transparencia Internacional - <http://www.transparencia.org.es/>- lleva años tratando de formular un ranking de administraciones en función del cumplimiento de unas tablas que, parece, definen la Transparencia. De esta forma, esta ONG presidida por Jesús Lizcano, ha conseguido ser el referente del cumplimiento o no de la formulación de la berenjena, digo, de la transparencia.

En lo que a este artículo se refiere, nos centraremos en el portal de Transparencia como reflejo de la gestión municipal, centro de la política cercana y, por ende, la que en teoría debe ser la más dada a compartir información, base del Gobierno Abierto. Transparencia Internacional (TI) lleva 4 años construyendo un ranking con los municipios de España, según ellos, más transparentes, siendo los últimos resultados los que se reflejan en la tabla:

**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2012**
**VALORACIÓN GLOBAL**  
(MEDIA GENERAL: 70,9)

	AYUNTAMIENTOS	PUNTUACIÓN (Entre 1 y 100)
1	ALCOBENDAS	100,0
1	BILBAO	100,0
1	GANDIA	100,0
1	GIJÓN	100,0
1	OVIEDO	100,0
1	PONFERRADA	100,0
1	SAN CUGAT DEL VALLÉS	100,0
1	TORRENT	100,0
9	BURGOS	98,8
10	ALBACETE	97,5
10	BARAKALDO	97,5
10	GETXO	97,5
10	MATARO	97,5
10	MURCIA	97,5
10	PUERTO DE SANTA MARÍA	97,5
16	AVILES	96,3
16	MADRID	96,3
16	SABADELL	96,3
19	MÁLAGA	95,0
19	SANTA COLOMA DE GRAMANET	95,0
21	ALCORCON	93,8
21	PAMPLONA	93,8
21	SANT BOI DE LLOBREGAT	93,8
24	ALCALA DE HENARES	92,5
24	ROQUETAS	92,5
24	SORIA	92,5
24	TERRASSA	92,5
24	VÉLEZ-MÁLAGA	92,5
29	ARONA	91,3
29	LEÓN	91,3
31	MOSTOLES	90,0
31	SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA	90,0
31	TORREJON DE ARDOZ	90,0

Para construir esta tabla, TI ha elaborado el **ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos)**, que según dice su propia Web *‘constituye una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles’*, así mismo, informa que en su cuarta edición (ITA 2012 y a la que pertenece la tabla), se evalúa la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España. 80 son los indicadores de este modelo, que se dividen en lo que han considerado seis Áreas de transparencia, que son las siguientes:

- a) Información sobre la Corporación municipal;
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad;
- c) Transparencia económico-financiera;
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios;
- e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.
- f) Indicadores nueva Ley de Transparencia.

Siguiendo con las explicaciones de la web de TI *‘Con la aplicación de ese conjunto de 80 indicadores, cada Ayuntamiento obtiene una puntuación individual, de forma que surge un Ranking o Clasificación del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos’*.

Es decir, que TI ha construido un modelo para evaluar la transparencia administrativo, en el que si vas cumpliendo cada uno de los requisitos de la hoja de cálculo serás como el agua, con independencia de si tus Concejales están imputados, han abierto cuentas en Suiza o los lazos sanguíneos hacen difícil diferenciar si estamos ante un pleno o en un bautizo.

No seré yo quien critique a TI. Han hecho su trabajo, han construido su modelo y ahí está. Ha sido válido y ha servido para abrir muchas conciencias, y reflexionar. Sin embargo, basta ver la evolución de los *rankings* en los últimos años para observar como se ha ido produciendo un importante atasco en la cabeza de la misma, que ahora mismo comparten hasta 9 consistorios, seguidos muy de cerca por otros tantos.

Por lo tanto, en mi opinión, el modelo de TI ha sido muy acogido por su facilidad de implementación. Muy burocrático, muy administrativo, limitándose a cumplir unos requisitos, olvidando el corazón, el espíritu de la transparencia y la intencionalidad. Sobre esto ya escribí varios meses en mi *blog*, y tampoco es cuestión de repetirme, pretendiendo, con este artículo construir un modelo de gestión municipal abierto y transparente, que sea exportable nacional e internacionalmente.

En primer lugar, tendré que decir que mal empezamos, ya que en el modelo ideal de participación de construcción política (léase administrativa) se debe empezar siempre por la consulta, ya que la sabiduría nunca reside en uno solo, ni en varios, reside en la multitud. Así se explica en el modelo Garoé, que apliqué en mi experiencia de consultoría para construir la Ley de Transparencia de las Islas Canarias y que expliqué en varios artículos en su día, reproduciendo a continuación uno de ellos:

*‘El ‘Modelo Garoé’ de co-creación es un modelo de extrema simplicidad, que pretende ser entendido y asimilado por todos los ciudadanos, tratando de extraer el máximo conocimiento de la población, así como retratar, de la forma más fiel, sus necesidades. En este caso se aplicó -e inauguró- en la construcción Ley de Transparencia en Canarias, pero bien se podría aplicar a cualquier otra acción de gobierno -especialmente en las legislativas- con tan alto grado de implicación popular. La base del ‘Modelo Garoé’ es contar con los ciudadanos desde el principio, desde la reflexión inicial, y contar con sus*

opiniones siempre que éstas formen tendencia y sean exigidas de forma reiterada. De esta forma, es imprescindible que las aportaciones sean abiertas y públicas, ya que de éstas se sacarán las tendencias, no cayendo en la clásica censura de la actual y caduca forma de gobierno que tan mal nos tiene acostumbrados. El 'Modelo Garoé' de Co-creación Política tiene una fuerte inspiración en el Gobierno Abierto, buscando la máxima transparencia en su ejecución, imprescindible para continuar hacia la extrema participación y conseguir el mayor punto de colaboración entre los que tienen el deber de ejecutar la acción de gobierno y sus votantes. Por lo tanto, la unión de una construcción política de abajo a arriba, con la pirámide del Memorandum de Obama de 2009, mostraría un doble polígono con muchas similitudes, tal y como podemos ver en la siguiente figura:



Lo primero que se debe de tener en cuenta, y ya hablando de la ejecución de este modelo en edificación de la Ley de Transparencia de Canarias, es la sensibilidad, el cariño y el corazón que deben trasladar los gobernantes a la acción que van a emprender. Es decir, en primer lugar se lo tienen que creer, lo tienen que sentir. Una vez superado este imprescindible punto, tendremos que tener muy claro el objeto de nuestra consulta, el fin, y la verdadera necesidad ciudadana. Esta primera fase, por tanto, podríamos llamarla 'Fase de Reflexión'.

#### Fase de Reflexión:

La más importante y laboriosa, junto con la última de 'compromiso'. Marcará el futuro del resto, y señalará el camino a lo largo de todo el proceso. Digamos que estamos ante la redacción del Plan de Empresa de la acción que se quiere llevar a cabo, en este caso, la redacción de la Ley de Transparencia. Partiendo de la base de que en este modelo se debe contar con todos los ciudadanos, habrá que acotar el 'qué', el 'cómo' y el 'dónde', ya que el 'por qué' forma parte del ADN y no lo volveremos a repetir. En el caso de la Ley de Transparencia de Canarias, lo que se busca es la más innovadora y amplia de las redacciones de la ley, tratando de sacar lo mejor de los ciudadanos, sus mejores ideas, las más ricas aportaciones, así como las materias sensibles que

*están distanciando día a día la administración de los administrados. Se hará preguntándoles directamente, y en espacios físicos que tendrán su continuidad digital. Una vez abordados los objetivos, marcadas las metas y, sobre todo, puestos los compromisos, se pasaría a la 'Fase de Ejecución'.*

*Fase de Ejecución:*

*Durante el tiempo que se establezca, y siempre desde la máxima transparencia y comunicación, se iniciará la etapa de escucha y conversación, en la que se intercambiará opinión y se recogerán las tendencias e ideas de la población.*

*Fase de análisis:*

*Una vez recogidas todas las aportaciones -con independencia de si son presenciales, por post-it o en los espacios digitales- deben, en primer lugar, publicarse, en bruto, para que todo el mundo sepa lo que se ha dicho y, a partir de ahí, analizar las peticiones y sugerencias de los ciudadanos, para que, a modo de tendencias, sean extraídas y se incluyan en la acción política futura. El análisis deberá ser riguroso y concienzudo, e incluso doloroso. Doloroso para aquellos que pretenden vivir anclados en el pasado político, y que no entienden que una nueva forma de gobernar está llegando.*

*Fase de compromiso:*

*Por último, una vez recogidas las intenciones de los asistentes, tanto presenciales como virtuales, se elaborará el texto con los compromisos, que lo realizarán los responsables del gobierno que hasta ahora lo vienen haciendo, eso sí, esta vez con las líneas marcadas desde las peticiones populares. Una vez redactado el texto, deberá de ponerse, una vez más, a disposición del público, para su crítica y nuevas aportaciones, acabando aquí el 'Modelo Garoé'. En esta fase, como en todas, pero especialmente en ésta, el Gobierno en cuestión se lo tiene que creer, tiene que tener la sensibilidad de querer compartir el poder y darle la palabra a su gente'.*

Construir el modelo sustitutivo al ya calado de Transparencia Internacional no va a ser fácil, pero habría que hacerlo junto con la ciudadanía. No obstante, nos arriesgaremos. Vamos a proponer uno nuevo que sirva de base para los cambios, pero que trate de reflejar el espíritu y el compromiso real con la transparencia

El modelo se podría dividir en módulos estancos e independientes, cada uno de ellos con una temática diferente y con niveles de fases de cumplimiento para su evaluación. De esta manera, y de forma natural, cualquier entidad municipal, de España o del mundo, podrá acogerse al modelo, y así, automáticamente, podría ser evaluado y se certificara su grado de transparencia en la gobernanza. Trataremos de concluir un modelo uniforme, profesional y estandarizado, para así promocionarlo en España y hacerlo la base para el cumplimiento de la transparencia en el ámbito municipal.

Todos los módulos llevarán aparejada una tecnología, pero, en ningún caso, esta tecnología será construida para este proceso, es más, se fomentara que ésta sea reutilizada. Por lo tanto, lo que si hará el modelo, en algunos casos, será recomendar una u otra tecnología, y en base a la seleccionada, a su apertura, a su reutilización o las facilidades que pone para reutilizarse se cumplirá o no la fase del módulo.

La temática de los módulos propuesta podrían ser los siguientes:

- Módulo CoCreación ciudadana

En el que se deberá establecer y certificar que todos los siguientes, y todas las acciones de Gobierno Abierto que se llevan y se llevarán a cabo, nacen de la sabiduría popular. Por lo tanto, esto no es una acción que se le ocurre a la corporación, esta es una forma de actuar que debe emanar de los que finalmente serán los beneficiarios o, en el peor de los casos, perjudicados de las acciones.

Este punto es la base del Modelo Garoé, toda la gestión y los pasos de acción política selen de la ciudadanía para la ciudadanía.

- Módulo Pleno Transparente

El centro en el que se desarrolla la vida pública de un consistorio es el pleno. Por lo tanto, el pleno debe contar con una serie de requisitos antes, durante y después de la celebración del mismo, asegurándonos de que los ciudadanos tendrán palabra, voz e incluso voto en el mismo. Ya hablaremos más de esto cuando desarrollemos este punto, pero nos vamos a fijar en la iniciativa de ‘Graba tu Pleno’, un movimiento que reivindica el derecho a grabar un pleno siempre y en todo momento. En su lista de ayuntamientos que no permiten esta acción, y que se puede consultar aquí [http://www.grabatupleno.com/lista de poblaciones que no dejan grabar plenos.html](http://www.grabatupleno.com/lista_de_poblaciones_que_no_dejan_grabar_plenos.html), aunque en realidad, y según ellos mismos dicen, no estamos más que cumpliendo la ley, según los siguientes artículos:

ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

A la libertad de cátedra.

A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN:

"El artículo 21 CE, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 CE, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política"

Es curioso encontrar la ciudad de Murcia como destacado municipio que no permite la grabación, cuando en la lista de Transparencia Internacional aparece en una destacada décima posición entre los ayuntamientos más transparentes.

- Módulo Conversación Ciudadana

Lo primero que hay que desarrollar para que exista conversación es la apertura de datos, por lo tanto, espacio para el Open Data, y, a partir de ahí, constatar que están abiertas todas las vías de comunicación con los ciudadanos y que se utilizan. Cuando hablamos de todas las vías no estamos hablando solo de Redes Sociales, también deben estar presentes y bien definidos los espacios físicos, teléfonos y cualquier otro instrumento que los ciudadanos, en función de su edad, gusto o preferencia, optarán para acercarse a la administración. Son muchos los manuales existentes que rigen las pautas de comunicación, y aunque no sea municipal, aunque sí de una administración, vamos recomendar el recientemente publicado en segunda versión 'Guía de Usos y Estilos en las redes Sociales' [http://www.jcyl.es/junta/cp/guia\\_usos\\_redes\\_sociales\\_jcyl.pdf](http://www.jcyl.es/junta/cp/guia_usos_redes_sociales_jcyl.pdf)

Así mismo, los concejales, con independencia del partido, deberán comunicarse y dar a conocer todas sus actividades a sus ciudadanos, en una agenda abierta y muy similar a lo que promueven desde 'Qué hacen los Diputados', que en su recientemente remodelada página web habla de sus principios <http://quehacenlosdiputados.net/que-es-que-hacen/>

- Módulo Gestión Eficiente

En este apartado, evaluaremos, por ejemplo, la reutilización, un ejemplo claro del compromiso de una administración por la eficiencia, no solo la suya, también la de los demás. Así mismo, la contratación abierta. Medir la eficiencia tampoco es sencillo, pero si que deben marcar la voluntad de los consistorios.

- Módulo Promoción del Gobierno Abierto

Promocionar la actividad de Transparencia, Participación y Colaboración, además de su implicación en la formación de ciudadanos y funcionarios, inevitablemente desvelará el compromiso de uno u otra institución con el Gobierno Abierto. Por lo tanto, será fundamental en el estudio de impulso y en su evaluación final.

Con todos estos datos, finalmente proponemos sacar un factor, el **Grado de Influencia Ciudadana (GIC)** en la gestión de una administración, y ese número marcará el nivel de transparencia del municipio analizado.

Si desarrollamos cada uno de los puntos, podemos incluso medir el grado de cumplimiento de cada uno de ellos.

- Módulo CoCreación ciudadana

- Nivel 0: Regular y adoptar jurídicamente los principios del Gobierno Abierto
- Nivel 1: Establecer la rutina de consulta continua con la ciudadanía
- Nivel 2: Asegurar la escucha de todos y cada uno de los ciudadanos
- Nivel 3: Comprometer la toma decisión al bien común
- Nivel 4: CoCrear acción política con los habitantes del municipio

Se recomienda el uso de las herramientas:

- Bandos municipales
- Herramientas de escucha activa

- Difusores de Información

#### - Módulo Pleno Transparente

- Nivel 0: Anuncio y publicidad del Pleno con X días de anticipación en formato abierto
- Nivel 1: Recepción e incorporación de solicitudes ciudadanas
- Nivel 2: Emisión en Streaming
- Nivel 3: Conversación digital con los ciudadanos durante y después del pleno
- Nivel 4: Publicación de actas en formato abierto
- Nivel 5: Posibilidad de incorporar correcciones

Se recomienda el uso de las herramientas:

- Hangout, Skype...
- Redes Sociales

#### - Módulo Conversación Ciudadana

- Nivel 0: Desarrollo de Portal de Open Data
- Nivel 1: Incorporación al Portal de Open Data del máximo de Información (Ejemplo Nueva York)
- Nivel 2: Establecer espacios presenciales de conversación con el ciudadano y anunciarlos visiblemente
- Nivel 3: Utilizar el máximo de elementos digitales para conversar con los ciudadanos
- Nivel 4: Estar ahí donde estén los ciudadanos
- Nivel 5: Publicar agenda de los concejales
- Nivel 6: informar de la formación, afinidad, trabajo y otros aspectos de interés de cada concejal y cargo de libre designación

Se recomienda el uso de las herramientas:

- Reutilización de portales de Open data del mundo
- Red Social Predominante
- Cuantos elementos tradicionales se demanden

#### - Módulo Gestión Eficiente

- Nivel 0: Grado de competencia en la adjudicación de concursos públicos
- Nivel 1: Porcentaje de gastos que no ha pasado por competencia abierta
- Nivel 2: Coste por consulta ciudadana
- Nivel 3: Incorporación de medidas reales y eficaces sugeridas por los ciudadanos

- Nivel 4: Grado de reutilización de herramientas en la gestión
- Nivel 5: Detalle del análisis del gasto y
- Nivel 6: Evolución del cumplimiento presupuestario y detalle de ejecución diario

Se recomienda el uso de las herramientas:

- Herramientas de gestión económicas abiertas
- Desarrollo del Portal de Open Data vivo (Por ejemplo, en XML)
- Publicidad de todas las propuestas ciudadanas

#### - Módulo Promoción del Gobierno Abierto

- Nivel 0: Difusión de las acciones de Gobierno Abierto que se están realizando
- Nivel 1: Formación a la ciudadanía en materia de Gobierno Abierto
- Nivel 2: Formación a los funcionarios y gestores en sus obligaciones de Gobierno Abierto
- Nivel 3: Adopción de los mejores principales que estén funcionando en otros municipios
- Nivel 4: Grado de colaboración con otras corporaciones para ayudar en la máxima apertura

Se recomienda el uso de las herramientas:

- Todos los canales de comunicación
- Aulas de formación
- Espacios de CoCreación intermunicipal

## 4.2. Portales de transparencia municipal.

Una vez expuesta la visión sobre lo que debe de ser la 'Transparencia Municipal', vamos a tratar de ejemplarizar con lo que se está haciendo en España y compararlo con lo que se está desarrollando en el mundo. De esta forma, es evidente que el modelo actual, el que ha impuesto Transparencia Internacional, poco tiene que ver con una transparencia que finalmente asimilen los ciudadanos, o mejor dicho, con unas acciones que los ciudadanos sean capaces de percibir.

Es difícil hablar de Portales de Transparencia, ya que, en mi opinión, no se debería hablar de portales, debería estar plenamente integrada en la página de Internet del ayuntamiento, y que ella misma fuera en su totalidad un portales de transparencia, y además que siempre fuera visibles desde cualquier dispositivo, no solo desde la Web. Un error muy común.

Nueva York es un claro ejemplo de lo que debe tener un portal de Transparencia <https://data.ny.gov/>. Un espacio único en el que podemos encontrar todo lo necesario, desde los presupuestos en abierto a un espacio único para conectar con los ciudadanos. Muy importante destacar que toda esta estrategia nace de un libro imprescindible, que editó la ciudad de Nueva York en la primavera de 2011 por primera vez, y que desde entonces los actualizan con regularidad. Esta guía, 'New York City Digital Leadership Roadmap', ha marcado la guía de muchos ayuntamientos americanos y del mundo en la construcción de su modelo de Gobierno Abierto, imprescindible guía os recomiendo su lectura [http://www.nyc.gov/html/static/pages/roadmap/DigitalRoadmap\\_2013.pdf](http://www.nyc.gov/html/static/pages/roadmap/DigitalRoadmap_2013.pdf)

Lo mismo hacen sus mayores en todo el estado, con otro portal más que respetable de Transparencia <http://www.governor.ny.gov/citizenconnects/> que incluso pide a sus ciudadanos que aporten ideas. Sin embargo, como decíamos antes, medir el grado de Transparencia en realidad es medir en que medida los gobiernos acogen como buenas las sugerencias y propuestas que les llegan de los ciudadanos. Estas propuestas no pueden llegar sin que los ciudadanos tengas datos. Siguiendo con el ejemplo de Nueva York, la ciudad de los rascacielos cuenta con un portal de Open data con más de 1.100 datasets, y con unas fórmulas de visualización que, sin duda, son una envidia para todos nosotros y que bien pudieran tomar nota en España <https://data.cityofnewyork.us/viz>

*Como ya escribí en su día en mi Blog, 'el portal municipal (léase para los ni iniciados portal del ayuntamiento) debe ser un espacio dedicado al ciudadano, será lo más alejado a lo que hasta hoy conocemos como 'portal'. Un sitio en el que empresas y ciudadanos puedan, por una parte, acceder a servicios, o lo que es lo mismo, a la eAdministración, por supuesto, adaptada tanto a web, móvil, tablet y lo que venga. Por otra parte, se deberá dedicar, en igual medida, el mayor esfuerzo y protagonismo a los datos, a ofrecer datos. Información estructurada, no necesariamente 'en bonito' para su explotación por parte de empresas y ciudadanos. Sería, en definitiva, la suma, única y exclusivamente, de eGovernment y oGovernment, es decir, el compendio de eAdministración y Gobierno Abierto. Las dos únicas claves que tienen como obligación*

*ofrecer a sus ciudadanos los Gobiernos, con independencia de si son municipales, autonómicos, central u otros.*

*Superada, en gran parte, la necesidad ciudadana en materia de eAdministración, debemos centrarnos en el necesario crecimiento de la cesión de información en forma de datos, notas, imágenes o lo que se demande, haciendo de los nuevos espacios digitales públicos un auténtico baúl de riquezas que alimenten proyectos, empresas, acciones culturales o cualquier necesidad que requiera de la más que necesaria ‘apertura de datos’, lo que los anglosajones llaman ‘OpenData’. Aunque no nos demos cuenta, en algunos casos, ya está pasando. No hay más que ver como los medios de comunicación copian, literalmente, los notas de prensa que emiten, vía web, ayuntamientos, autonomías o gobiernos, sin añadir ni quitar una sola coma. Queda mucho trabajo, hay que abrir mucha más información y ponerla a disposición del emprendimiento’.*

En España se ha evolucionado mucho, y existen grandes ejemplos de buenos portales transparencia, sin embargo, les queda su integración con la totalidad de la estrategia digital del municipio. Obviando esto, el portal de transparencia perfecto, en mi opinión, sería el mejor adaptado al ‘Modelo Garoé’ propuesto en este mismo artículo.

En resumen, será aquel que mejor utilice la ‘cocreación’ con sus ciudadanos, que asegure la escucha de todos y cada uno de ellos, así como que traslade esa información, ese conocimiento, a la acción de gobierno. Para que esto se logre, se deben abrir todos los datos, insisto, todos, estableciendo las pautas de conversación con ellos. Siendo un consistorio, resulta fundamental abrir los ayuntamientos a sus gentes, y no hay mejor forma que emitiendo los plenos en directo, así como hacer partícipes a los habitantes del municipio en el mismo, preguntándoles antes, durante y después del pleno.

Al final se trata de conversar, en cualquier lugar y de cualquier forma, pero construyendo las rutinas que permitan obtener el máximo de información de los ciudadanos. De esta forma, los representantes, es decir, los concejales, deberán, además de establecer los ya comentados mecanismos de conversación, abrir sus agendas y

hacerlas públicas, así como justificar la razón por la que están en un cargo en otro, a lo que se suma sus aspectos profesionales, ingresos, etc. Estamos ante una nueva forma de hacer política, que requiere de valentía, y quien no considere que pueda emitir toda esta información tampoco debería representar a tanta gente como se supone representa.

La gestión, por supuesto 'alma mater', hasta ahora, de la política municipal, deberá permanecer en este lugar relevante, eso sí, con unos tintes democráticos muy diferentes, con una gestión que tiene muy en cuenta lo solicitado en todo momento por su ciudadanía, y no en el programa electoral que se elabora cada cuatro años y que se ha demostrado caduco en el tiempo. Aspectos nuevos como la reutilización, gasto no público, detalle de la evolución del presupuesto, coste por atención ciudadana, ahora primarán positiva o negativamente en la valoración de un buen portal de transparencia, que, en definitiva, es el reflejo de la gestión municipal.

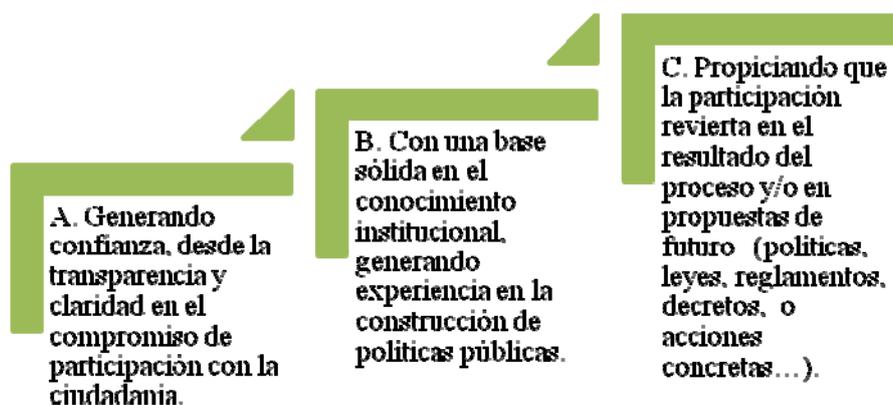
Al final, de lo que se trata es de promocionar el Gobierno Abierto, de creérselo. Para que esto sea así es de vital importancia la difusión y la formación, tanto interna como externa, así como la generosidad para exportar lo mejor de nosotros mismos a otros consistorios e importar lo que consideramos primordial de aquellos que lo están muy bien.

Por lo tanto, y a sabiendas que estamos tan solo empezando con el Gobierno Abierto y la Transparencia, tenemos que empezar a medir la Transparencia con aspectos más razonables, y que incluyan el valor del alma del aperturismo. Muchos son los que se han sumado al carro de la Transparencia con un desarrollo de marketing claro, sin credibilidad, con ganas de cubrir el expediente, y muy pocos son aquellos, al menos en España, que realmente se lo creen.

## **5. DESARROLLO DEL MODELO PARA ESTRUCTURAR Y FACILITAR LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN.**

*Teresa Coma Roselló, Pedagoga Social. Socia-consultora de Prímula Asesores. Profesora del área de Psicología Social de la Universidad de Zaragoza.*

En tiempos de profunda desafección política -cuando parece que la Participación Ciudadana está de moda- y huérfanos de experiencias que avalen su eficacia para ser protagonista de ese sueño que dice que “Otra Política es posible”... Parece imprescindible empezar este artículo recordando una reflexión que nos repetíamos a menudo, cuando todo eran dudas y desconfianzas, al inicio del proceso de diseño de un Modelo propio para articular la Participación en el ámbito Institucional en Aragón: en realidad, “los procesos de participación son de calidad, cuando propician la madurez democrática”. Por eso es esencial que se les dote de una metodología adecuada, de unas reglas del juego claras y de un proceso que ayude a aflorar la potencia que tiene la generación de inteligencia colectiva.



En definitiva, la participación sirve para tomar mejores decisiones. Si las reglas están claras y se gestionan bien las expectativas, las decisiones serán de mayor calidad y mayor complicidad por parte de todos los actores implicados en el proceso.

En este artículo recorreremos el diseño y la estructura metodológica de un modelo de proceso de participación que surge de la experiencia compartida por muchas personas, iniciada en 2007 y que sigue revirtiendo en la experiencia después de siete

años. Todo este trabajo -en su día- se plasmó en el Cuaderno metodológico nº1 de Participación Ciudadana, con el objeto de:

- Contribuir a que se pueda exigir a las administraciones procesos de calidad, ayudando a crecer en madurez democrática.

Las reglas de juego claras, desde el principio, nos ayudarán –desde el rol diferente que nos toca jugar a cada cual- a aceptar que *participar* es intentar que todos los sueños e intereses ayuden a construir las políticas públicas, pero aceptando que la democracia nos ha dotado de unos instrumentos: parlamentos y gobiernos; que tienen la responsabilidad y la competencia para tomar decisiones, tienen el derecho a equivocarse y la obligación de rendir cuentas sobre las decisiones tomadas.

- Explicitar una apuesta:
  - ✓ La *participación ciudadana*, como instrumento privilegiado para generar mejores políticas públicas, desde la complicitad de una ciudadanía que se siente responsable de la construcción de lo público.
  - ✓ La importancia de la deliberación en directo para llegar a acuerdos y también para recoger las divergencias que, en todo caso, seguro que iluminan las decisiones de futuro.

Esta apuesta responde a dos objetivos en materia de participación, (Dirección General de Participación Ciudadana, 2011: 27).

“Propiciar, asesorar y acompañar procesos de participación que permitan la implicación de la ciudadanía en el diseño y evaluación de políticas públicas más eficaces”

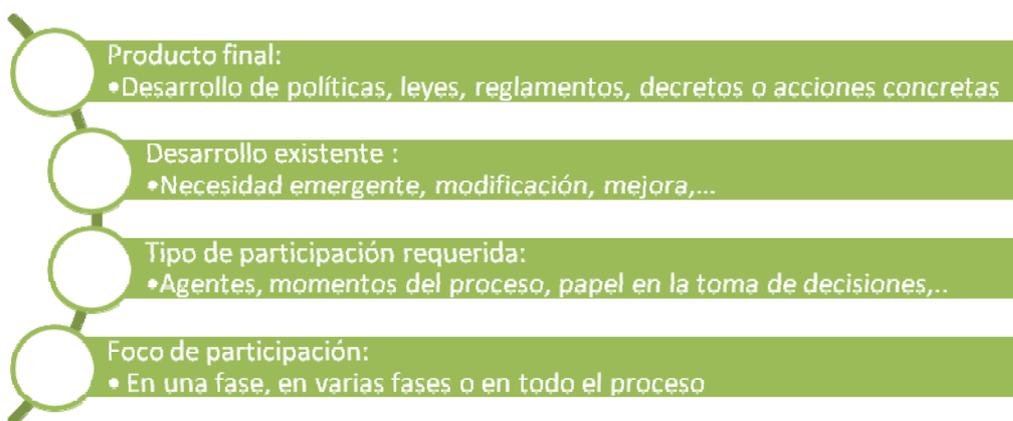
“Generar instrumentos de participación...”

## 5.1. El Modelo de Proceso de Participación del Gobierno de Aragón: Una estructura generada desde la experiencia compartida

En 2009, después de tres años de experiencia centrados en: diseñar, facilitar, dar forma metodológica, descubrir las dificultades y compartirlas en el equipo de la Dirección General de Participación Ciudadana; se valoró la importancia de generar una metodología y estructurar un modelo que diera guía y soporte a los procesos de participación. Sin olvidar, que la metodología debía ser flexible para poderse ajustar al contexto y objetivo de cada proceso.



Partíamos de procesos diferentes, en función de cuatro distinciones clave y todas las posibilidades que emergían de ellas, tal y como podemos ver en el siguiente cuadro.



En todo momento pusimos el foco en detectar la inmanencia de una estructura base común que iba emergiendo y sobre la que íbamos debatiendo y desarrollando; sin obviar los diferentes matices y necesidades en función de las claves de cada proceso.

Extraer la esencia de cada proceso, de cada aprendizaje compartido, y poner en relación: diferencias, similitudes, posibilidades, mejoras, nuevas ideas, dificultades...; es lo que nos ha permitido modelarlo: clasificando, dando forma, focalizando, profundizando, evaluando, comprendiendo el dinamismo...; para generar un modelo abierto y flexible que guíe la dinámica de participación del proceso y esté abierto a la mejora.

Cuando comenzamos a representar el modelo, lo hacíamos en forma de espiral. La idea era un eje sobre el que se genera el dinamismo, un dinamismo que se retroalimenta con la experiencia, incluyendo nuevos significados que pueden dar forma a todo el sistema y que cada punto hacia el que va evolucionando el proceso supone un nuevo estado de las cosas respecto al anterior.



El poder del simbolismo de la imagen: proceso y participantes, creciendo juntos.

Buscábamos generar un modelo que aportara una metodología capaz de irse adaptando a las nuevas necesidades, fomentando la mejora, y que ésta revierta enriqueciendo o redireccionando los aspectos del proceso implicados. Por tanto, que se mantenga la línea de *significatividad y utilidad* a lo largo del proceso, le da mayor valor y calidad. Generar ese dinamismo sólo es posible con un modelo: holístico, sistémico, dinámico y abierto a la experiencia; bases sobre las que se asienta este desarrollo.

Para que la metodología sea una guía, adaptable a las necesidades del contexto y de la propia dinámica del proceso de participación, era necesario que el modelo, tuviera un patrón básico como referencia, lo que da solidez en la estructuración y facilitación del proceso. Sobre ese patrón, será necesario tomar decisiones que harán que adquiera la dimensión, profundidad y estructura ajustados; dando claridad a diferentes claves del proceso (actores, ...); en función del tipo de proceso, foco de atención...

## 5.2. Razón, estructura y función del modelo.

Configurar un modelo de este tipo, implica ir respondiendo a diferentes preguntas que partiendo de la experiencia, vuelven a ella con una estructura.

Tras analizar en el grupo de trabajo las experiencias con sus similitudes y diferencias, definimos las fases de cualquier proceso y los diferentes tipos. Definiendo, de este modo, los límites y elementos que lo integran, así como las conexiones clave.

Había que asegurarse de que los procesos sirvieran para los fines propuestos, utilizando un volumen de recursos ajustado al propósito y buscando congruencia, coherencia y armonía en su expresión.

En todo momento, buscamos las fases y secuencias esenciales, que a su vez pudieran ser configurables en función de los diferentes tipos de contextos y procesos. El modelo da respuesta a la necesidad de participar, facilitando la interacción en cada fase del proceso desde un enfoque fácil de transitar, ayudando a que cada participante encuentre utilidad en el hecho de participar y encontrando en el modelo una guía adaptable a diferentes situaciones y contextos.

Definimos así 4 fases estructurales con subfases y momentos de toma de decisión y/o compromiso, tal y como se puede ver en el siguiente esquema:



Habitualmente cuando pensamos en procesos de participación, la segunda fase es la que primero emerge, pero no podemos olvidar que para garantizar la calidad de la participación es necesaria la fase de diseño de la propuesta. Para que exista confianza y compromiso, es necesario hacer emerger las necesidades básicas y reales, dando dirección, sentido, dimensión y enfoque al proceso.

En este sentido hay dos momentos vitales, uno al final de la primera fase: “Hacer explícito el compromiso inicial”, dejando claro el proceso inicial contextualizado, los objetivos, lo que se va a abordar y lo que no...; de manera, que cuando se inicie la segunda fase, los participantes sepan cuál es el compromiso adquirido. “Compromiso Político”, que se muestra al final de la segunda fase, cuando los responsables del proceso toman decisiones sobre las aportaciones realizadas en los “Talleres de Deliberación”. Este momento marca otro hito en la credibilidad del proceso y se mostrará en el tan necesario “Retorno”, lo que dará valor a la participación.

Por otra parte, desde esta perspectiva global, es necesario señalar que los diferentes momentos de comunicación tienen que ser una expresión de transparencia. El debate es necesario y enriquecedor, pero hay que conocer el marco de juego, las posibilidades de participación en la toma de decisiones, así como el resultado de la participación, es decir qué se incluye de las aportaciones realizadas en la fase de participación y cómo deriva en el proceso posterior de aprobación. Por tanto la fase de seguimiento de los compromisos adquiridos, es un compromiso no sólo con las participantes del proceso, sino con toda la ciudadanía. En el siguiente cuadro, podemos observar con más de detalle, la secuencia de las diferentes fases metodológicas:

FASES METODOLÓGICAS DE UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN		
DISEÑO DE LA PROPUESTA DEL PROCESO	1. Hacer visible la necesidad	1.1 Dar respuesta a una necesidad planteada
		1.2 Abrir y compartir posibilidades contextualizadas. Cuéntame... y yo te cuento
		1.3 Hacer explícito el compromiso inicial
	2. Construir juntos una propuesta del proceso y hacer explícito el compromiso	2.1 Definir y construir el proceso de participación
		2.2 Contraste de la propuesta marco y elaboración de un primer escenario consensuado
		2.3 Elaboración de la Propuesta de Trabajo
2.4 Contraste definitivo de la Propuesta (metodología y cronograma) y de la presentación		
FASE DE PARTICIPACIÓN	3. INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN PÚBLICA	
	4. TALLERES DE DELIBERACIÓN	4.1 Talleres de debate, escucha y deliberación (específicos para cada proceso)
		4.2 Cierre del Proceso de Participación: Plenario
	5. COMPROMISO POLÍTICO: Elaboración de la propuesta de compromisos definitivos	
	6. RETORNO	6.1 Presentación del compromiso adquirido por la Dirección General o Departamento implicado.
		6.2 Evaluación del Impacto de la fase de participación.
EVALUACIÓN E IMPACTO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA	7. Evaluación e impacto del Proceso de Participación en la Política Pública	7.1 Valoración del impacto y del efecto en la Política Pública
		7.2 Propuestas de mejora
SEGUIMIENTO DEL PROCESO Y DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS	8. Seguimiento del Proceso y de los compromisos adquiridos.	8.1 Seguimiento del Proceso
		8.2 Comunicación del seguimiento

Este modelo, además de generalizable y flexible, está abierto a su propia evolución. A tal efecto incluye la supervisión tanto del proceso como del propio modelo, elemento clave en un marco que propicia la transparencia, participación y compromiso.

En definitiva, este trabajo muestra la búsqueda de una construcción de un proceso fiable, robusto, congruente, válido y generalizable, abierto a la mejora continua y lo suficientemente flexible como para generar nuevas estructuras emergentes en función de cada contexto de aplicación.

### 5.3. Fases del proceso de participación: finalidad y metodología.

En esta primera fase, la comunicación está orientada a descubrir la importancia y la forma en la que el contenido de la política, plan,... se puede enriquecer con la implicación de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas. Por tanto es importante que el dominio de ambos ámbitos confluya para dar claridad y forma al proceso.

# Fase 1: Diseño de la Propuesta del Proceso

» Esta primera fase es una fase de reflexión, de valoración, de consolidación de un proyecto, ... "idas y venidas de personas implicadas

y de documentación",... para construir un "proyecto contextualizado y abierto" al que poder invitar a participar para generar, sin perder el objetivo, el sentido del propio proceso de construcción.



<p><b>1.1. DAR RESPUESTA A UNA NECESIDAD PLANTEADA</b></p>	<p>La necesidad puede surgir por diferentes vías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la necesidad de toma de decisiones o desarrollo bien en el ámbito Legislativo, en el desarrollo de Planes,... que tiene una Dirección General, Departamento, organismo...; Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación [DGPC, AEYC] recibe una petición.</li> <li>• En ocasiones, la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación [DGPC, AEYC] alerta de temas de interés detectados para la mejora de las políticas públicas, al organismo correspondiente.</li> <li>• Los Itinerario de Entidades Locales pueden desembocar o incluir Procesos de Participación, conectándose ambas metodologías.</li> </ul> <p>Este primer contacto propicia la necesidad de <b>iniciar un proceso de participación.</b></p>	<p> <b>PRIMER CONTACTO</b></p>
<p><b>1.2. ABRIR Y COMPARTIR POSIBILIDADES CONTEXTUALIZADAS. CUÉNTAME... Y YO TE CUENTO</b></p>	<p><b>Hacer emerger las necesidades y expectativas puestas en el proceso de participación, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades de trabajo conjunto:</b></p> <p><b>Cuéntame...</b> de qué estamos hablando... <b>y yo te cuento</b>, las posibilidades que proporcionan los procesos participativos</p> <p>Marco de posibilidades: Algo de filosofía "Que es y qué no es la participación", objetivos, por qué y para qué poner en marcha un Proceso Participativo: qué puede aportar en esta situación concreta, identificar actores y posibles dificultades.</p>	<p> Reuniones: Compromiso de puesta en marcha de un P. de Participación</p> <p> Doc. 1/Sentido y claves del modelo de participación propuesto por la DGPC, AEYC</p> <p> Doc. 2/ Bases de la propuesta del Proceso de Participación: Primeras sugerencias a debatir, dinamismo y diseño de la propuesta del proceso</p>
<p><b>1.3. HACER EXPLÍCITO EL COMPROMISO INICIAL</b></p>	<p><b>Valorar la "Propuesta: Primeras sugerencias a debatir" y hacer explícito el compromiso de inicio. La Propuesta</b> se irá completando a lo largo del proceso: Visión/ Misión /Legislación existente relacionada/ Identificación de Problemas/ Diagnostico de Partida/ Qué se va abordar y qué no/ Objetivos Estratégicos/ Cronograma/ Compromiso de feed-back/Soportes en Red/...</p>	<p> Doc. 3/ Propuesta del proceso de participación (guión)</p>

Más allá de que, por una vía u otra, emerja la necesidad del proceso (1.1.), la decisión y propuesta debe surgir y convertirse en un compromiso real desde el organismo con capacidad de decisión; con el apoyo y acompañamiento de la equipo responsable en materia de Participación ciudadana.

Las primeras reuniones permiten hacer emerger las necesidades y expectativas puestas en el proceso de participación (1.2.), las posibilidades del trabajo conjunto estableciendo unos referentes para guiar el proceso, así como delimitar el objetivo (idoneidad, sentido del hecho de iniciar un proceso de participación, la participación en un escenario compartido, así como las, claves fundamentales para la puesta en marcha de un proceso de participación/ Doc.1).

Es un proceso de ampliar la visión, abriendo posibilidades desde una perspectiva longitudinal y global, para concretar las bases consensuadas (sentido, bjetivos, actores, contenido, comunicación y soportes, estructura y definición específica de ese proceso, así como del proceso de debate y seguimiento/ Doc.2).

La propuesta requiere un análisis legislativo que haga emerger la estructura del contenido del proceso así como las claves que dan forma y dinamismo al proceso de participación: punto de partida, tiempos, marco de referencia, actores, información, reglas del juego, qué hacer tras las aportaciones...; definiéndose así una primera propuesta viable, específica, con objetivos y actores claramente definidos, respondiendo a una realidad y contexto determinado/ (Doc. 3).

Esta propuesta, final de esta primera etapa, es la expresión de la dimensión del compromiso con el proceso de participación. Es el punto de partida de la segunda etapa de esta primera fase, en la que se irá consolidando el proyecto; hasta elaborar la propuesta definitiva y el cronograma del proceso.



Tras el contraste definitivo, mostrar en forma de presentación el proyecto como proceso y como ejercicio de transparencia de los compromisos adquiridos, será la base para poder iniciar la "Fase de Participación".

Esta fase es la esencia del modelo, sin ella el proceso no existiría, por otra parte, sin el resto de fases perdería su sentido. La etapa de “Información y Presentación Pública” es una expresión del objetivo, sentido y compromisos que se adquieren en el proceso.

Si buscamos una participación efectiva en un proceso transparente, deben estar muy claras las reglas de juego (quién convoca, referentes, quién participa, plazos,...) y los límites (qué se va a abordar y qué no, posibilidades de aplicación, contexto en el que se enmarca,...), en la misma medida que se abren muchas posibilidades de generar nuevas ideas u otros ámbitos y propuestas a abordar en otros momentos.

## Fase 2: de Participación

» Esta segunda fase, es la esencia de los procesos de participación, ya que los participantes y especialmente la interacción del sistema que se genera, aporta un gran valor añadido. El hecho de pensar juntos en una misma dirección, genera nuevas perspectivas y enriquece el proyecto de forma sustancial, y este es uno de los objetivos básicos de la esencia de los procesos de participación.

### [ 3. INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN PÚBLICA ]

```

    graph LR
      A[FASE DE PARTICIPACIÓN] --> B[INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN PÚBLICA]
      B --> C[Talleres de Deliberación]
      C --> D[Compromiso Político]
      D --> E[Retorno]
    
```

- Realizar la **comunicación oficial** oportuna (carta,...) de inicio del proceso, a la ciudadanía y especialmente a las personas a las que se invita a participar en la fase de Participación: carta de convocatoria y medios idóneos para la participación.
- **Preparación** de la logística para la presentación y para iniciar adecuadamente la etapa de deliberación.
- **Presentación Pública del Proceso y de la metodología propuesta.**
- **Publicación del inicio** del Proceso: Web,...

- Com / Carta de comunicación de Inicio Proceso y/o invitación a participar en el proceso
  - Correos/ Logística
- Plenario: Presentación Pública
- Doc. 4 /Presentación tipo del Proceso de Participación y Cronograma
- Acto de comunicación a los actores claves
  - Web

## 4. TALLERES DE DELIBERACIÓN



<p>4.1. ESCUCHA [“A LA CARTA” Y ESPECIAL PARA CADA PROCESO]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acto de comunicación a los actores claves del comienzo del proceso.</li> <li>■ Reuniones y sesiones por sectores, por grupos y/o plenarios.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de actas, validaciones y retornos</li> <li>• Preparación de actos diversos: logística,...</li> </ul> </li> <li>■ Evaluación de los Talleres de Participación/Fase de participación: “Encuesta de evaluación por parte de los participantes del Taller específico y/o la Fase de Participación en su conjunto”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plenario             <ul style="list-style-type: none"> <li>Doc. 4 /Presentación tipo del Proceso de Participación y Cronograma</li> </ul> </li> <li>Reuniones: convocatorias             <ul style="list-style-type: none"> <li>Doc. 5/ Dinámica y Actas: Fase Participación</li> </ul> </li> <li>Doc. 8. Modelo de evaluación de los Procesos de Participación:</li> <li>Doc. 8B/E.Ev Part/Encuesta de evaluación por parte de los participantes del Taller específico y/o la Fase de Participación en su conjunto</li> </ul>
<p>4.2. CIERRE DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN: PLENARIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaboración de las conclusiones.</li> <li>■ Termina la fase de deliberación, presentando en plenario el Informe final de proceso de Deliberación.</li> <li>■ Presentación a la Dirección General u organismo correspondiente Implicado el Informe final del Proceso de Deliberación, con todas las aportaciones elaboradas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plenario             <ul style="list-style-type: none"> <li>Doc. 6/ Informe final del Proceso de Deliberación</li> </ul> </li> </ul>

## 5. COMPROMISO POLÍTICO

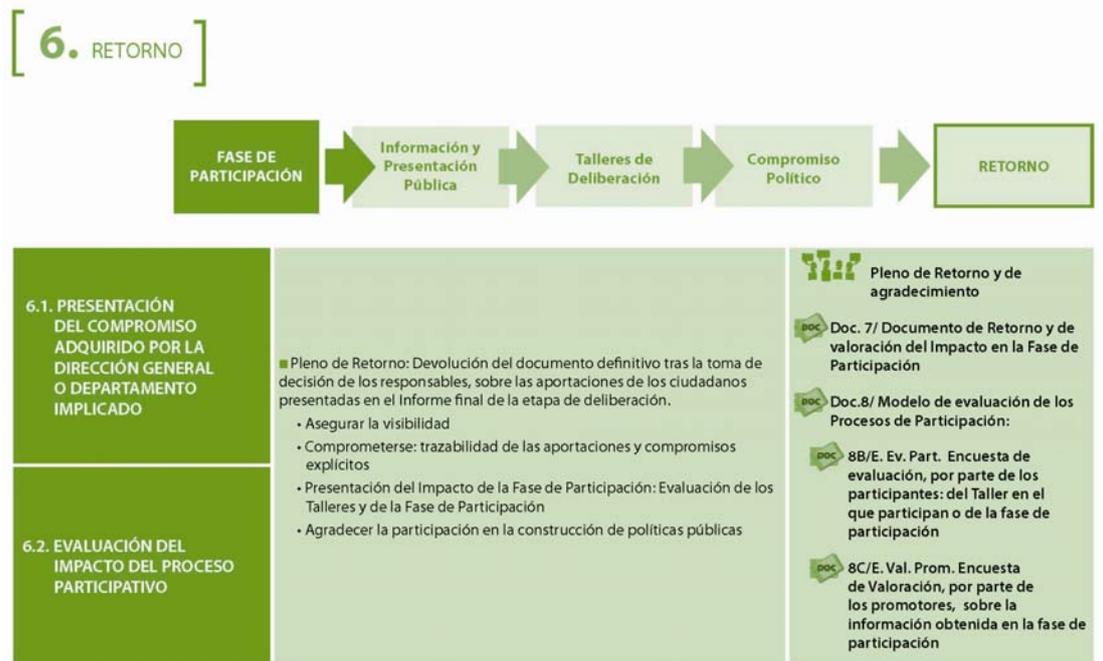


<p>ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE COMPROMISOS DEFINITIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asegurar la viabilidad legal, económica y social de la propuesta definitiva.</li> <li>■ Elaborar el Documento de Retorno:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visibiliza la trazabilidad de todas las aportaciones</li> <li>• Establece compromisos.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Asesorías</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Doc. 7/ Documento de Retorno y de valoración del Impacto en la Fase de Participación.</li> </ul>
---	---	--

Tras la deliberación por parte de los actores, es el momento en el que los responsables del proceso deben valorar cada una de las propuestas y aportaciones, desde una perspectiva global o por bloques y desde el detalle de cada aportación. Por tanto es un momento de toma de decisiones y de compromiso explícito con los actores de esta fase y con la esencia del propio proceso.

Además de un enfoque que permita la toma de decisiones argumentada, es necesario contar con el apoyo de las **asesorías internas del Gobierno de Aragón, para asegurar la viabilidad** tras la toma de decisiones.

El **Documento de Retorno y de valoración del Impacto en la Fase de Participación**, toma como base el “Informe final del Proceso de Deliberación”, incluyendo las aportaciones aceptadas y no aceptadas, argumentando cada una de ellas y realizando un análisis global de las aportaciones, de forma cuantitativa y cualitativa. Además establece los compromisos de futuro y el calendario.

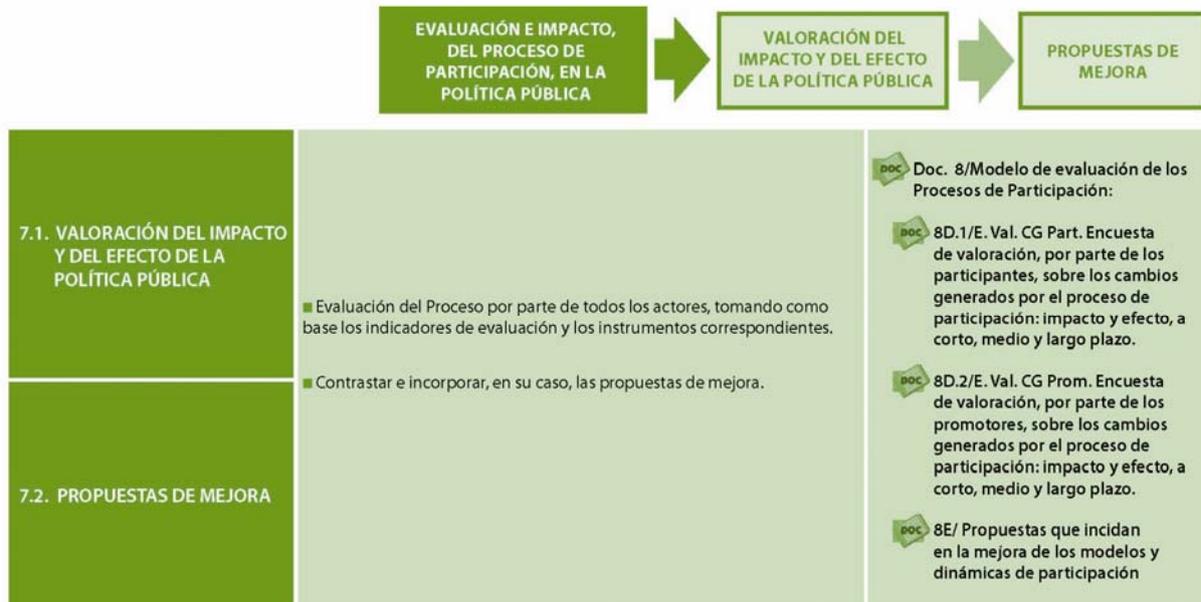


El Pleno de Retorno, es un momento en el que el proceso se materializa en una forma concreta y conecta con la sensación de satisfacción de un trabajo compartido. En buena medida ese sentimiento, como barómetro del proceso, tiene sus raíces en cómo los responsables del proceso responden a las aportaciones y cómo enfocan la continuidad del mismo.

Lo importante es ubicarnos en lo hecho hasta ahora, en las aportaciones recibidas,... y también en la valoración de las mismas... sin olvidar la trazabilidad y el marco de futuro con compromisos de seguimiento. Por ello el Doc.7, como guión de este momento, hace un itinerario por estos tres momentos y finaliza como no puede ser de otro modo con el agradecimiento.

## 🌀 Fase 3: Evaluación del impacto y del efecto, del Proceso de Participación, en la política.

### [ 7. EVALUACIÓN E IMPACTO, DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN, EN LA POLÍTICA PÚBLICA ]



El **modelo de evaluación es transversal**, ya que cada momento requiere de análisis y revisión continua, por tanto cada uno de los aspectos analizados, de los instrumentos y de los momentos facilitan la reflexión y las adecuación a las nuevas necesidades.

El modelo incide en los diferentes actores y consta de 2 ejes fundamentales que se fusionan en una guía de evaluación:

- un **modelo de indicadores de evaluación para las fases de Diseño y de Participación**, que tiene como eje esos cuatro aspectos



- Y se complementan con el **análisis de los cambios generados en:**

## Fase 4: Seguimiento del proceso y de los compromisos adquiridos.

### [ 8. SEGUIMIENTO DEL PROCESO Y DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS ]



Es importante que se defina un itinerario de seguimiento y comunicación a los participantes hasta la consecución de los objetivos por los que se desarrolló este proceso. Para ello se definirá y se comunicará el Itinerario de seguimiento y comunicación. Con esta cuarta fase, hemos recorrido el proceso completo.

Los instrumentos para la facilitación de cada fase, de los que podemos encontrar referencias a lo largo de este artículo, son desarrollos que ponen en valor la participación, profundizando en la función de cada fase.

Cada proceso que se dinamiza es una experiencia única. Una metodología es de calidad cuando se adapta a las variables y dimensiones de cada situación, de cada fase y de cada experiencia. En la medida que este modelo sirva para esto, estará cumpliendo con su función.

### Bibliografía

Dirección General de Participación Ciudadana (Coords.). (2011). *Memoria 2007-2011. Dirección General de Participación Ciudadana. 4 años de innovación democrática*. Zaragoza: Dirección General de Participación Ciudadana. Departamento de Presidencia. Gobierno de Aragón.

Dirección General de Participación Ciudadana, Acción exterior y Cooperación, Gobierno de Aragón (Coords.). (2012). *Cuaderno metodológico nº1 de Participación Ciudadana*. (En línea) <http://aragonparticipa.aragon.es/content/cuaderno-metodologico-de-participacion-n1-ciudadana>. (Consultado el 30 de marzo de 2014).

## **6. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS: CÓMO EVALUAR UNA PÁGINA WEB MUNICIPAL**

*Chantal Giner Casado, Licenciada en Ciencias Políticas. Consultora especializada en Participación Ciudadana .*

*Maite Larragueta, Licenciada en Ciencias Políticas. Consultora especializada en Participación Ciudadana.*

### **6.1. Introducción.**

Si cualquiera de los más de 8.000 ayuntamientos que existen en España quiere encontrar herramientas para convertirse en un ayuntamiento más participativo y más abierto, habitualmente las busca en la caja de las nuevas tecnologías. Por ello nos preguntamos: ¿Son realmente útiles las nuevas tecnologías para aumentar y mejorar la calidad y la intensidad de la participación ciudadana en el ámbito de las políticas locales de transparencia y participación ciudadana? Actualmente se ha generalizado el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en nuestra sociedad y también en el funcionamiento cotidiano de las Administraciones Públicas. Asimismo ha aumentado la reivindicación del espacio público de debate y decisión por parte de la ciudadanía, lo cual ha favorecido la proliferación de plataformas tecnológicas que pretenden ponerse al servicio de la participación ciudadana, unas como extensión y soporte de mecanismos más convencionales y presenciales de participación, otras con entidad propia. Partimos de la hipótesis de que las herramientas puestas a disposición de la ciudadanía por parte de las instituciones públicas, en este caso de la administración local, buscan realmente fomentar una participación ciudadana real y vinculante, una participación que se traduzca en la incorporación a las decisiones públicas de los diferentes puntos de vista y opiniones de la sociedad. Las nuevas tecnologías pueden dar un importante impulso a los diferentes niveles de la participación ciudadana (información, consulta, codecisión) y aumentar sus beneficios, los cuales debemos evaluar y deben autoevaluar los propios ayuntamientos. Con este objetivo principal elaboraremos un listado de indicadores que estructurarán una matriz de evaluación que nos permitan medir la calidad de un portal web de participación ciudadana y/o transparencia.

No debemos perder de vista el hecho de que los ayuntamientos constituyen la Administración Pública relacional y próxima por excelencia y son piezas clave en la tarea de implicar a la ciudadanía y a los colectivos sociales en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas. Además las TICs pueden mejorar el funcionamiento de los mecanismos de participación presenciales al contribuir a mejorar la calidad y cantidad de información de esas experiencias participativas.

En los últimos años los gobiernos locales han visto impulsada la utilización de las TICs en el fomento de la participación ciudadana desde los ámbitos europeo, nacional y regional. La **Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local** ya establecía la utilización plena de las TICs para mejorar la transparencia del funcionamiento de las administraciones locales. Esta directiva se aplicó en la redacción de *la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local*, que establece la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas. Desde entonces se ha producido un desarrollo de lo que se ha denomina Gobierno Abierto, una nueva forma de comunicación permanente, transparente y bidireccional entre la Administración y los y las ciudadanos y ciudadanas que permite la participación efectiva de estos y estas en la decisión, colaboración y control de la Administración. El concepto de Gobierno Abierto está directamente relacionado con el de Gobernanza, es decir, un sistema de administración en red en el que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas. De esta manera todos aquellos actores sociales que ostenten intereses, recursos y/o visiones deberán poder incorporarse en las redes de participación. Los principios de buena gobernanza que deberían ser trasladados al uso de una buena página web de participación ciudadana municipal deben garantizar 3 aspectos fundamentales: 1. Que estén todos los actores que han de estar asumiendo el rol que les corresponda, 2. Que los actores tengan las condiciones necesarias para poder tomar decisiones, y 3. Que se puedan tomar decisiones.

Internet es un medio para alcanzar los objetivos de la Gobernanza y el Gobierno Abierto, más en concreto la Web 2.0, una nueva “plataforma” que supone la desaparición de jerarquías para convertirse en un espacio multidireccional y multidimensional, donde todos los actores pueden interactuar con todos, y en la que, por tanto, el ciudadano tiene un papel activo y protagonista. Este espacio de apertura está disponible tanto para ciudadanos como para los propios empleados públicos, creándose estructuras de participación y colaboración a través de diferentes plataformas y herramientas, como por ejemplo wikis, blogs, redes sociales, etc. Además, la web 2.0 ha revolucionado también la forma en la que se accede a gran cantidad de información y de datos.

## **9.2. ¿Nuevas tecnologías, nuevos paradigmas?**

Como ya hemos comentado, la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación supuso una revolución en muchos aspectos de la sociedad, un cambio radical en la forma que tiene ésta de relacionarse y comunicarse y que afectó por extensión a la forma en la que las administraciones públicas actuaban hasta el momento. Surgió a partir de entonces una especie de euforia tecnológica en la administración, que vio en las TICs, aunque quizás de una forma un poco ingenua, la solución a las acusaciones de ineficiencia y alejamiento de las necesidades reales de la sociedad de las que venía siendo objeto. Todas las administraciones, al amparo del marco legislativo correspondiente, comenzaron a reformar sus organizaciones para adaptarlas en un primer lugar a la simplificación de los trámites administrativos gracias a las carpetas ciudadanas propuestas por el gobierno electrónico con todo un catálogo de trámites administrativos e información de interés, y ahora más recientemente a los principios de la nueva Santísima Trinidad del Gobierno abierto impulsada por el memorando de 2009 del Presidente Obama sobre Transparencia y Gobierno abierto, de transparencia, colaboración y participación.

La inversión y el esfuerzo realizados a la hora de trasladar estos nuevos mecanismos de gestión administrativa al lenguaje de las nuevas tecnologías han sido ingentes, pero está por demostrar todavía su efectividad y su universalización, sobre

todo en el caso del gobierno electrónico, donde las dificultades que suponen para los ciudadanos la necesidad de la firma electrónica para acceder a los trámites y de unos conocimientos informáticos básicos que permitan proporcionar de manera telemática los documentos solicitados, han disuadido a la mayoría de utilizar estos servicios, poniendo en entredicho su viabilidad.

En el caso del Gobierno Abierto, la situación es similar; han proliferado las páginas de datos abiertos (open data) y transparencia pero sigue faltando información destinada a la ciudadanía corriente sobre su existencia y su utilidad, lo que hace de éstas unos instrumentos infrautilizados de momento. Por otro lado, y a pesar de ser uno de los principios rectores del gobierno abierto, la incorporación de la participación ciudadana al ámbito tecnológico todavía es muy incipiente en las administraciones públicas de nuestro país. No es un problema sólo de incorporar la participación a través de las nuevas tecnologías, si no de una crisis de la participación ciudadana a nivel institucional.

El contexto actual de crisis económica parecer haber hecho retroceder la tendencia que se estaba dando, sobre todo en la administración local, de crear áreas y estructuras destinadas al fomento de la participación ciudadana, eliminando éstas o reduciendo significativamente los recursos destinados a este tipo de actividades. Esto se debe en buena parte a la poca importancia que se le ha dado tradicionalmente a esta materia, considerándola algo residual y fácilmente desechable en cuanto las condiciones no fueran lo suficientemente favorables. Si las administraciones fueran conscientes de los beneficios que reporta consultar a la ciudadanía su opinión y/o dejarla participar en la toma de decisiones a la hora de planificar sus políticas públicas en términos de eficiencia económica y legitimidad se replantarían muy seriamente esta decisión, sobre todo en esta época de austeridad y rigor presupuestario en las administraciones y desafección política en la sociedad. Lejos de reducirse a la mínima expresión, la participación ciudadana debería erigirse como el eje principal sobre el que gira toda la actividad político-administrativa, y aprovechándose de las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías convertirse en un instrumento universal de cultura política democrática.

Resulta curioso por el contrario, comprobar el dinamismo con el que la sociedad civil ha reaccionado ante la falta de canales de comunicación y participación institucionales, creando por iniciativa propia herramientas para conocer e incorporar la opinión de la ciudadanía sobre ciertos temas, tan tecnológicamente avanzadas que parecen ciencia ficción.

### **6.3. Cómo autoevaluar un portal web participativo municipal.**

A continuación proponemos una serie de indicadores que podrá utilizar un ayuntamiento para autoevaluar su página web de participación ciudadana.

#### **GRUPO 1: Indicadores relacionados con la coordinación de la herramienta: ¿CÓMO SE ORGANIZA LA PÁGINA WEB?**

##### **1.1 Las tareas previas: ¿Cómo la preparamos?**

- 1.1.1 Ha existido consenso político a la hora de planificar la estrategia municipal de participación ciudadana y en concreto en la decisión de poner en marcha el portal *web*.
- 1.1.2 Los distintos departamentos municipales participan en la planificación y el desarrollo de la página *web* de manera transversal.
- 1.1.3 La planificación de la página *web* se realiza de manera cogestionada y no jerárquica entre los diferentes departamentos municipales.
- 1.1.4. Los recursos económicos previstos (presupuesto municipal) son adecuados para el mantenimiento de la *web*
- 1.1.5 Los recursos humanos asignados son adecuados.
- 1.1.6 El grado de especialización de los recursos humanos asignados es adecuado.
- 1.1.7 Existe una planificación estratégica e integral de participación ciudadana municipal que se ve reflejada en las secciones de la *web*.

##### **1.2 El diseño:**

- 1.2.1 El diseño es atractivo, no es plano y monótono, invita a navegar por ella.
- 1.2.2 El diseño es intuitivo y facilita la utilización de la página *web*.
- 1.2.3 La información está bien organizada visualmente y no dispersa la atención.
- 1.2.4 La *web* está adaptada para facilitar la accesibilidad a las personas con discapacidad

- 1.2.5 Existe un *banner* de acceso directo desde la página de inicio de la *web* municipal.
- 1.2.6 Existen otras formas de acceso a la *web*.
- 1.2.7 Existe una estrategia de posicionamiento de la *web* en buscadores de Internet (SEO).
- 1.2.8 Existe un sistema de recogida de sugerencias para la mejora de la *web*

## **GRUPO 2-Indicadores relacionados con la forma de participación. ¿CÓMO SE PARTICIPA?**

### **2.1. Nivel de participación 1: Información/Formación/Comunicación:**

- 2.1.1 La página *web* contiene apartados que corresponden al primer nivel de participación ciudadana (información), por ejemplo: noticias locales y generales, eventos, actividades, normativa sobre participación ciudadana, subvenciones, convocatorias municipales.
- 2.1.2 La página *web* incluye sección de *open data*: salarios municipales, documentos de rendición de cuentas, memorias municipales de consecución de objetivos, actas y acuerdos de los plenos y las juntas de gobierno.
- 2.1.3 La ciudadanía puede subir contenidos informativos.
- 2.1.4 La ciudadanía puede hacer comentarios a las informaciones publicadas
- 2.1.5 Existe un registro de asociaciones telemático cuyos datos están abiertos a la ciudadanía
- 2.1.6 Existe acceso directo desde la página *web* a las redes sociales para este nivel de participación.
- 2.1.7 La información facilitada está actualizada (menos de 15 días)

### **2.2. Nivel de participación 2: Consulta/Deliberación:**

- 2.2.1 Existe un sistema de recogida de quejas y sugerencias protocolizado donde se incluyen entre otros, plazos de obligatoriedad de respuesta.
- 2.2.2 La página *web* recoge instrumentos municipales de consulta y deliberación ciudadana y su reglamentación, por ejemplo: foros ciudadanos, encuestas ciudadanas...
- 2.2.3 La página *web* aporta documentación relevante relacionada con los temas sobre los que traten en estos procesos deliberativos o de consulta.
- 2.2.4 La página *web* informa sobre canales de consulta/deliberación alternativos al propio portal *web* de carácter presencial. (mesas deliberativas, consejos ciudadanos...)
- 2.2.5 Existe la posibilidad de que la deliberación/consulta sea bidireccional; La ciudadanía puede proponer temas de consulta y deliberación al ayuntamiento.
- 2.2.6 Existe acceso directo desde la página *web* a las redes sociales para este nivel de participación.

### **2.3 Nivel de participación 3: Decisión/Cogestión:**

- 2.3.1 La página *web* acoge procesos participativos abiertos en el municipio.
- 2.3.2 La página *web* informa sobre canales alternativos de decisión/cogestión al propio portal *web*.
- 2.3.3 La página *web* facilita información sobre procesos participativos ya realizados.
- 2.3.4 Los asuntos a debatir son relevantes en la agenda política del municipio.
- 2.3.5 La página *web* aporta documentación relevante relacionada con el tema del que trate el proceso participativo.
- 2.3.6. Existe acceso directo desde la página *web* a las redes sociales para este nivel de participación.

### **GRUPO 3-Indicadores relacionados con los participantes. ¿QUIÉN PARTICIPA?**

**3.1 Difusión de la Página Web** (la calidad de la información sobre ella y la adecuación de los canales de difusión en cuanto a cantidad y naturaleza determinará la cantidad y las características de los y las visitantes y participantes):

- 3.1.1 Los canales de difusión de la existencia de la página *web* son aptos para llegar a todos los potenciales participantes (SMS, *e-mails*, carteles, dípticos, bandos municipales, radio y televisión municipal).
- 3.1.2 La información facilitada sobre la página *web* define claramente sus objetivos y funcionamiento.
- 3.1.3 El ayuntamiento realiza actividades de formación sobre la política municipal de participación ciudadana entre la ciudadanía.
- 3.1.4 El ayuntamiento realiza actividades de formación sobre el uso de la página *web* entre la población del municipio.
- 3.1.5 El ayuntamiento ofrece información y formación interna sobre cómo gestionar y participar en la página *web*.

### **3.2 Participantes en la Página Web:**

- 3.2.1 Existen memorias e informes sobre el número de participantes.
- 3.2.2 Se incluyen datos demográficos de los participantes.
- 3.2.3 Se incluyen datos sobre el acceso a la página *web* de colectivos sociales con dificultades de participación (mujeres, jóvenes, tercera edad, nacionales de otros países, discapacitados)

- 3.2.4 Se incluyen datos sobre el acceso a la página *web* de agentes sociales organizados
- 3.2.5 Se incluyen datos sobre las personas que participan activamente en la página *web* respecto a las que sólo la visitan.
- 3.2.6 La protección de los datos personales es adecuada.
- 3.2.7 La política de protección de datos es claramente visible en la *web* para los usuarios y usuarias.
- 3.2.8 En el caso de procesos participativos consultivos y/o decisorios, el proceso de votación está correctamente organizado para evitar la posibilidad de voto múltiple.

**GRUPO 4-Indicadores relacionados con los resultados de la participación a través de la herramienta. ¿QUÉ OBTENEMOS DE LA PARTICIPACIÓN?**

- 4.1 Se publican en la *web* documentos de devolución y retorno de resultados de procesos participativos, (deliberativos y decisorios, presenciales y telemáticos): estadísticas, diagnósticos, documentos previos a reuniones, planes de acción, memorias.
- 4.2 Existen informes sobre la incidencia de la página *web* en la mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía.
- 4.3 Existen informes sobre la incidencia de la página *web* en la generación de cultura participativa.

Para facilitar el autodiagnóstico del ayuntamiento proponemos la utilización de una matriz de evaluación que permita responder a las preguntas que nos formulan los indicadores en términos de ALTO, MEDIO o BAJO.

INDICADORES GRUPO 1	ALTO	MEDIO	BAJO	OBSERVACIONES
1.1.1				
1.1.2				
1.1.3				
1.1.4				
1.1.5				
TOTAL				

#### **6.4. Algunos consejos para una *web* municipal de participación ciudadana de calidad.**

Por último, siguiendo los criterios de evaluación establecidos en el apartado anterior queríamos realizar una serie de recomendaciones para ser tenidas en cuenta a la hora de poner en marcha un portal de participación ciudadana con la mayor calidad posible. Con estos consejos pretendemos que los portales *web* institucionales de participación se conviertan en un instrumento imprescindible de las políticas municipales de participación ciudadana, que sea estable y duradero, que vaya más allá de los vaivenes políticos y sobre todo que sea un instrumento conocido y utilizado por toda la población.

La calidad de la *web* no dependerá sólo de la cantidad de información que se presente en ella, si no también de toda una serie de factores que van desde condicionantes externos que afectan a toda la política municipal de participación ciudadana a aspectos más técnicos de diseño, o a las estrategias de difusión planeadas.

##### **Condiciones previas**

Debemos tener en cuenta que existen elementos que son externos al diseño y contenidos de la página o portal web de participación ciudadana, que tienen relación con la concepción que la entidad local tiene de lo que debe ser una política de participación ciudadana. Sobre ellos hay suficiente información publicada pero no está de más recordarlos, sobre todo porque de ello dependerá en buena medida el éxito de nuestro portal de participación ciudadana.

- Liderazgo y consenso político y social. Una política de participación ciudadana que pretenda definirse como seria debería contar en primer lugar con la aprobación y la implicación de todas las fuerzas políticas y de otros actores relevantes. De esta forma se garantiza su sostenibilidad a largo plazo, ya que la participación ciudadana pasaría a ser una política estratégica dentro del municipio, al mismo nivel que el urbanismo o los servicios sociales, por poner algunos ejemplos. Por otro lado es fundamental un liderazgo claro dentro de la organización a la hora de dirigir la implantación de una política de participación. Es habitual que las

funciones de gestión de la participación ciudadana se lleven desde una concejalía propia o muchas veces compartida con otras áreas cuando lo deseable sería que se hiciese desde la misma Alcaldía como una manera de otorgarle cierta autoridad que evitase que se diluyesen los esfuerzos. Más importante que las tecnologías a utilizar, será la implicación de toda la organización en este objetivo común, desde el liderazgo político hasta la participación de los empleados, y por supuesto, de los ciudadanos, que serán los beneficiarios finales del servicio de la Administración. Para todo ello, como veremos, es necesario un profundo proceso de cambio cultural y de formación de todos los agentes intervinientes.

- Planificación de las políticas de participación ciudadana y transversalidad. Es esencial que exista una planificación estratégica e integral de la participación ciudadana. De nada sirve tener una página *web* con los últimos avances tecnológicos y/o saturada de información si detrás no hay una política de participación ciudadana “sólida”. Esto se consigue entre otros, con unos objetivos claros, unos recursos asegurados, una buena planificación temporal de las actuaciones a emprender, una buena estrategia de comunicación. Tiene que ser además transversal e incluir en su gestión a todas las áreas municipales convirtiéndose así en una política integral. La *web* debe ser el reflejo de esta política, no un hecho aislado, debe centralizar toda la actividad referente a la participación ciudadana.
- Recursos suficientes: Deben garantizarse recursos tanto humanos como técnicos adecuados para gestionar estas políticas de participación y el portal *web* en concreto. La política de participación ciudadana debe contar con una partida presupuestaria propia que permita su correcto desarrollo.

#### **Diseño y usabilidad**

- Intuitivo y de fácil uso. La navegación por la *web* debe ser sencilla, evitando en la medida de lo posible los pasos innecesarios que disuaden a los usuarios de continuar profundizando en los contenidos de la página.
- Atractivo. El diseño de la *web* además de funcional debe resultar atractivo a la vista; Unas páginas sobrecargadas de información pueden provocar el rechazo del usuario que se siente perdido ante esa avalancha de cuadros, imágenes, enlaces

etc. Habría que intentar compaginar la sencillez visual con la cantidad de información y secciones previstas.

- Enlaces externos. Hay que prestar atención a la colocación de enlaces externos en forma de *banner*. Deberían estar directamente relacionados con las actividades de participación y colocarlos en un número adecuado para evitar que saturen y dispersen la atención.

### **Accesibilidad**

- Pautas de accesibilidad: La página *web* de participación debe estar adaptada a lo establecido por la Ley 56/2007 de medidas de impulso de la sociedad de la información en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.

### **Seguridad**

- Protección de datos: la seguridad en el tratamiento de los datos personales facilitados por los usuarios debe ser clara.

### **Visibilización**

- Formas de acceso: Es indiscutible que hay que colocar un acceso al portal de participación desde la página *web* municipal. Hay que asegurarse además que se coloque en un lugar que sea visible nada más acceder a la web, que no se confunda entre los miles de *banners* y anuncios que suelen poblar muchas veces las *webs* de los ayuntamientos. Además se buscarán otros modos de acceso, con el objetivo de incrementar la visibilización de la página y con ello las posibilidades de darse a conocer entre la población.
- Formación interna: Todos los empleados municipales directa o indirectamente implicados en la gestión de la *web* de participación deberían recibir formación sobre su funcionamiento y normas de entrega de datos e información establecidas. Unas pautas de funcionamiento claras y coherentes y una buena formación pueden incidir de manera muy positiva en el éxito del proyecto, contribuyendo a lograr el apoyo y la implicación del personal municipal.
- Formación externa. Es fundamental informar y formar a la ciudadanía sobre la existencia y las formas de aprovechamiento de la *web*. Si se detectara una falta de

alfabetización digital por parte de la población del municipio, realizar cursos de formación sobre nuevas tecnologías previamente.

- Campañas de difusión. Se han de planificar cuidadosamente estrategias de publicidad de la implantación de la *web* de participación. Las campañas deben llegar a toda la población pero sobre todo a aquellos colectivos que suelen tener habitualmente más dificultades para participar. No deben limitarse únicamente a un momento puntual, por ejemplo con motivo de su puesta en funcionamiento, sino que deben ser campañas periódicas para garantizar un conocimiento progresivo por parte de la población. En cuanto a los medios a utilizar pueden ser muy diversos y no necesariamente hay que recurrir a empresas externas con el gasto extra que supone sobre todo en este contexto de crisis económica general. Por ello sería interesante aprovechar recursos (presentaciones para asociaciones, colegios y la población en general, ruedas de prensa, stand en algún acontecimiento) y medios de comunicación locales (radio, televisión, periódico, *web* de noticias) si se cuentan con ellos.
- Posicionamiento en buscadores. Con el objetivo de aumentar la popularidad del portal debería establecerse una estrategia sobre posicionamiento en internet que mejore su visibilidad en los resultados de los diferentes buscadores. Etiquetas claras, incluir enlaces de la *web* en páginas de temática parecida, publicar noticias sobre la *web* en medios digitales son algunos ejemplos.

#### **Contenidos de la *web***

- Niveles de Participación: Para ser una buena *web* de participación ciudadana deberían existir apartados que correspondiesen con los tres niveles de participación identificados (información, consulta-deliberación, decisión).
- Recogida de información: Se debería incluir un buen sistema de recogida de quejas y sugerencias, con normas estandarizadas para la correcta gestión de éstas (plazos, flujos de trabajo, funciones de cada responsable, análisis de la información...)
- Temática: Es muy importante la relevancia de los temas que se traten en cada uno de los apartados (información, deliberación, decisión). Cuanta mayor sea la importancia de éstos, mayor imagen de seriedad y compromiso ante la

ciudadanía se adquiere favoreciendo la implicación de ésta en la política municipal y por extensión en el desarrollo de una cultura participativa. No es lo mismo que la página de participación se llene únicamente de información sobre actividades festivas de la población que lo haga sobre la puesta en marcha de un presupuesto participativo.

- Documentación: La *web* debería contener al menos un apartado de documentación, con documentos relativos a la actividad municipal, que además de mejorar la transparencia del ayuntamiento permiten el debate y la participación posterior sobre futuras actuaciones del consistorio, en línea con los principios del gobierno abierto. Memorias, actas de los plenos y acuerdos de la junta de gobierno, etc.
- Actualización. Los contenidos de la *web* deben actualizarse regularmente. Lo contrario muestra una falta de interés por parte de la administración que repercute negativamente en la opinión de los ciudadanos.
- Procesos decisorios. En el caso de organizar en la *web* algún proceso participativo con carácter decisorio se deberá poner la máxima atención y rigor a la hora de organizar el proceso de votación, evitando la posibilidad de voto múltiple por un mismo usuario/a. Garantizar este hecho otorga fiabilidad, confianza y legitimidad a la administración local.
- Redes Sociales. Es importante hoy en día incorporar accesos a redes sociales como forma de aumentar los canales de información que ofrece el ayuntamiento. No hay porqué saturar al ciudadano incluyéndose todas las que existen, hay que ser cuidadoso y seleccionar las que pueden ser más útiles y más fácilmente accesibles teniendo en cuenta las características de cada municipio.
- Medios alternativos o complementarios de participación. Una manera más de ampliar los cauces de participación es dando publicidad a través de la *web* de otras formas alternativas de participación, por ejemplo si hay en marcha algún proceso participativo presencial que no utiliza herramientas tecnológicas, explicando su funcionamiento y cómo incorporarse a ellos.

Quisiéramos terminar recordando que una página *web* es una tarjeta de presentación de la institución que la promueve y que de la impresión que ésta cause se verá beneficiada la credibilidad y la legitimidad de toda la política municipal, no sólo de las actividades destinadas al fomento de la participación ciudadana.

### **Bibliografía:**

- FUNDACIÓN CATALUNYA SEGLE XXI (1998). La democracia de los ciudadanos: Convenció Cívica Catalana per a la Renovació de la Cultura Política: 1997-1998. Barcelona: Fundació Convenció Cívica Catalana.
- PINDADO, F. (2000). La participación ciudadana en la vida de las ciudades. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP, Estudios Goberna.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza, las transformaciones de las AAPP de nuestro tiempo. Madrid: INAP.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). La gobernanza europea, un libro blanco. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- COTINO HUESO, L (coord. 2007). Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Granada: Comares.

### Normativa

- Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local, BOE nº 301 de 17 de diciembre de 2003.
- Ley 37/2007 de reutilización de información del sector público, BOE nº 276 de 17 de noviembre de 2007.
- Ley 56/2007 de impulso de medidas de impulso de la sociedad de la información, BOE nº 312 de 29 de diciembre de 2007
- Proyecto de ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Disponible en <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>

### Webs

- ARAGÓN PARTICIPA. Disponible en [http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com\\_documentos&task=listLinks&idSubCat=61&Itemid=61](http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_documentos&task=listLinks&idSubCat=61&Itemid=61) (septiembre 2013).
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Disponible en <http://www.alcobendas.org>

- Blog Asambleario de Cercedilla y Navacerrada. Herramientas para la participación ciudadana. Disponible en <http://cercedilla.tomalosbarrios.net/2011/10/11/herramientas-para-la-participacion-ciudadana/> (septiembre 2013).
- Blog OGOV: Un nuevo modelo de gestión pública. Disponible en <http://www.ogov.eu/open-government/open-government-un-nuevo-modelo-de-gestion-publica/>
- CAMPOS DOMINGUEZ, E. y COROJAN A.: Las promesas del Gobierno Abierto. Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/autor/art2/5/5.pdf>
- CUADERNOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. Disponible en [www.femp.es](http://www.femp.es) (septiembre 2013).
- FEMP: Guía Para La Evaluación Integral Del Gobierno Municipal UNE 66182. Disponible en [www.femp.es](http://www.femp.es) (septiembre 2013).
- GARCÍA DE LEÓN, J.: Gobierno Abierto, Transparencia y Open Data. Disponible en <http://javiergarcialeon.net/2012/10/27/gobierno-abierto-transparencia-y-open-data/>
- GOBIERNO ABIERTO EN EL PAÍS VASCO. Disponible en [www.irekia.euskadi.net](http://www.irekia.euskadi.net) (septiembre 2013).
- GUTIERREZ, B: Herramientas para la democracia en tiempo real. Disponible en [http://www.eldiario.es/turing/Democracia-tiempo-real\\_0\\_166233857.html](http://www.eldiario.es/turing/Democracia-tiempo-real_0_166233857.html)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, La administración electrónica y el servicio a los ciudadanos. Disponible en <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGT/e-administracion.pdf>
- OBSERVATORIO DE ADMINISTRACION ELECTRONICA: Revisión de la Directiva de reutilización de la información del sector público. (mayo 2013). Disponible en [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_OBSAE/pae\\_NotasTecnicas/pae\\_Estudios/linkList/010/enlace1\\_files/file/document/Nota\\_tecnica\\_OBSAE\\_mayo\\_2013.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_NotasTecnicas/pae_Estudios/linkList/010/enlace1_files/file/document/Nota_tecnica_OBSAE_mayo_2013.pdf)
- OBSERVATORIO REGIONAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN ORSI. Disponible en <http://www.orsi.jcyl.es/web/jcyl/ORSI/es/Plantilla100DetalleFeed/1262860952313/Publicacion/1284139023547/Redaccion> (septiembre 2013)
- ORTIZ DE ZÁRATE, A: La e-administración, análisis post-mortem. Disponible en <http://eadminblog.net/2013/07/21/e-administracion-analisis-post-mortem/>
- ORTIZ DE ZÁRATE, A: Open Data y Transparencia: Un paso más en la gestión pública local. Disponible en <http://www.slideshare.net/lorza/open-data-y-transparencia-un-paso-ms-en-la-gestin-pblica-local>
- PROYECTO APORTA. Disponible en [www.aporta.es](http://www.aporta.es) (septiembre 2013)
- RED KALEIDOS. Disponible en <http://kaleidosred.org/> (septiembre 2013).

# TERCERA PARTE



**“SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS DE IMPULSO DE LA  
TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN  
EL ÁMBITO LOCAL”**

## **Selección de experiencias de impulso de la transparencia y participación ciudadana en el ámbito local**

Uno de los objetivos principales de la presente Guía es el de difundir información relevante y experiencias destacables respecto a las políticas públicas locales de transparencia y participación ciudadana. Con el presente epígrafe se ha buscado ejemplificar y completar los apartados más teóricos, con una selección de experiencias llevadas a cabo en diferentes entidades locales españolas.

El presente compendio de experiencias, busca facilitar el intercambio de información útil para las entidades locales que apuesten por impulsar este tipo de estrategias o actuaciones. Para ello, se presentan experiencias de transparencia y/o participación ciudadana estructuradas en función de los siguientes ámbitos de actuación:

- Impulso de las políticas locales en materia de transparencia
- Planificación y organización administrativa de las políticas locales de transparencia y/o participación ciudadana
- Elaboración de normativa local de transparencia y/o participación ciudadana
- Procesos participativos para la elaboración de planes o normativa local
- Participación ciudadana y TICs
- Otras experiencias de participación ciudadana (metodologías participativas, sistemas de quejas y sugerencias, apoyo al tejido asociativo, formación, etc.)
- Y, experiencias de apoyo a las entidades locales, en materia de participación ciudadana

Para realizar el trabajo de búsqueda e identificación de experiencias destacables, en éstos diferentes ámbitos de actuación, se ha utilizado la ficha de Buenas Prácticas recogida en el Anexo 3. Esta ficha fue enviada en primer lugar al conjunto de entidades locales de la Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la FEMP y posteriormente se realizó una nueva búsqueda de experiencias destacables a través de la consulta a diferentes expertos, otros catálogos de buenas prácticas precedentes o el

conocimiento de casos destacables entre las entidades locales que forman parte del Foro aragonés para la participación ciudadana en el ámbito local.

En última instancia, se ha desarrollado una labor de revisión y análisis de las fichas obtenidas seleccionando las más destacables conforme a una serie de criterios previamente definidos. Entre los aspectos valorados, cabe destacar que las experiencias o actuaciones consideradas, y finalmente recogidas, se encuentran adecuadamente planificadas, presentan cierto grado de innovación o han aplicado metodologías coherentes, y que han resultado eficaces, repercutiendo positivamente en términos de aprendizaje y generación de una cultura de la transparencia y participación ciudadana entre cargos electos, personal técnico y ciudadanía de la entidad local. Se trata así, de contribuir a la mejora de la calidad democrática en el ámbito local. Además presentan elementos o aspectos clave susceptibles de ser transferidos a otras entidades locales.

En todo caso, se ha buscado cubrir una variedad de posibles experiencias en cuanto al ámbito sectorial, así como el ámbito territorial y características o tamaños de las entidades locales. Se incluyen experiencias como las del Ayuntamiento de Alcobendas, que además de ser una apuesta decidida por la transparencia y participación requiere de un volumen de recursos no disponible en cualquier municipio, hasta la puesta en marcha de diferentes sistemas que quejas y sugerencias, constituyendo útiles experiencias replicables en diferentes municipios.

## 7. IMPULSO DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE TRANSPARENCIA

### 7.1. AYUNTAMIENTO DE TORRENT – Implantación de un portal de transparencia

El objeto de la actuación del Ayuntamiento de Torrent ha sido tanto **implantar un nuevo apartado de Transparencia** en la *web* municipal (<http://www.torrent.es>) que facilitar información y datos relevantes del Ayuntamiento y su gestión. Este portal sigue el modelo y criterios utilizados por la ONG Transparencia Internacional España y, en aquel momento, el proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Además se trataba de que dar respuesta a los planes municipales de calidad, modernización y administración electrónica que ya prevén como objetivos operativos la mejora en información al ciudadano y transparencia.

Sin embargo, la experiencia de Torrent va más allá del propio portal o la primera información que en él se ha facilitado. Se ha buscado institucionalizar los mecanismos de transparencia municipal a través de un **protocolo de inclusión de información** relevante sobre la gestión municipal en la *web* municipal y la elaboración de un **reglamento específico** que determina los deberes que en materia de transparencia posee el Ayuntamiento de Torrent. La experiencia destacada se ha realizado en las siguientes fases:

- 1º) Coordinación del proyecto por el Secretario General de la Administración Municipal.
- 2º) Determinación de los responsables de los distintos Departamentos municipales encargados de suministrar información a la *web* municipal.
- 3º) Inclusión de la información en un espacio *web* provisional.
- 4º) Análisis y validación de la adecuación de la información suministrada.
- 5º) Puesta a disposición de la información en la *web* municipal.
- 6º) Inclusión de la obligación de incluir información determinada en la Ordenanza Municipal de Administración Electrónica, ya aprobada y publicada.
- 7º) Formulación de un Reglamento Municipal específico en materia de Transparencia, acompañándose a la tramitación parlamentaria de la Ley de Transparencia.

L'Ajuntament Inici > L'Ajuntament > Indicators de transparència

- Salutació de l'alcalde
- Òrgans de govern
- Ens dependents
- Acords municipals
- Grups polítics
- Representants en entitats i institucions
- Consells sectorials
- Telèfons municipals
- Pla d'austeritat i eficiència
- Indicadors de transparència**
  - ▶ Informació Corporación Municipal
  - ▶ Relaciones Ciudadanos-Sociedad
  - ▶ Económico-Financiera
  - ▶ Contratación de servicios
  - ▶ Urbanismo y Obras Públicas
  - ▶ Indicadores nueva Ley de Transparencia



## INDICADORES DE TRANSPARENCIA



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA**

**Transparencia Internacional (TI)** es una organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción y que congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. Una de las principales herramientas es el acceso a la información por parte de los ciudadanos, especialmente en nuevos canales como Internet.

Para hacer efectivo esta transparencia a nivel municipal, Transparencia Internacional elabora todos los años un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) que comprueba mediante ochenta indicadores, agrupados en cinco Áreas, la transparencia en la información que los Ayuntamientos facilitan a sus ciudadanos.

El **Ayuntamiento de Torrent** colabora en esta experiencia facilitando la información sobre los indicadores estudiados que se pueden ver pulsando sobre los enlaces a las distintas áreas del estudio:

- A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (17)**
  - 1.- INFORMACIÓN SOBRE LOS CARGOS ELECTOS Y EL PERSONAL (4)
  - 2.- INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PATRIMONIO (8)
  - 3.- INFORMACIÓN SOBRE NORMAS E INSTITUCIONES MUNICIPALES (5)
- B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (13)**
  - 1.- INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO (7)
  - 2.- GRADO DE COMPROMISO PARA CON LA CIUDADANÍA (6)
- C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (14)**
  - 1.- INFORMACIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTARIA (5)
  - 2.- TRANSPARENCIA EN LOS INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES (5)
  - 3.- TRANSPARENCIA EN LOS DEUDAS MUNICIPALES (4)
- D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS (4)**
  - 1.- PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS (2)
  - 2.- RELACIONES Y OPERACIONES CON PROVEEDORES Y CONTRATISTAS (2)
- E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS (17)**
  - 1.- PLANES DE ORDENACIÓN URBANA Y CONVENIOS URBANÍSTICOS (4)
  - 2.- DECISIONES SOBRE RECALIFICACIONES Y ADJUDICACIONES URBANÍSTICAS (2)
  - 3.- ANUNCIOS Y LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS (3)
  - 4.- INFORMACIÓN SOBRE CONCURRENTES, OFERTAS Y RESOLUCIONES (2)
  - 5.- SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS (3)
  - 6.- INDICADORES SOBRE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS (3)
- F) INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA (15)**
  - 1.- PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN (2)
  - 2.- CONTRATOS, CONVENIOS Y SUBVENCIONES (6)
  - 3.- ALTOS CARGOS DEL AYUNTAMIENTO Y ENTIDADES

El primer y principal resultado ha sido la obtención de la máxima puntuación en el ranking del Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) de 2012 de Transparencia Internacional. Pero otra de las claves de esta experiencia ha sido el logro de la concienciación en el Ayuntamiento de Torrent, tanto a nivel político como técnico. De esta forma, se espera poder abordar con éxito los retos futuros que pasan por la elaboración de la citada normativa y desarrollar el trabajo continuo en cuanto a la actualización de la información del portal de transparencia. Siendo el objetivo último promover una mayor transparencia de la información municipal y su total accesibilidad para la ciudadanía.

## **8. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y/O PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

### **8.1. AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS – Diseño de una estrategia de despliegue de los parámetros de Buen Gobierno como manera de avanzar en el actual modelo de Participación.**

Desde el Departamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas se ha diseñado y se lleva a cabo una relevante estrategia de despliegue de los parámetros de Buen Gobierno, basada en los principios de participación ciudadana, transparencia y colaboración. Supone un proceso de cambio de paradigma, en un Ayuntamiento con una amplia experiencia en participación ciudadana, que avanza hacia la puesta en marcha del modelo de Gobierno Abierto en el ámbito local.

A finales de 2007, el municipio de Alcobendas fue incluido en el Régimen de Grandes Ciudades. Este reconocimiento de Alcobendas como una Gran Ciudad conllevó, dado lo establecido en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, cambios sustanciales y formales dentro del Departamento de Participación hacia un nuevo modelo de gestión de la participación ciudadana, con reestructuración de funciones y nuevas formas de organización y coordinación. Estos cambios dotaron de Jefatura al Departamento, ya convertido en Subdirección General, revisando y unificando la denominación y funciones de los técnicos de participación, e impulsando el área de participación ciudadana en el Ayuntamiento.

También supuso que durante el 2008 se trabajase la elaboración del nuevo marco jurídico, el **Reglamento Ciudadano de Participación de Alcobendas** (en adelante, RCPA), aprobado por el Pleno Municipal el 29 de septiembre de 2009. El Reglamento establece los cauces y mecanismos que la Institución pone a disposición de los ciudadanos para su participación e implicación directa en la gestión municipal. El marco normativo de la participación ciudadana en Alcobendas, fue elaborado a través de un complejo proceso participativo donde la implicación, el trabajo y el esfuerzo de los vecinos del municipio hicieron posible la configuración de una nueva estructura de la participación en el

municipio. Para ello, se contó con trabajo técnico interdepartamental, sesiones de trabajo vecinal en los Distritos, una consulta al tejido asociativo, sesiones de trabajo de los grupos políticos, una consulta ciudadana y mecanismos de participación individual. Fruto del trabajo vecinal, integrado en el RCPA, también se elaboró un Decálogo de la Participación Ciudadana, que guía y encamina las **acciones del departamento de participación**:

DECÁLOGO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ALCOBENDAS	
1	Ser accesible, plural, representativa, activa y abierta, facilitando la igualdad de oportunidades e integración de todos los sectores de la población.
2	Ser sencilla, clara y ágil en la tramitación y desarrollo del proceso, eliminando, en la medida de lo posible, la burocracia.
3	Garantizar como derecho reconocido, regulado y protegido, una participación real y transparente, basada en el consenso entre los diferentes colectivos o agentes sociales.
4	Garantizar el compromiso y la responsabilidad del gobierno municipal y la oposición, con las decisiones tomadas y consensuadas. Así como, estar orientada a la corresponsabilidad o compromiso bilateral (ciudadano-administración), facilitando los mecanismos de participación necesarios para que el vecino sea escuchado y sus demandas sean respondidas.
5	Contar con recursos suficientes, humanos, económicos, técnicos y formativos para asegurar una participación efectiva en el municipio
6	Garantizar una participación factible, constructiva y de calidad con intervención directa en la toma de decisión y en la gestión municipal.
7	Aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) como canal de participación en todos los procesos que sea posible.
8	Debe existir una comunicación recíproca, bidireccional y retroalimentada entre Ayuntamiento y la ciudad, con una difusión e información periódica, veraz y permanente.
9	Fomentar la capacidad ciudadana de discusión sobre cuestiones concretas de la gestión municipal, incluyendo las decisiones sobre cuestiones presupuestarias.
10	Tener continuidad en el tiempo y disponer de los mecanismos necesarios para adaptarlo a la realidad de la ciudad; implicando a la población en su desarrollo y buscando dispositivos que posibiliten acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas para el desarrollo o modificación del presente Reglamento de Participación Ciudadana.

La complejidad del RCPA, como herramienta jurídica, ha hecho de la Participación una constante en el municipio, pero ha supuesto grandes esfuerzos de la Institución y de los vecinos. En la actualidad hay en marcha **15 Órganos de Participación estables** (de periodicidad bimensual o cuatrimestral), otros 15 órganos tipo asambleario o plenario (cuya celebración es anual), más otros órganos puntuales para el tratamiento de asuntos concretos. Esta cantidad de órganos dibuja una realidad compleja pero que permite garantizar, en todo momento, el derecho a la participación del vecino de Alcobendas.

La progresiva puesta en marcha de estos órganos de participación ciudadana comenzó en 2010 apostando por las Asambleas de Distrito, como espacios en los que realizar propuestas y elegir a los representantes de las Coordinadoras de Distrito. Éstas constituyen órganos, que hacen efectiva la **participación territorial** a través de espacios de trabajo vecinal, en función de lo recogido en el Reglamento Ciudadano de

Participación, y sus propias normas de funcionamiento interno. La metodología de las sesiones es plural, abierta y dinámica, combinando el trabajo individual y grupal.

En paralelo se pusieron en funcionamiento las Comisiones Sectoriales, como espacios de **participación sectorial**, de encuentro y trabajo de las asociaciones de cada sector con el Concejal y técnicos municipales, para analizar y proponer estrategias para el área. Tras la primera etapa, entre noviembre de 2012 y marzo de 2013, se han llegado a desarrollar los 11 Plenarios Sectoriales de Alcobendas, correspondientes a Cooperación, Sensibilización y Ayuda Humanitaria; Cultura; Deportes; Escolar; Integración e Inmigración; Mayores; Medio Ambiente y Sostenibilidad; Mujer e Igualdad; Participación ciudadana; Salud y Bienestar Social; y Consumo. Estos órganos, con un trabajo anual, de carácter abierto, dividen el trabajo en una parte expositiva de presentación y otra participativa de recogida de propuestas por parte de los asistentes. Para preparar su labor, se realizan reuniones con los técnicos de participación como asesores técnicos de dichos órganos.

El último ámbito ha sido el del **Consejo Social de la Ciudad (CSC)** y la Coordinadora Permanente del mismo, cuya puesta en marcha en 2012 supone una apuesta por la participación en los proyectos de carácter estratégico. Para la puesta en marcha de estos espacios, hubo varias reuniones en las que se trabajó el reglamento del mismo y su mecánica de trabajo con un Grupo promotor. Y la presentación del CSC a la ciudadanía se hizo mediante una sesión plenaria del mismo.

ÓRGANOS ESTRATÉGICOS		
<p><b>CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD DE ALCOBENDAS (CSC):</b> Espacio superior de participación al que pueden asistir todos los vecinos de la ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El resto de órganos de participación sectorial y territorial informan del trabajo que han realizado a lo largo del año.</li> <li>• Se encarga de informes y propuestas en materia de desarrollo económico local y planificación de la ciudad.</li> </ul>	Abierto a toda la ciudad.	Anual
<p><b>COORDINADORA PERMANENTE DEL CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD:</b> Órgano que depende del Consejo Social de la Ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoge las propuestas y aportaciones realizadas por los ciudadanos en los órganos territoriales y sectoriales.</li> <li>• Da prioridad a las actuaciones más importantes y, junto con los resultados de las mesas de diálogo, da traslado a la Administración.</li> </ul>	Participan en ella representantes de los órganos de participación, así como diversos agentes sociales de la ciudad	Trimestral
<p><b>MESAS ESTRATÉGICAS DE DIÁLOGO CIUDADANO:</b> Espacios de participación ciudadana para el análisis y debate de proyectos y cuestiones puntuales de interés vecinal, en relación a la ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reciben y analizan las opiniones de los demás vecinos en relación con el tema de trabajo de la mesa.</li> <li>• Realizan consultas al Ayuntamiento sobre la temática.</li> <li>• Elaboran y emiten informes y/o recomendaciones relacionadas con el tema de trabajo, que trasladan a la Coordinadora Permanente.</li> </ul>	Vecinos, trabajadores, empresas o colectivos del distrito que estén afectados o interesados en el asunto del que trata la mesa	De carácter temporal, depende del objeto de trabajo

ÓRGANOS SECTORIALES		
<p><b>PLENARIOS SECTORIALES:</b> Órgano asambleario de participación ciudadana sectorial, de carácter abierto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizan propuestas para llevarlas al Área o Departamento Municipal responsable de actuar.</li> </ul>	Abierto a todos los interesados en el sector	Anua
<p><b>COMISIONES SECTORIALES:</b> Órgano de participación ciudadana sectorial de elaboración, recogida y debate de propuestas para contribuir al diseño de las políticas relacionadas con el sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboran informes y recomendaciones relacionadas con el sector.</li> <li>Sirven de canal de comunicación, diálogo y coordinación entre las asociaciones, colectivos y ciudadanos, vinculados al sector, y el Gobierno Municipal.</li> <li>Representan al sector en los diferentes espacios y órganos de participación ciudadana cuando así se prevea.</li> <li>Crean y/o participan en las Mesas de Diálogo Ciudadano relacionadas con los procesos participativos que se pongan en marcha en éste u otros ámbitos.</li> <li>Recogen, analizan y canalizan las propuestas resultantes del Plenario Sectorial.</li> </ul>	<p>Asociaciones del Sector</p> <p>Las <b>Comisiones Sectoriales</b> existentes son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cooperación, Sensibilización y Ayuda Humanitaria.</li> <li>Cultura.</li> <li>Deportes.</li> <li>Escolar.</li> <li>Integración Social e Inmigración.</li> <li>Mayores.</li> <li>Medio Ambiente y Sostenibilidad.</li> <li>Mujer e Igualdad.</li> <li>Participación Ciudadana.</li> <li>Salud y Bienestar Social.</li> <li>Consumo.</li> </ol> <p>También son órganos sectoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo de Infancia y Adolescencia.</li> <li>Consejo Local de Seguridad.</li> <li>Consejo Económico y Social.</li> </ul>	Cuatrime
<p><b>MESAS SECTORIALES DE DIÁLOGO CIUDADANO:</b> Espacios de participación ciudadana para el análisis y debate de proyectos y cuestiones puntuales de interés vecinal, en relación a un sector: mujer, infancia, mayores, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reciben y analizan las opiniones de los demás vecinos en relación con el tema de trabajo de la mesa.</li> <li>Realizan consultas al Ayuntamiento sobre la temática.</li> <li>Elaboran y emiten informes y/o recomendaciones relacionadas con la materia objeto de su trabajo.</li> </ul>	Asociaciones, colectivos o ciudadanos que estén afectados o interesados en la materia de la mesa.	De carácter temporal, depende del objeto de trabajo
ÓRGANOS TERRITORIALES		
<p><b>LA ASAMBLEA DE DISTRITO:</b> Órgano plenario territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Actúa como observatorio de las necesidades del distrito.</li> <li>Recoge propuestas, que traslada a la Coordinadora del Distrito para su análisis.</li> <li>Realiza un seguimiento de los asuntos propuestos por los vecinos en los espacios de participación.</li> </ul>	Ciudadanos, trabajadores, empresas o colectivos que residan o desarrollen su labor en el distrito.	Anua
<p><b>LA COORDINADORA DE DISTRITO:</b> Órgano territorial dependiente de la Asamblea del Distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recoge, analiza, prioriza y elabora las propuestas ciudadanas que tienen que ver con el distrito.</li> <li>Traslada a la administración los informes que hayan elaborado, así como los recibidos de las Mesas de diálogo.</li> <li>Da cuenta de su trabajo a la Asamblea de Distrito a través de un informe.</li> </ul>	15 vecinos representantes. Los cargos se renuevan cada dos años.	Bimest
<p><b>MESAS TERRITORIALES DE DIÁLOGO CIUDADANO:</b> Espacios de participación ciudadana para el análisis y debate de proyectos y cuestiones puntuales de interés vecinal en relación al Distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reciben y analizan las opiniones de los demás vecinos en relación con el tema de trabajo de la mesa.</li> <li>Realizan consultas al Ayuntamiento sobre la temática.</li> <li>Elaboran y emiten informes y/o recomendaciones relacionadas con el tema de trabajo, que trasladan a la Coordinadora del Distrito.</li> </ul>	Vecinos, trabajadores, empresas o colectivos del distrito que estén afectados o interesados en el asunto del que trata la mesa.	De carácter temporal, depende del objeto de trabajo

Otra constante del modelo de participación de Alcobendas es la realización de procesos participativos concretos en los distintos proyectos municipales. Entre ellos, cabe destacar:

- **“Tú eres la noche de Imagina”.** Experiencia de participación juvenil, a través de las nuevas tecnologías en el programa “Imagina tu noche”, de ocio nocturno alternativo, desarrollada durante seis años consecutivos. Así, los jóvenes proponen y priorizan las actividades que les gustaría desarrollar en cada edición del programa. Los resultados se publican en una *web* específica y finalmente, se hace una presentación pública de las actividades a realizar.
- **Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS).** El proceso se realizó en colaboración con el Departamento de Vías Públicas, incluyendo en el pliego de contratación de asistencia técnica del PMUS una serie de cláusulas garantizando la participación

ciudadana en las siguientes fases: a) Diagnóstico, con sesiones de trabajo en los distritos analizando y priorizando problemas y ventajas de la movilidad; b) Propuestas, que se recabaron a través de reuniones de la Mesa de Diálogo sobre el PMUS en cada distrito y una reunión de la Coordinadora de Distrito. También se habilitaron mecanismos de participación individual; c) Priorización, que se realizó por parte de la Mesa Técnica de la Vía Pública.

- **Procesos participados para realización de obras en las calles y parques municipales.**

Otra constante, en la que el municipio cuenta con una amplia trayectoria, ha sido la realización de procesos de participación para la remodelación de calles y plazas públicas, generando distintos procesos de participación en los que los ciudadanos realizan propuestas a la planificación de obras en calles y lugares estanciales. Ejemplo de estos procesos son la remodelación del Parque Navarra o de la plaza Ramiro Gómez Garibay.

- **Procesos participados para la elección de nombres de las calles.**-Desde 2007 hasta la actualidad, se han realizado diversos procesos de participación para la elección de los nombres de calles y plazas públicas por los propios ciudadanos, eligiendo, entre otros, los nombres de las calles de dos desarrollos urbanísticos del municipio.

- **Proceso participativo sobre el Cierre de los Locales de Ocio en el Distrito Centro.** El departamento de Industrias se planteó la posibilidad de modificar los horarios de cierre, persiguiendo hacer compatible la actividad de los locales con el descanso y se abrió un proceso participativo, para recabar la opinión de todos los actores implicados. Se desarrollaron reuniones con empresarios de locales afectados, reuniones con el Consejo de la Juventud, recogida de opinión ciudadana a través de una encuesta vecinal y trabajo y análisis de la situación en la Coordinadora de Distrito Centro.

Además de la apuesta por los órganos de participación y el desarrollo de procesos participativos, en Alcobendas se han desarrollado diversas iniciativas de **participación infantil**, tanto de carácter escolar como institucional y en estrecha colaboración con el servicio de infancia y otra estrategia de actuación ha sido el **apoyo al asociacionismo**. Para ello, se han puesto en marcha procesos y herramientas que favorezcan su autonomía y pongan a su alcance el uso de las nuevas tecnologías en el sector asociativo. Algunos ejemplos de esta línea de trabajo son:

- **Servicio Integral de Asociaciones y Participación (SIAP)** que es un servicio de asesoramiento, información y formación para asociaciones del municipio, y que físicamente se encuentra en la Casa de las Asociaciones.
- **Portal web de Asociaciones en “Participa Alcobendas”** (<http://participa.alcobendas.org/>) donde se busca aunar todas las actividades de participación ciudadana, por iniciativa del Ayuntamiento o de las asociaciones, que se realizan en el municipio y se ofrece un espacio *web* gratuito a las asociaciones registradas, con el que gestionar su comunicación. Actualmente, hay ya 141 páginas alojadas en el portal (entre asociaciones y espacios de participación) y 119.682 visitas a la web.
- **“Guía Virtual de Asociaciones”** (<http://asociaciones.alcobendas.org/>). Tras sesiones de trabajo interno coordinado, se convocó la *Mesa Intersectorial de Difusión de Asociaciones*, que realizó un proceso de reflexión y diseño esta herramienta. Constituye una herramienta al servicio de las asociaciones para difundir su labor y actividades y lograr una mayor participación en las mismas.
- **Coordinación del Equipo Técnico de Asociaciones.** Se trata de periódicas reuniones de coordinación de los técnicos que se encargan de la dinamización de asociaciones en las distintas áreas municipales trabajando de manera interdepartamental la metodología y proyectos que afectan al sector asociativo del municipio.

En el momento actual, el modelo de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas desarrolla una labor de **impulso y fomento del uso de las TIC’s** con proyectos concretos como el citado Portal “Participa Alcobendas”, una aplicación informática para la gestión del Protocolo de Relación Distritos-Áreas, la Newsletter de Participación Ciudadana, gestión de diferentes perfiles en Redes Sociales o el desarrollo de la aplicación móvil “Camp\_Alcobds” como vía de comunicación fácil y directa entre los padres y los responsables de los campamentos de verano.

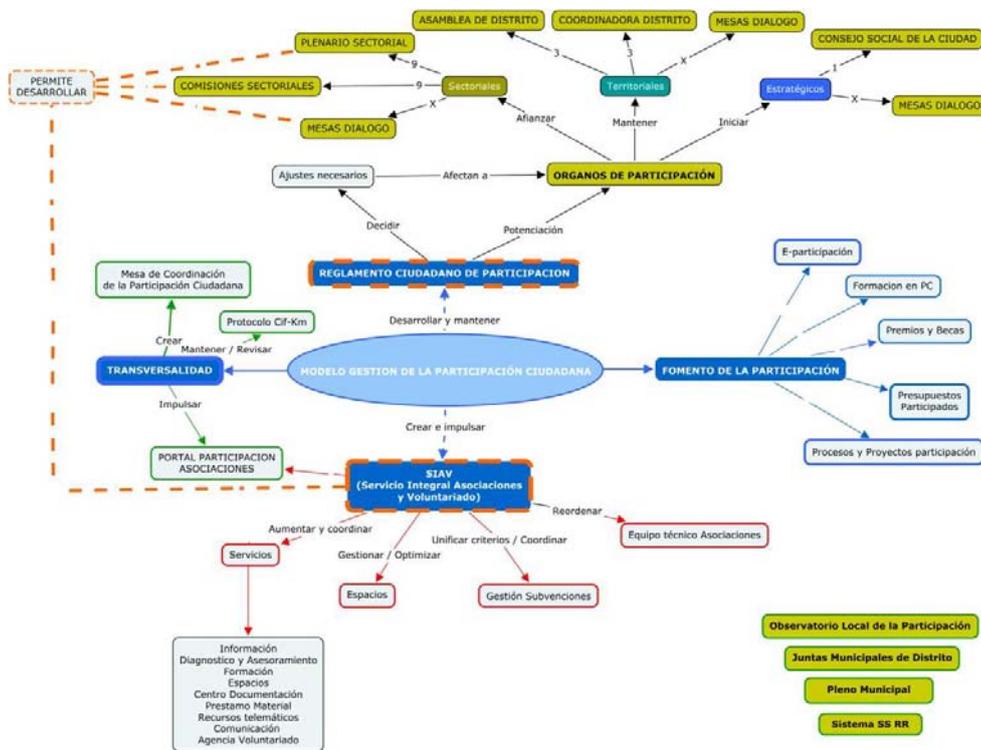
Más allá de todas estas experiencias concretas, uno de los aspectos que ha supuesto mayores avances ha sido incluir la participación ciudadana como un **eje transversal** en la vida institucional. Se ha trabajado para que las diferentes áreas incorporasen la participación en sus gestiones, sirviéndose del departamento como un

facilitador de esta labor. Son diversas las acciones realizadas para conseguir este objetivo, no obstante, pueden destacarse especialmente dos de ellas:

- **La Mesa Técnica de la Participación Ciudadana** es un espacio institucional estable a través del cual cualquier departamento puede proponer la ejecución de un “proyecto o actuación institucional de forma participada”, buscando la **transversalidad** de las actuaciones del Departamento de Participación Ciudadana dentro de la administración municipal, convirtiéndose en un mecanismo de intercambio de información y **coordinación técnica**. La puesta en marcha de la Mesa, durante el 2012, ha permitido desarrollar un trabajo más eficaz y eficiente incorporando la participación ciudadana en los proyectos municipales y dotando de contenido a los diferentes órganos de participación previstos en el RCPA.
- El **Protocolo de Relación** entre los Distritos y las Áreas de gestión, aprobado por el Alcalde con el consenso del cuerpo directivo, constituye otra de las herramientas que favorecen la transversalidad de la participación ciudadana con respecto al resto de áreas municipales y garantiza la trazabilidad de las comunicaciones, ofreciendo una adecuada respuesta institucional a estas demandas vecinales. Para ello, se desarrolla un sistema informático *ad hoc*, con cuatro módulos de información y gestión: *Contactos* (datos vecinales), *organizaciones* (datos de asociaciones, empresas y otras entidades), *actividades* (procesos desarrollados) y carpetas (demandas vecinales recogidas en los distritos). Esta base de datos está dada de alta en la Agencia de Protección de Datos autonómica y existe documentación del departamento en el que se explicitan los procesos de alta, modificación y cancelación de los datos. En la actualidad hay más de 2.500 vecinos registrados en la base de datos, se han tramitado casi 4.800 carpetas de trabajo con las áreas de gestión y se encuentran dadas de alta más de 180 actividades.

Todas estas actuaciones que conforman la decidida apuesta por la Participación Ciudadana en Alcobendas, responden al marco normativo dispuesto (RCPA y las bases recogidas en el Decálogo de la Participación Ciudadana), a la vez que se llevan a cabo en función del modelo de gestión y estructura administrativa implantado. En el siguiente mapa se muestra el actual **entramado de las acciones que**, estando en un proceso de

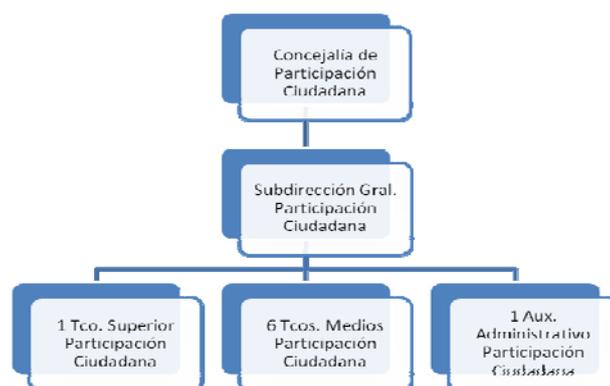
cambio hacia un modelo de Gobierno Abierto, **guía la práctica de la Participación Ciudadana en Alcobendas:**



Respecto a la **dinámica metodológica organizativa del departamento**, cabe destacar la apuesta por el trabajo descentralizado, la coordinación, el trabajo en red, la flexibilidad y versatilidad, una adecuada circulación de la información y la formación continua. Existen, además, cinco grandes secciones temáticas que organizan el trabajo interno y los proyectos del departamento:

<b>I+C (Investigación y Creatividad)</b>	Investigar, buscar y conocer experiencias sobre participación ciudadana. Observatorio permanente de procesos y metodologías novedosas, innovaciones, creatividad y proyectos piloto
<b>Formación</b>	Buscar recursos formativos que resulten interesantes para el trabajo. Gestionar procesos formativos a impartir.
<b>Nuevas Tecnologías</b>	Implantar progresivamente las nuevas tecnologías en el trabajo del departamento.
<b>Comunicación</b>	Dar coherencia y contenido a cualquier acción comunicativa dentro del departamento, tanto interna, como externamente
<b>Herramientas Metodológicas</b>	Dotar de homogeneidad y coherencia metodológica al trabajo que desarrolla el Departamento de Participación

El departamento de Participación del Ayuntamiento de Alcobendas cuenta con el siguiente personal, estructurado en base a este organigrama.



La planificación anual del departamento se realiza en base a la Gestión Programática por Objetivos, enmarcado en un Plan Director de Actuaciones, como sistemas y cauces de gestión en toda la organización. Para cada proyecto, se establecen distintas coordinaciones con los departamentos municipales, planificando las acciones y recursos humanos destinados a cada uno de ellos. No obstante, las funciones del personal del departamento son:

<b>Subdirector General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser el responsable de los programas asignados por su superior en materia de participación ciudadana.</li> <li>• Organizar todos los medios y recursos disponibles para poder alcanzar los objetivos previstos en sus programas.</li> <li>• Coordinar las actuaciones y contactos con los responsables de otras áreas municipales.</li> <li>• Dinamizar y poner en circulación cada una de las tareas a emprender desde la Oficina de Participación Ciudadana.</li> <li>• Establecer elementos y herramientas de coordinación necesarios.</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Técnico Superior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un diagnóstico permanente de la participación ciudadana en el municipio.</li> <li>• Desarrollar el Modelo de Gestión de Participación Ciudadana en la ciudad.</li> <li>• Participar en los espacios que requieran su criterio en lo que se refiere a la participación ciudadana.</li> <li>• Dinamizar la Participación Ciudadana en la ciudad de Alcobendas.</li> <li>• Diseñe, aplicación y evaluación de procesos participativos</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Técnicos Medios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaborar en el diagnóstico permanente de la situación de la Participación Ciudadana en Alcobendas.</li> <li>• Dinamizar la Participación Ciudadana en los distritos y en la ciudad.</li> <li>• Colaborar en la implantación del modelo de gestión de Participación Ciudadana a través de un mercado trabajo de calle y cercanía vecinal.</li> <li>• Participar en los espacios que requieran su criterio en lo que se refiere a Participación Ciudadana.</li> <li>• Diseñe, aplicación y evaluación de procesos participativos</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Auxiliar Administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar acta y transcripción de las reuniones</li> <li>• Mantenimiento de Bases de datos y apoyo administrativo en las gestiones de Participación Ciudadana.</li> <li>• Colaborar en la preparación de reuniones, actos y espacios de participación.</li> <li>• Atención e información al público, telefónica y presencialmente.</li> <li>• ...</li> </ul>

Y como **apoyos externos** al departamento, cabe destacar los elementos de **coordinación dentro de la Institución**:

- **Mesa Técnica de la Participación Ciudadana:** Espacio institucional estable a través del cual coordinar con los departamentos municipales las actuaciones y proyectos realizados de forma participada.
- **Mesa de Coordinación de la Vía Pública:** La asistencia a esta mesa ha favorecido la realización de procesos participativos en numerosas ocasiones.
- **Protocolo de relación Distritos- Áreas.-** Herramienta para desarrollar un marco coherente de coordinación de las actuaciones entre los Distritos y las Áreas de gestión municipal, permitiendo la comunicación bidireccional y la garantía de una adecuada respuesta institucional a las demandas vecinales.
- **Coordinación del Equipo Técnico de Asociaciones.**
- Miembros del **Órgano de Coordinación Territorial** de los distritos.
- Participación del Departamento o sus miembros en la **realización de estudios y comisiones de coordinación municipal** para la elaboración de planes y proyectos municipales o externos.
- Participación como componentes en el **Observatorio de la Ciudad.**
- Participación en el **Grupo de Coordinación de las Cartas de Compromisos.**
- Miembros del **Grupo de mejora directivo: Grupos de Interés.**
- Miembros del **Grupo de mejora directivo/técnico Proyecto Revisión del Liderazgo.**
- Miembros del **Grupo Evaluación Modelo EFQM.**
- Espacios de **coordinación técnica puntual** para proyectos y coordinaciones específicas.

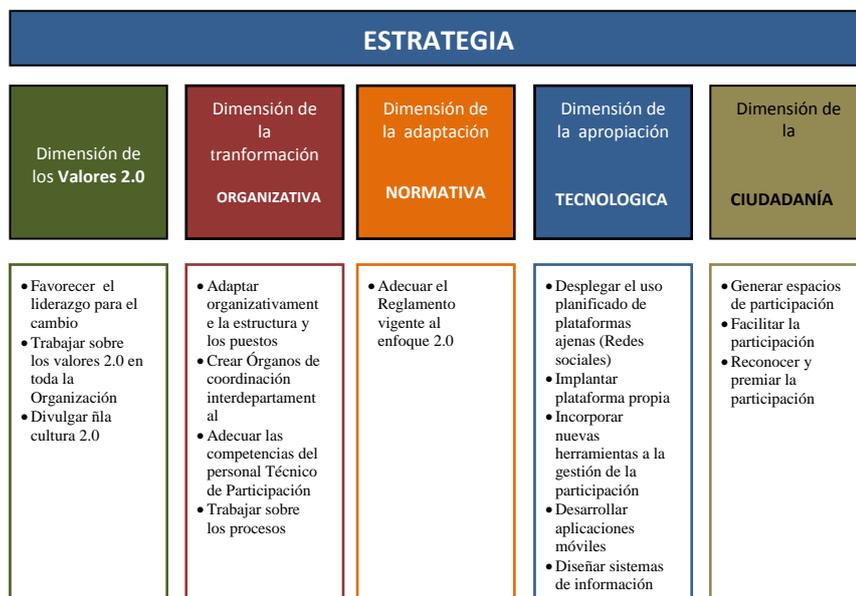
A su vez, se dan relaciones y apoyos externos a la Institución como la participación en la Fundación Kaleidos, la Comisión de Modernización, Calidad y Participación Ciudadana de la FEMP, las coordinaciones establecidas con el Observatorio Internacional de Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), la Red Novagob y distintas universidades con las que se mantienen convenios para participar en la formación de universitarios. Entre otros casos, por ejemplo, en el *Magister en Investigación Participativa para el Desarrollo Local* de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Finalmente, cabe resaltar el Organigrama Político referido a la Participación Ciudadana y Distritos:

Participación Ciudadana	Distrito Centro	Distrito Norte	Distrito Urbanizaciones
Concejal Delegado Participación Ciudadana	Concejal Presidenta Junta Municipal Distrito Centro	Concejal Presidente Junta Municipal Distrito Norte	Concejal Presidenta Junta Municipal Distrito Urbanizaciones

Una vez consolidado el modelo de participación ciudadana de Alcobendas, tanto referido a su gestión administrativa de la participación como a las múltiples actuaciones desarrolladas, actualmente se plantea una evolución del mismo en base a los parámetros del Gobierno Abierto y los valores de la Participación 2.0 como lógica de funcionamiento. No se trata de una ruptura con el Modelo seguido hasta ahora, sino de un diseño de un modelo “bifronte” en el que uno de paso a otro de forma natural.

El Modelo Planteado, se estructura en base a cuatro dimensiones recogidas en el siguiente cuadro:



Desde Alcobendas se considera que *“tanto la situación actual de reducción de presupuestos como la preocupación social reinante y la falta de confianza en las Instituciones, hace mirar al futuro con la necesidad del avance”*. Aprovechando la inercia

del trabajo hecho en el seno de la Institución, las bases recogidas en el Decálogo, la evolución actual y futura se plantea en los tres pilares básicos de participación, transparencia y colaboración. Un claro ejemplo, es toda la labor en torno al futuro **Plan Estratégico “Diseña Alcobendas”** que engloba un eje estratégico en torno al Gobierno Abierto municipal. Para ello, se ha planteado un proceso de participación apoyado en los órganos del RCPA, con los siguientes puntos clave:

- a. El Plenario del Consejo Social de la Ciudad como espacio de inicio y final del proceso.
- b. La Coordinadora Permanente del Consejo Social de la Ciudad como eje sobre el que pivota la participación en el Plan, siendo la encargada de aprobar la metodología y, posteriormente, dar una valoración ciudadana a los proyectos.
- c. Las Mesas de Diálogo Ciudadano como espacios para la participación real de todos los colectivos interesados en el Plan.
- d. Las nuevas tecnologías como base para la participación individual y presentación de proyectos.

La metodología de participación se ha incluido en los documentos de base del Plan y en la secretaría técnica del Plan se encuentra representado el departamento de participación ciudadana a través de su responsable técnico. Las fases y metodología de la elaboración del Plan han sido las siguientes:

- 1) Lanzamiento del Plan: Para esta fase se realizó un plenario del Consejo Social de la Ciudad, en el que se hizo la presentación pública y se planteó un avance de sus objetivos.
- 2) Diagnóstico y trabajos previos: En primer lugar, la Coordinadora Permanente realizó una primera reunión en la que se trabajó la metodología y el calendario general del Plan Estratégico. La segunda reunión fue una vez elaborado el diagnóstico de la ciudad sobre el que se elaboró el Plan. En esta reunión se presentaron por primera vez los resultados y se debatieron los mismos.
- 3) Presentación de propuestas: Se convocó una mesa de diálogo estratégico por cada eje temático (*desarrollo económico; desarrollo urbano y medio ambiente; gobierno abierto y gestión responsable; bienestar social y cooperación; cultura deporte y ocio*), en las que participaron todas las personas interesadas en el tema de la misma, a

título individual o en representación de alguna entidad. En una primera reunión de cada Mesa se presentaron los estudios realizados, los escenarios futuros, las características de las propuestas que caben en un plan estratégico, se analizaron las fortalezas y debilidades de la ciudad y se trabajó en las características deseadas para la ciudad del futuro. En una segunda reunión se presentaron los proyectos que los participantes y grupos de interés habían ideado a partir del trabajo desarrollado en la reunión anterior. Paralelamente, también se podían presentar propuestas a través de la *web* municipal.

4) Priorización y aprobación del Plan: Una vez presentadas todas las propuestas, tanto internas a la Institución como las recogidas a través de procesos de participación ciudadana, la Coordinadora Permanente del CSC sería la encargada de dar prioridad a cada una de ellas. Una vez agrupadas aquellas propuestas de carácter similar, cada miembro de la Coordinadora emitió su priorización que posteriormente se debatieron para poder llegar a consensos.

En este marco, se incardina la estrategia de ***buen gobierno o gobierno abierto*** como reto de futuro y se presentan los siguientes proyectos para su inclusión y puesta en marcha con el Plan:

- Diseño de una estrategia de despliegue de los parámetros de Gobierno Abierto en el Ayuntamiento de Alcobendas: Participación Ciudadana, transparencia y colaboración como manera de avanzar en el actual modelo de Participación.
- Oficina Virtual de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto.
- Adaptación del actual Portal de Participación Ciudadana “Participa Alcobendas” a los parámetros de Gobierno Abierto y e-participación.
- Reglamento de Participación Ciudadana 2.0: La Adaptación del Reglamento de Participación Ciudadana.

Por último, el Plan Estratégico Alcobendas 2020 se aprobará y presentará en una reunión del Plenario del Consejo Social de la Ciudad, para posteriormente presentarse y hacerse público al resto de la ciudad en el Pleno de éste mismo órgano (diciembre de 2013). Si repasamos los logros alcanzados de la práctica de la participación ciudadana, se pueden diferenciar dos líneas dentro de la misma: los resultados obtenidos en el seno de

la institución y la proyección de las acciones de participación en el exterior, en la ciudadanía.

*A nivel interno:*

- Durante estos años, se ha avanzado mucho en lo que se refiere a presencia de la Participación Ciudadana como metodología de trabajo institucional, aunque aún es mucho el camino a recorrer.
- El departamento ha alcanzado más peso en la gestión interna municipal, pasando a ser recientemente una Subdirección General en la estructura organizativa.
- Se han conseguido mayor presencia del Departamento en foros internos de discusión y elaboración de acciones municipales.
- Se ha avanzado en la Coordinación, aunque es un aspecto siempre mejorable.
- Impulso tecnológico de las acciones del departamento.

*A nivel externo:*

- Mayor alcance de la Participación Ciudadana.
- Consolidación de un modelo basado en el Reglamento Ciudadano de Participación: puesta en marcha y rodaje de los órganos estables de participación.
- Mayor alcance de la participación ciudadana en lo referido a tejido asociativo.
- Establecimiento y afianzamiento de un modelo propio que responde a la puesta en marcha global y casi integral del Reglamento Ciudadano de Participación.
- Mayor presencia de la participación ciudadana en la cotidianeidad de la vida del municipio.
- Proyección de la participación ciudadana en las redes sociales.

## **8.2. AYUNTAMIENTO DE TERUEL – Elaboración de un diagnóstico de la participación ciudadana en la ciudad de Teruel.**

La construcción y ejecución de una política local de innovación democrática siempre convendrá que parta de un **diagnóstico previo** que, entre otros posibles aspectos, analice la realidad municipal en cuanto a la participación ciudadana e, incluso, la transparencia de la administración local. Una vez obtenida una “foto fija” en la materia, en función de las percepciones de los diferentes actores clave consultados,

resultará más factible definir con eficacia y planificar la puesta en marcha las líneas estratégicas de una entidad local en la materia.

De esta forma, el estudio realizado por el Ayuntamiento de Teruel ha abarcado en sucesivas fases (de planificación, recogida de información, trabajo de campo, análisis de datos, redacción preliminar, validación y contraste con los participantes, redacción del informe final y presentación pública), el análisis de:

- La **participación desde el punto de vista institucional**. Es decir, la estructura administrativa municipal y el marco normativo dispuesto así como aquellas iniciativas para el fomento de la participación ciudadana puestas en marcha desde la administración local. Entre otros, el funcionamiento de órganos de participación ciudadana, experiencias en torno a procesos participativos, las herramientas TICS para la participación u otras herramientas e instrumentos.
- La **participación desde la sociedad civil**, incluyendo el tejido asociativo así como la participación por parte de la ciudadanía no asociada. Entre otros aspectos, se analiza el perfil y situación del tejido asociativo del territorio, la relación entre el tejido asociativo y la entidad local o los hitos de la participación política. Entre ellos, puede hacerse referencia a la participación electoral, movilización social, prácticas de participación y canales para la transmisión de las demandas ciudadanas, etc.
- Con la incorporación de las actuaciones de **transparencia**, entre los temas en agenda pública en materia de calidad democrática, este tipo de diagnósticos analiza la situación actual con respecto los criterios del Ranking del Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) de 2012.

El documento de Diagnóstico resultante y la documentación que se genere con este proceso de participación, puede consultarse en la *web* <http://aragonparticipa.aragon.es/>. Este diagnóstico ha sido realizado con recursos externos y el apoyo de la estrategia Aragón Participa. Sin embargo, los resultados obtenidos también pueden ejemplificar como elaborar un análisis más sencillo, pero que a la vez resulte operativo, con los propios recursos humanos de la administración municipal. Esta labor facilitará conocer las demandas de las principales entidades sociales

y ciudadanía, priorizar los esfuerzos de la estructura administrativa de participación ciudadana, mejorar la eficacia del funcionamiento de los instrumentos ya existentes, etc.

En base a la elaboración y la presentación pública del Diagnóstico de Teruel, se han producido avances destacables en la actuación municipal en la materia. En concreto, se han puesto en marcha nuevas iniciativas, tanto en relación con el denominado **pilar jurídico de la política municipal de participación ciudadana** como en materia de participación infantil. Tras la presentación del Diagnóstico a finales de 2012, y a raíz de la recomendación de *“revisar el Reglamento de Participación Ciudadana, con vistas a dotarlo de mayor simplicidad y adaptarlo a la realidad actual”*, ya en 2013 comenzó a preverse la necesidad de elaborar, de manera participada y contando con el tejido asociativo de la Ciudad, un nuevo reglamento municipal de participación ciudadana. Para ello, durante los últimos meses de 2013 se terminó de planificar y se desarrolló un proceso de participación ciudadana con el que se sometió a un debate y contraste el documento que contenía la propuesta municipal para el nuevo reglamento. El proceso concluyó con un balance de 11 horas de debate, un total de 77 personas participantes, 71 aportaciones ciudadanas y la aprobación de este nuevo reglamento cuyos contenidos son el resultado del debate público entre los diferentes tipos de asociaciones y otros agentes sociales. Asimismo, en 2014 se ha desarrollado un proceso de participación infantil, con el que se ha creado el Consejo Municipal de Infancia y Adolescencia de Teruel, y paralelamente se ha elaborado y aprobado el reglamento que regirá su funcionamiento.

## 9. ELABORACIÓN DE NORMAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y/O PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

### 9.1. AYUNTAMIENTO DE PREMIÀ DE MAR – Proceso de elaboración y desarrollo del Reglamento de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Premià de Mar.

Premià de Mar es un municipio de la provincia de Barcelona, situado en el litoral de la comarca del Maresme, con una población de 28.13627 habitantes. En el año 2007 el Ayuntamiento de Premià de Mar se apostó, con un fuerte liderazgo político, por la creación del Servicio de Participación Ciudadana. Desde el Servicio se promovió la elaboración de un Plan de Participación (2008) con diferentes actuaciones entre las que se encuentra la **aprobación de una norma municipal que ordene y facilite el ejercicio de los derechos de información y participación.**

En 2011, la redacción de un Reglamento de participación era prácticamente la única actuación del Plan por iniciar. Respondiendo a una decisión estratégica intencionada, se empezó por promover diferentes procesos participativos alrededor de actuaciones concretas para, siendo más conscientes de las sombras y las luces, redactar la norma que se adecuara a esa realidad. Con el proyecto de la **elaboración y desarrollo del Reglamento de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana** (<https://seuelectronica.premiademar.cat/fitxa.php?id=8744>), Premià de Mar trabaja para avanzar en un modelo de Gobierno Abierto donde el Ayuntamiento tenga “paredes de cristal y ventanas abiertas”. El Gobierno Abierto adquiere su máximo potencial cuando se acerca a la consecución de un cambio de modelo. Para ello, El Reglamento consigue construir un marco coherente e integral que sintetiza una realidad compleja para su comprensión y que sirve de referencia.

El contenido del texto, finalmente aprobado, es el de un Reglamento realista (adecuado a la dimensión del pueblo y su ayuntamiento) pero que permite avanzar en un sistema de orientación, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas,

---

<sup>27</sup> Padrón Municipal de Habitantes, 2013.

administración de calidad, consulta popular e iniciativa ciudadana. Y el carácter del proyecto, se ha definido por la participación y el trabajo de colaboración entre representantes políticos, referentes técnicos y ciudadanía, tanto en la redacción como en la puesta en marcha del Reglamento. A ello, ha de añadirse la **elaboración de una publicación divulgativa** (“Guía Fácil para la participación en Premià”), que ha sido un progreso en el intento de facilitar y acercar un documento jurídico a la ciudadanía, y la consiguiente transformación de la página *web*, creando el Portal de Gobierno Abierto. Sin duda, otro de los aspectos destacables es la metodología de trabajo empleada para la elaboración del Reglamento ya que ha sido desarrollado a través de un proceso de debate público abierto a toda la ciudadanía y, especialmente, el trabajo con las comisiones encargadas de la implementación del Reglamento.

### Reglament de Govern Obert i Participació Ciutadana



Reglament Govern Obert i Participació Ciutadana



Los **objetivos generales de la experiencia**, que se han mantenido año a año, son:

- 1) Promover un modelo de gobierno abierto en que la administración informa, abre su conocimiento, escucha a la ciudadanía, conversa con ella y busca su colaboración, fomentando un mayor uso de las nuevas tecnologías.
- 2) Incrementar el conocimiento y la comprensión de los instrumentos y derechos de información, consulta y participación.
- 3) Conseguir canales para la información y la participación ciudadanas más eficientes en cuanto a su facilidad de uso y su utilidad, que den respuesta a las necesidades y expectativas ciudadanas.

Para hacerlo, el proceso de elaboración del reglamento, el propio reglamento y su posterior implementación, han intentado generar la reflexión compartida, el debate y la corresponsabilidad de los diferentes agentes que quieren promover la información y la participación desde su ámbito concreto de actuación; incorporar aquellas prioridades,

iniciativas, ideas y elementos que proponen los diferentes agentes implicados (políticos, técnicos, asociaciones, y ciudadanos no asociados); modernizar e introducir cambios substantivos en la organización municipal, en los canales para la información y participación ciudadanas; especialmente en aquellos elementos que transforman el Reglamento: orientación, transparencia, participación, etc.; y difundir las diferentes acciones y los elementos que conforman el modelo de *open government*.

## **FASES:**

**Fase I** El marco conceptual y normativo para facilitar la transparencia y la participación.

El proceso para la elaboración del Reglamento se inició públicamente en septiembre de 2012. La aprobación inicial por parte del Pleno Municipal fue el 20 de marzo de 2013 y la aprobación definitiva tuvo lugar cuatro meses más tarde, el 24 de julio de 2013.

- Proceso de información y debate público donde se dieron a conocer y compartieron conceptos, argumentos, experiencias y posibilidades para definir cuáles eran las prioridades ciudadanas, técnicas y políticas.
- Redacción y aprobación de un Reglamento que diera respuesta a esas necesidades, prioridades y expectativas.

**Fase II** Cómo nos organizamos

Se creó un sistema que permitió el trabajo colaborativo político, técnico y ciudadano para la elaboración y posterior aprobación del Reglamento y su futura implementación, se inició en diciembre del 2012 y todavía continúa.

**Fase III** Actuemos, manos a la obra

Desde la aprobación inicial del reglamento (20 de marzo de 2013) hasta la presentación pública de la Guía Fácil para la participación en Premià de Mar (25 de marzo de 2014), se sigue trabajando para:

- Elaborar la Guía Fácil junto con el Grupo Motor del proceso.
- Poner en marcha los mecanismos definidos en el Reglamento de Gobierno Abierto y Participación.
- Marcar directrices e impulsar actuaciones complementarias que refuerzan el modelo de gobierno abierto junto con el Grupo técnico de impulso del Reglamento y la Comisión de publicidad activa.
- Definir prioridades y hacer el seguimiento de las actuaciones en sus distintas fases junto con los representantes políticos y ciudadanos.

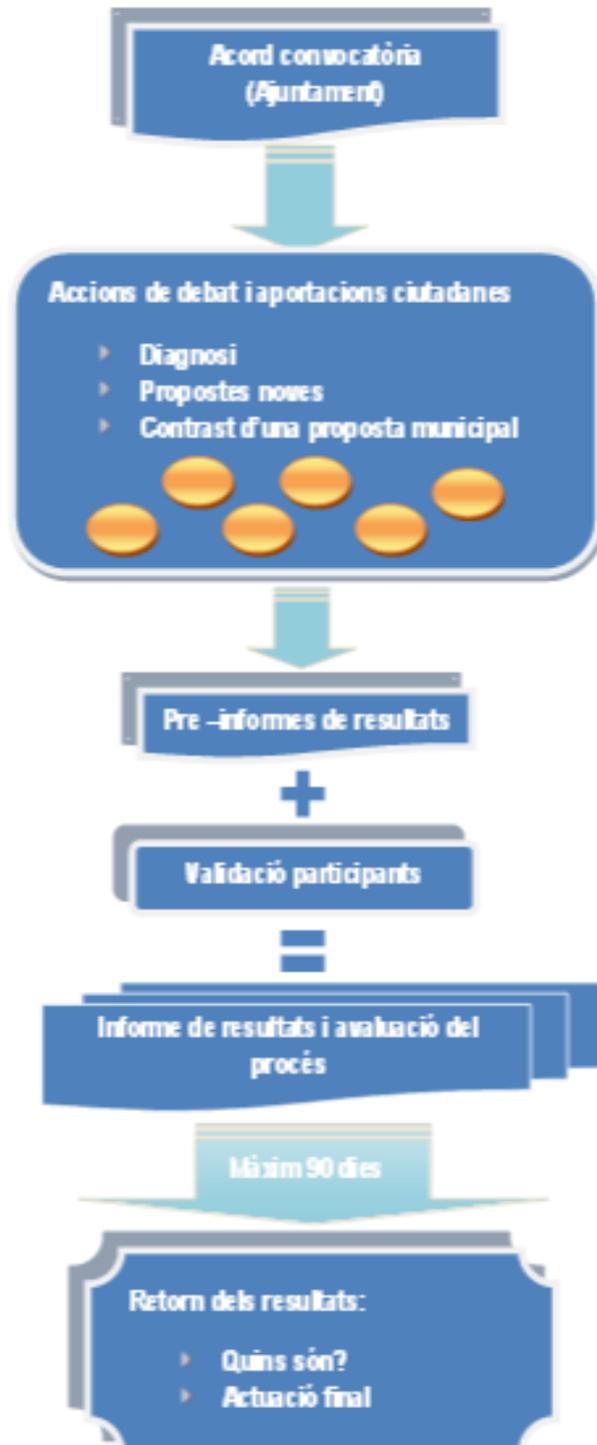
# Procés de debat públic



hiòativa ciutadana



hiòativa municipal



## **METODOLOGÍA:**

### **A. Contenido del proyecto**

El punto de partida del proceso fue la definición de objetivos de la nueva norma y del proceso, del que resultarían los criterios para elaborar un Reglamento, que debía ser útil para atender las demandas ciudadanas en el ámbito de la información, la transparencia, la participación y la colaboración.

A partir de ahí, se dio a conocer el proceso en una reunión con la junta de portavoces dónde se encuentran todas las formaciones con representación en el Pleno municipal y se realizaron entrevistas con cada representante político para valorar, por un lado, el papel y desarrollo de la participación ciudadana en Premià hasta el momento; y por otro, recoger el posicionamiento los partidos en los temas que podrían incorporarse al Reglamento y, en definitiva a un nuevo modelo de gobierno local.

Esta fase del proceso se completó con la recopilación y el análisis de la información existente sobre procesos y experiencias previas así como del marco normativo municipal (como el ROM, por ejemplo).

### **B. Formación, difusión y debate**

La segunda etapa del proceso planteaba importantes novedades tanto en sus objetivos como en las acciones de su desarrollo. Formación, difusión y debate hacen referencia a los tres retos que se proponían. En primer lugar, **dar a conocer el proceso** mediante los medios de comunicación municipales (revista municipal, radio, *web*, *Facebook*, *Twitter*...). En segundo lugar, ofrecer in-formación de calidad y útil. Esta formación se planteó desarrollarla en un formato informal para hacerla más accesible, más próxima y más favorecedora del debate.

A menudo, los debates públicos para elaborar Reglamentos derivan en disquisiciones sobre los instrumentos que éstos recogen y normativizan: consejos, órganos estables, registros, etc. En este caso se consideró que el debate se debía centrar en las necesidades, de asociaciones y ciudadanía para, a partir de éstas, diseñar los instrumentos que les dieran respuesta. Debatir sobre instrumentos sin haber identificado

las necesidades es una de las razones por las que no pocos Reglamentos han nacido obsoletos y han acabado en los cajones de los ayuntamientos o limitando éstos su uso.

En relación a los pilares del nuevo reglamento se organizaron **dos sesiones de formación y debate** con personas expertas en los ámbitos de trabajo:

- La primera, bajo el título “Calidad democrática: canales para la participación, agentes sociales y su papel”, planteaba la definición de la democracia desde su dimensión representativa, dialógica o deliberativa y directa. En base a ese marco y a experiencias desarrolladas en otros municipios, se debatió sobre las distintas formas de implicación en los asuntos públicos. El ponente fue una persona experta en políticas públicas y participación ciudadana.
- La segunda abordaba dos temas aún novedosos pero fundamentales para el nuevo modelo: Acceso a la información y transparencia en los municipios. El ponente fue un representante del Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo de Cataluña). Planteó elementos para la reflexión sobre los potenciales pero también las debilidades de las organizaciones municipales que podían poner en riesgo el proyecto y la asunción de las propuestas que en el marco del debate ciudadano se esbozaban.

### **C. El grupo motor: el seguimiento ciudadano de la redacción del Reglamento**

El grupo motor está formado por una decena de personas, algunas de ellas miembros de asociaciones del pueblo, otras en calidad de vecinos/as. Son personas de distintas edades que se habían implicado en éste o anteriores procesos de debate público o consejos consultivos, que habían propuesto mejoras en el ámbito de la participación (formal o informalmente),... En definitiva, que habían mostrado interés por estos temas.

Hubo dos **reuniones con el grupo motor** antes de la Aprobación inicial del Reglamento **para contrastar el borrador**. (Durante los siguientes meses se continuó reuniendo y estando en contacto telemático para trabajar la Guía Fácil y conocer y enriquecer las distintas actuaciones que se han ido impulsando). Con los resultados recogidos hasta el momento, se inició la **etapa de redacción del Reglamento**. Era

imprescindible hacerlo con la implicación de aquellos que en el futuro deberían implementar el cambio de modelo en la administración local.

#### **D. Reuniones con los responsables técnicos y políticos municipales:**

El borrador de reglamento fue presentado en una **reunión ordinaria de coordinación de áreas** poniendo el acento en aquellas cuestiones en las que se podían ver afectadas. Durante la reunión y en la siguiente semana, los jefes de todas las áreas municipales pudieron hacer llegar sus dudas, comentarios y aportaciones al reglamento.

Se llevaron a cabo reuniones específicas para involucrar a las Áreas de Recursos Humanos y de Servicios Territoriales, así como a Intervención y Secretaría.

A los grupos municipales se les hizo llegar también el borrador para su discusión política. A lo largo de **tres reuniones de carácter político** se negoció el documento, se fueron resolviendo dudas, debatiendo y ampliando conceptos y resolviendo las enmiendas que habían presentado. Hay que tener en cuenta que pese a la existencia de una mayoría de gobierno clara, había una voluntad manifiesta de consensuar al máximo el Reglamento para que tuviera el mayor acuerdo posible en el Pleno Municipal y garantizar así la vigencia de los compromisos que recoge.

#### **E. La redacción del Reglamento**

A partir de la información recopilada por diferentes vías y el debate técnico y político, se acaba redactando el Reglamento de Gobierno Abierto y Participación que se lleva a discusión y aprobación del Pleno Municipal. Por unanimidad de los grupos municipales, **se aprueba finalmente el 20 de marzo de 2013.**

#### **F. Implementación del Reglamento y redacción de la Guía Fácil**

a) Constitución y sesiones de trabajo del GIR:

El alcance del cambio de modelo que supone el reglamento hace imposible su aplicación inmediata. El **Grupo de Impulso del Reglamento** (GIR) empieza a trabajar a los pocos días de haber aprobado inicialmente el Reglamento y tiene un papel fundamental en su implementación. La primera labor de este grupo ha sido **definir las prioridades y**

**las fases** para la materialización de los compromisos. Se constituye con la finalidad de definir las actuaciones necesarias para hacerlos realidad, planificar/coordinar estas actuaciones, concretarlas, difundirlas y dar apoyo a los departamentos para que den una respuesta satisfactoria.

El GIR, está formado por siete personas: la Regidora de Comunicación, los responsables técnicos de Participación Ciudadana, de Organización, Sistemas Informáticos y de Telecomunicación, de Prensa y Comunicación y, por la consultora externa. La regidora a su vez actúa como enlace con la Junta de Portavoces y la Junta de Gobierno. Con el liderazgo inicial del Servicio de Participación Ciudadana, este grupo se ha venido reuniendo cada dos o tres semanas. En la actualidad son reuniones altamente operativas en las que se definen tareas, se comparte, contrasta y mejora conjuntamente el trabajo elaborado...

b) Comisión de Publicidad activa:

Tras la aprobación definitiva del Reglamento, se puso en marcha la **Comisión de Publicidad activa**. De esta comisión de carácter técnico, forman parte: Secretaría, que lidera y convoca las reuniones, Gerencia, Intervención, los servicios jurídicos de Servicios Territoriales, de Servicios Sociales, los referentes técnicos de la Unidad de Contratación y de Recursos Humanos, de Comunicación, de Participación Ciudadana y, la consultora externa que asesora y acompaña el proceso.

Esta comisión trabaja sobre los **contenidos del Portal de la Transparencia**: define criterios y protocolos identificando quién tiene esa información, cómo se sistematiza, cómo se publica, etc. Asimismo se constituye como un espacio en el que plantear, compartir y resolver las dudas jurídicas y organizativas que vayan surgiendo. La información que se va a publicar se presenta a la comisión para que valore los contenidos, los formatos, la relación con los límites impuestos por la protección de datos, así como el calendario de prioridades de publicación.





d) Presentación pública: un año después

Una de los hitos, fue la **presentación pública** un año después de ser aprobado, **de los resultados de la puesta en marcha del Reglamento**. Junto con el grupo motor, además de la Guía Fácil ya comentada, se presentaron el resto de avances y actuaciones en el ámbito del Gobierno Abierto:

- Creación del Registro ciudadano: donde toda aquella persona interesada en participar y/o colaborar, se inscribe para recibir en su correo electrónico personal, las convocatorias e información relacionada con este ámbito.
- Mejoras en la Atención Ciudadana tanto presencial como telemática.
- Ampliación y mejoras en algunos de los contenidos de la *web* municipal.
- Creación del Portal del Gobierno Abierto y Portal de la Transparencia.
- Creación de protocolos para una mayor eficiencia en la comunicación y la participación.
- Impulso de nuevas estrategias y canales para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación: fóruns ciudadanos, información y

propuestas ciudadanas en el presupuesto municipal, el plan de actuación municipal, normativa...

### **IMPACTO Y RESULTADOS:**

En cuanto los resultados cuantitativos del proceso de debate público, las personas que han tenido una implicación substantiva y en las distintas fases del proceso de elaboración e implementación del Reglamento (excluyendo el resto de actuaciones complementarias), han participado Unos 60 ciudadanos (algunos de ellos miembros de asociaciones), unos 40 referentes técnicos (de diversos niveles) de la organización municipal y externos, así como 15 representantes políticos. Y la metodología utilizada, especialmente en la fase de implementación, ha sido útil para:

- Conseguir transformaciones en las áreas más directamente implicadas (comunicación, atención ciudadana, nuevas tecnologías, participación y asociacionismo).
- La colaboración del resto de áreas aunque está siendo más desigual y compleja.
- La colaboración de la ciudadanía (Grupo Motor) que ha valorado muy satisfactoriamente su implicación en todos los sentidos.

Tal como se señala desde Premià de Mar, más adelante será necesario desarrollar una evaluación rigurosa de los resultados e impacto de la elaboración y aplicación del Reglamento. No obstante, el análisis técnico que desde el Servicio de Participación Ciudadana del Ayuntamiento se hace, revela que:

- Ha transformado la organización municipal en el ámbito de la comunicación y la participación (El Reglamento aprobado permite avanzar y resolver algunas de las debilidades del modelo de participación que hasta ahora se ha venido desarrollando) y, especialmente, de la transparencia.
- La norma ha sido muy bien valorada tanto por los ciudadanos implicados en el proceso como, posteriormente, por colectivos diversos algunos de los cuales habían explicitado su crítica al modelo anterior de participación. Incluso, ha servido para mejorar el debate con otros ayuntamientos sobre el modelo de gobierno abierto y participación ciudadana

## **9.2. COMARCAS DE ANDORRA-SIERRA DE ARCOS Y DEL CINCA MEDIO – Procesos participativos para la elaboración de Reglamentos de Transparencia y/o Participación Ciudadana.**

La existencia y vigencia de un reglamento de participación ciudadana en una entidad local no constituye una garantía real de que exista una participación ciudadana efectiva o, incluso, de que se promueva a través de la actuación de la administración local. No obstante, a través de estas experiencias de elaboración participada de Reglamentos de Participación Ciudadana se busca que la normativa actúe como la “palanca de cambio” en la política de transparencia y/o participación ciudadana, promover la difusión de su contenido e, incluso, facilitar que la ciudadanía “haga suya” la elaboración de la normativa.

Con respecto a los casos que aquí se presentan, la regulación de la participación ciudadana a nivel comarcal también supone una importante innovación. Regulando los medios, formas y procedimientos para ordenar y promover la participación ciudadana, se ha logrado promover el conocimiento del funcionamiento de la administración comarcal, de los derechos de participación establecidos y de los compromisos institucionales adquiridos. Y el proceso participativo para su elaboración, ha constituido una primera experiencia de calidad en cuanto al trabajo con metodologías participativas para la construcción de las políticas públicas locales. Por ello, junto a otros resultados tangibles como el número de participantes y propuestas o la aprobación de los citados Reglamentos, se han generado otros beneficios difícilmente cuantificables.

Junto con la **preparación** del proceso participativo y elaboración del texto base que someter a debate, así como la posterior **tramitación** administrativa que requiere la definitiva aprobación de estos Reglamentos, la metodología dispuesta para el desarrollo de estos procesos participativos prevé tres grandes fases:

- **Fase de Información:** En esta fase se convoca, a los representantes del tejido asociativo u a otros ciudadanos interesados, a una Jornada o Sesión Informativa. En

esta Sesión, se explica el borrador de Reglamento, cómo se va a desarrollar el proceso participativo, las próximas citas y convocatorias y las denominadas “reglas del juego” y compromisos adquiridos.

- **Fase de Deliberación:** En la que se desarrollan los diferentes talleres o mesas de trabajo y debate. En el caso de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos se desarrollaron cuatro talleres participativos y otras dos mesas para, respectivamente, técnicos y cargos electos de la administración local. En la Comarca de Cinca Medio, aunque en una primera fase de planificación se consideraron otras posibilidades, finalmente resultó suficiente con tres talleres con el tejido asociativo y ciudadanía.

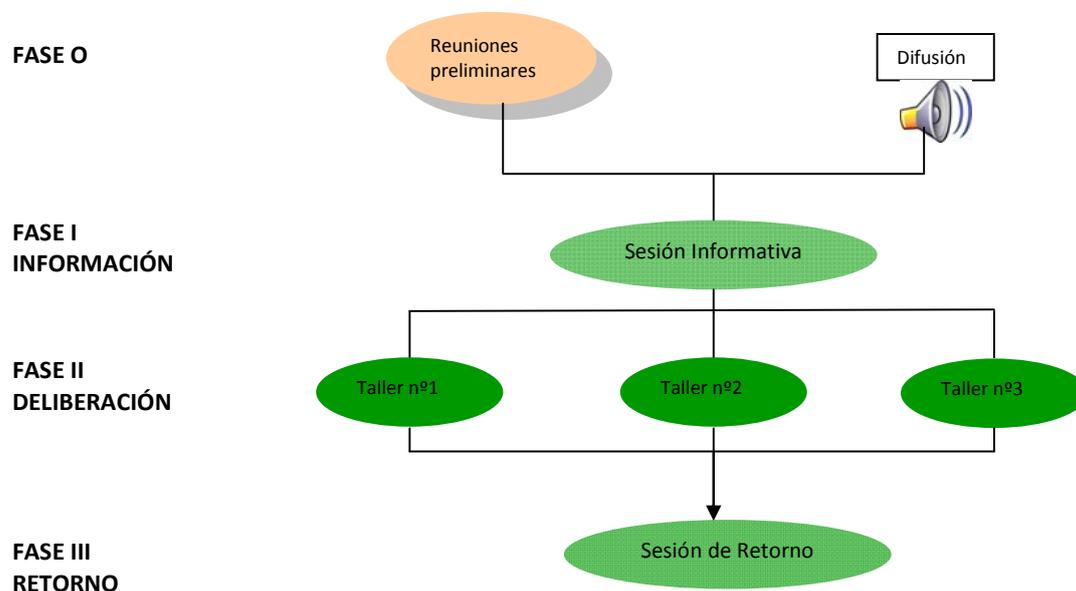
- **Fase de Retorno:** Finalmente, tras el análisis de las aportaciones por parte de los responsables públicos de cada Comarca, se convocó a los participantes en cada proceso a la denominada Sesión de Retorno, en la que se lleva a cabo una devolución de lo sucedido con las aportaciones ciudadanas. Para ello, o bien se presenta un segundo borrador del Reglamento resultante del proceso participativo o, tal como se hizo en estos procesos, se va indicando aportación por aportación si se va a recoger o no en el texto del futuro reglamento. Y, en el caso de aquellas aportaciones que se decidió que finalmente no se incluirían, se expuso el correspondiente razonamiento de carácter jurídico, competencial, de inviabilidad económica, imposibilidad técnica o, directamente, por razones de carácter político.

A continuación, se presentan los esquemas de los procesos participativos desarrollados para elaborar, respectivamente, los Reglamentos de Participación Ciudadana de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos y de la Comarca del Cinca Medio.

## Proceso participativo para la elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos



## Proceso participativo para la elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana de la Comarca del Cinca Medio



Ha de recordarse que estos procesos participativos no son vinculantes y que la capacidad de decisión que poseen los respectivos Plenos de cada Consejo Comarcal, como órgano representativo, no se verá limitada en ningún momento. Además de las decisiones adoptadas por los representantes políticos, los técnicos comarcales desarrollaron una importante labor de convocatoria a los posibles asistentes e impulso de la participación, acompañamiento y seguimiento del proceso, revisión de actas, reuniones técnico-políticas, asistencia a la preparación del retorno, etc. Además ha sido clave “el buen hacer” en cuanto a la dinamización de las sesiones, talleres o mesas de debate respecto a textos normativos cuyo lenguaje y contenido podría resultar ajeno a la ciudadanía.

En cuanto a los resultados finales de ambos procesos, cabe destacar la aprobación de sendos reglamentos a los que se puede acceder fácilmente a través del mapa de Reglamentos locales de participación ciudadana de la página [web http://aragonparticipa.aragon.es/](http://aragonparticipa.aragon.es/). Aunque en la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, como resultado de las demandas ciudadanas, en la disposición adicional segunda del

Reglamento se estableció que *“transcurridos 6 meses de la publicación de este Reglamento en Boletín Oficial Provincial, la Comarca iniciará un proceso participativo para reformar el Reglamento incorporando los aspectos relacionados con la transparencia, así como aquéllos relacionados con los incumplimientos del Reglamento...”*. Por ello, a lo largo de los meses de octubre-noviembre de 2013, se ha desarrollado un nuevo y sencillo proceso participativo en relación al compromiso de reformar y ampliar el reglamento en materia de transparencia. En este caso, tras la Sesión de Retorno y la aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana y Transparencia, orientada a acercar su contenido a la ciudadanía del territorio.



## **10. PROCESOS PARTICIPATIVOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE ACTUACIÓN O LA ELABORACIÓN DE NORMATIVA DE ÁMBITO LOCAL.**

### **10.1. AYUNTAMIENTO DE FIGARÓ-MONTMANY – Proceso Participativo para la elaboración del Pla d'Acció Municipal 2012-2015 (PAM)**

Figaró-Montmany es un municipio de, aproximadamente, 1.130 habitantes situado en un entorno “urbano y rural a la vez” de la provincia de Barcelona. Figaró-Montmany cuenta con una importante tradición participativa y ha sido distinguido por reconocimientos nacionales e internacionales. Desde el año 2003 celebra ediciones anuales de presupuestos participativos, con una alta implicación de la ciudadanía, y cuenta con numerosas experiencias de planificación estratégica de su acción de gobierno y las políticas sectoriales implantadas.

En este mandato, se ha desarrollado un completo proceso participativo para la elaboración del Plan de Actuación Municipal, 2012-2015 (PAM), de forma paralela a los presupuestos participativos. El Plan de Acción Municipal 2012-2015 (PAM) debe ser el documento estratégico cuyo objetivo es el de trazar las directrices de la acción municipal y que guíe la acción del gobierno local en los próximos cuatro años. Este documento, por lo tanto, tiene que recoger y priorizar las principales líneas de actuación del gobierno concretando, en la medida de lo posible, las grandes inversiones del presente mandato y las principales acciones que desarrollará el gobierno para cada una de las líneas de actuación del Plan.

El PAM se elaboró participadamente, entre los meses de septiembre de 2011 y junio de 2012, en paralelo a los presupuestos participativos del municipio. El proceso participativo, que se denominó “*Plan de Actuación Municipal. Si tú fueras Alcalde, que harías?*”, fue planificado por el Alcalde que es también el máximo responsable municipal de participación ciudadana y hacienda. El Ayuntamiento recibió apoyo económico de la Diputación de Barcelona y la *Generalitat de Catalunya* para realizar el proceso participativo, e intervinieron, en las labores de coordinación y gestión técnica:

- La técnico municipal de participación, como coordinadora general del proyecto
- Las técnicos de acción social y desarrollo local, como colaboradoras de la técnico de participación
- La Comisión Permanente de Participación Ciudadana del municipio y...
- Equipos externos de dinamización para sesiones o reuniones concretas.

Los grandes pasos desarrollados para elaborar el PAM fueron:

- Actualización del diagnóstico del municipio unificando los diagnósticos sectoriales realizados durante el último mandato.
- Identificación de los ejes de actuación prioritarios, a cuatro años vista. Considerando que las grandes líneas estratégicas que se consensuaron en el año 2005 continuaban siendo válidas, resultaba conveniente repensar las prioridades de intervención teniendo en cuenta el contexto actual y los cambios producidos en los últimos años.

Las fases que se desarrollaron en el proceso participativo fueron:

- 1º) **Planificación estratégica** del proceso
- 2º) **Diagnos**is de la realidad
- 3º) **Exposición pública**
- 4º) **Elaboración de propuestas iniciales**
- 5º) Aceptación y priorización de propuestas
- 6º) Primera propuesta de documento (**Documento inicial**)
- 7º) **Aportaciones (vía múltiples canales)** al documento inicial de PAM:
  - Aportaciones del gobierno, la oposición y los órganos de participación
  - Aportaciones individuales de la ciudadanía (envío a todas las viviendas)
  - Aportaciones de los trabajadores municipales
  - Aportaciones de las entidades y asociaciones
  - Talleres sectoriales (gente mayor, jóvenes, inmigrantes, mujeres...)
  - Debate familiar en el marco de la escuela
- 8º) **Exposición pública**
- 9º) **Priorización** y discusión del documento en Consejo de Pueblo
- 10º) **Votación** electrónica y presencial de las grandes inversiones
- 11º) Redacción del **documento final**

12º) **Devolución** a todos los participantes

13º) **Aprobación** del documento

Además, de forma transversal a las diferentes fases y actuaciones, se llevó a cabo una intensa labor de **difusión** del proceso participativo mediante el envío de información escrita a todas las viviendas del municipio, la difusión en boletín municipal, la notable difusión a través de la *web* municipal y redes sociales (*facebook* y *twitter*), cartelería y pancartas en vía pública y equipamientos y la difusión oral en equipamientos y grupos sectoriales.

Profundizando algo más en el trabajo desarrollado conviene indicar que el proceso partió de la primera propuesta de PAM realizada por el equipo de gobierno, a la que se hicieron aportaciones por parte de los diferentes grupos políticos, las entidades del municipio, los trabajadores del Ayuntamiento, la Comisión de seguimiento de la Agenda 21, el grupo impulsor del PEF y toda la ciudadanía que lo deseo. La metodología ha sido participativa y multidimensional. Ha contemplado audiencias públicas, talleres participativos, votaciones, aportaciones escritas y orales, sistemas de participación con medios tecnológicos, etc. La ciudadanía pudo participar en la elaboración del PAM a través de diferentes mecanismos:

- En cuanto a la actualización del Diagnóstico, la elaboración de los ejes de actuación prioritarios y las grandes inversiones de mandato:
  - El Consejo del pueblo. Es el principal espacio de debate abierto a toda la ciudadanía.
  - La votación popular de las grandes inversiones. Cada ciudadano va a poder votar las grandes inversiones que considere prioritarias tanto electrónicamente, mediante ordenador, como en la urna.
- En cuanto al PAM en su globalidad:
  - La *web* municipal: se pudieron hacer aportaciones individualmente mediante la *web* municipal.
  - El boletín de propuestas.
  - Los talleres de debate sectoriales. Se van a convocar sesiones de debate con personas mayores, jóvenes, inmigrantes, emprendedores, mujeres y hombres.

- El Cuaderno de debate familiar. Se va a trabajar con la infancia en la escuela y se va a hacer llegar un cuaderno de debate a las familias para recoger sus aportaciones.

Uno de los aspectos más importantes, es el de las grandes inversiones del mandato. En relación a este apartado del PAM, se llevó a cabo un proceso similar al de los presupuestos participativos en el que la ciudadanía va a hacer propuestas de grandes inversiones y se van a priorizar mediante una votación popular. Teniendo en cuenta los recursos municipales, se consideró que una obra constituye una gran inversión cuando tiene un coste superior a los 30.000 euros. La priorización de estas grandes inversiones se obtuvo en función de los siguientes criterios:

- a) **Votación popular** en la que los ciudadanos van a ordenar las inversiones del 1 al 5. Este criterio tenía un peso del 65%.
- b) **Adecuación al planeamiento estratégico** del municipio (Objetivos estratégicos, Agenda 21, Proyecto educativo de Figaró, Plan de acción de energía sostenible, Plan de accesibilidad, Plan de políticas de mujer, Plan local de juventud, Plan local de vivienda, Plan de desarrollo y comercio y Plan director del Agua). Este criterio tenía un peso del 25%.
- c) **Si cubren o no criterios sociales**. Necesidades básicas (entendiendo por necesidades básicas: salud, trabajo, vivienda, educación o seguridad) y que se trate de inversiones que potencien la prevención del riesgo de exclusión social y favorezcan a colectivos minoritarios (jóvenes, inmigrantes, mayores, personas con problemas de salud, familias con dificultades económicas, etc.). Este criterio tenía un peso del 10%.

Fruto de este amplio proceso participativo, en el que van a participar más de 300 personas, que realizaron 426 aportaciones ciudadanas, se elaboró el documento final del Plan de Acción Municipal 2012-2015. Los ejes de actuación prioritarios del mandato son:

- Mejorar y diversificar las instalaciones y la oferta deportiva y lúdica para todas las edades.
- Desarrollar políticas de gestión del medio natural, especialmente en la zona de Montmany-Cingles de Bertí, y continuar desarrollando la Agenda 21.

- Impulsar un nuevo modelo energético municipal basado en un consumo eficiente (iluminación, edificios, etc.) y la producción y uso de energías renovables y no contaminantes.
- Combatir la crisis con políticas de atención a las familias, ocupación, dinamización económica, vivienda, turismo y promoción del comercio.
- Desplegar el Proyecto Educativo de Figaró y continuar la oferta de servicios a las personas con políticas culturales, de género, de infancia, de juventud y de mayores.
- Desplegar el POUM y continuar mejorando la vía pública (calles, escaleras, alcantarillado) con políticas de accesibilidad, espacio público y movilidad.
- Fomentar la convivencia mediante políticas de civismo, respeto a la diversidad y acogida.

Pero, más allá de los resultados en cuanto al contenido del PAM, cabe hacer referencia a otros logros de la participación ciudadana y aspectos innovadores de esta experiencia como: la amplia experiencia municipal en participación ciudadana y el mantenimiento de estos mecanismos en un contexto de crisis, la combinación del voto presencial y electrónico o los materiales de comunicación e información efectivos por su fácil lectura, etc.

La posterior implantación y seguimiento del PAM se desarrollará a lo largo del periodo 2012-2015, y vendrá condicionada por aspectos como la obtención de la financiación necesaria o el establecimiento de prioridades anuales. Del mismo modo, muchas de las acciones del PAM requerirán, posteriormente, de un mayor grado de concreción a la hora de ser ejecutadas. Esta concreción se hará efectiva en los órganos de participación o de gobierno que sean responsables. En el marco del PAM, se plantea desarrollar en el futuro, otros mecanismos para nutrir el Presupuesto Participativo año tras año y, así, mejorar el vínculo entre la participación anual (a través del presupuesto) y la planificación estratégica del municipio. Finalmente, cabe destacar que como parte de la metodología prevista, se incluyen las técnicas y herramientas para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la implantación del PAM a lo largo del periodo 2012-2015.

## **10.2. COMARCA DE GÚDAR-JAVALAMBRE – Proceso participativo para la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de la Comarca de Gúdar-Javalambre**

La Comarca de Gúdar-Javalambre ha sido pionera en Aragón en la elaboración de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales (PORF), habiéndolo desarrollado a través de un **amplio y extenso proceso participativo** abierto a todas las administraciones, organizaciones y propietarios forestales interesados. La motivación para la elaboración de un PORF, a iniciativa de la Comarca de Gúdar-Javalambre, fueron la importancia que los recursos forestales tienen en su territorio, ya que cubren cerca del 87% de su superficie, así como contribuir al mantenimiento y fomento de los usos y aprovechamientos forestales para su propia conservación y el desarrollo socioeconómico. Pero el objetivo general de esta experiencia fue la de informar y someter a debate el primer borrador del PORF, de forma que la planificación forestal de los próximos años respondiese a las demandas e intereses de los propios agentes implicados en la gestión forestal y el uso del territorio.

El marco normativo aplicable para la elaboración del PORF ya garantiza *“la participación de los ayuntamientos de ese territorio, así como la de todos los interesados, en los términos establecidos en la legislación básica forestal...”* (Ley 15/2006 de Montes de Aragón) y el Reglamento del procedimiento de elaboración y los contenidos mínimos de los PORF (Decreto 140/2012), garantiza un procedimiento de participación de los diferentes sectores institucionales y agentes implicados. Sin perjuicio de los trámites administrativos e informes preceptivos correspondientes, con este proceso participativo previo, la redacción del PORF ha contado con la voz y opinión de los agentes implicados en la gestión forestal del territorio. Entre ellos, cabe hacer referencia a las asociaciones empresariales y turísticas, empresas forestales, empresas de turismo activo, el sector de la caza, la asociación de truficultores, la asociación de montes y grupos ecologistas, el conjunto de entidades de los sectores de agricultura y ganadería, la dirección de las estaciones de *ski* situadas en la Comarca, entidades de desarrollo local o, directamente, todos aquellos propietarios forestales interesados.

Conviene señalar que un PORF ha de constituir un instrumento de planificación forestal y ordenación del territorio, con carácter intermedio entre la estrategia regional y la gestión de los montes. Por ello, la administración comarcal consideró que la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Forestales constituía una oportunidad para mejorar la gestión y el aprovechamiento de los montes. Por ejemplo, ante el escaso tejido empresarial en materia forestal o la necesidad de afrontar los riesgos (Ej: incendios forestales) que genera la disminución de los usos y aprovechamientos tradicionales. Sin embargo, entre la ciudadanía de la Comarca, inicialmente surgieron algunas reacciones contrarias al PORF por motivos diversos como el antecedente del intento de aprobación del PORN Sierra de Gúdar, que contó con una gran contestación social en la Comarca; la insatisfacción y desconfianza hacia la Administración Forestal por parte de agricultores, ganaderos y propietarios forestales; o la creencia de que el PORF generaría trabas ambientales y establecería medidas vinculantes.

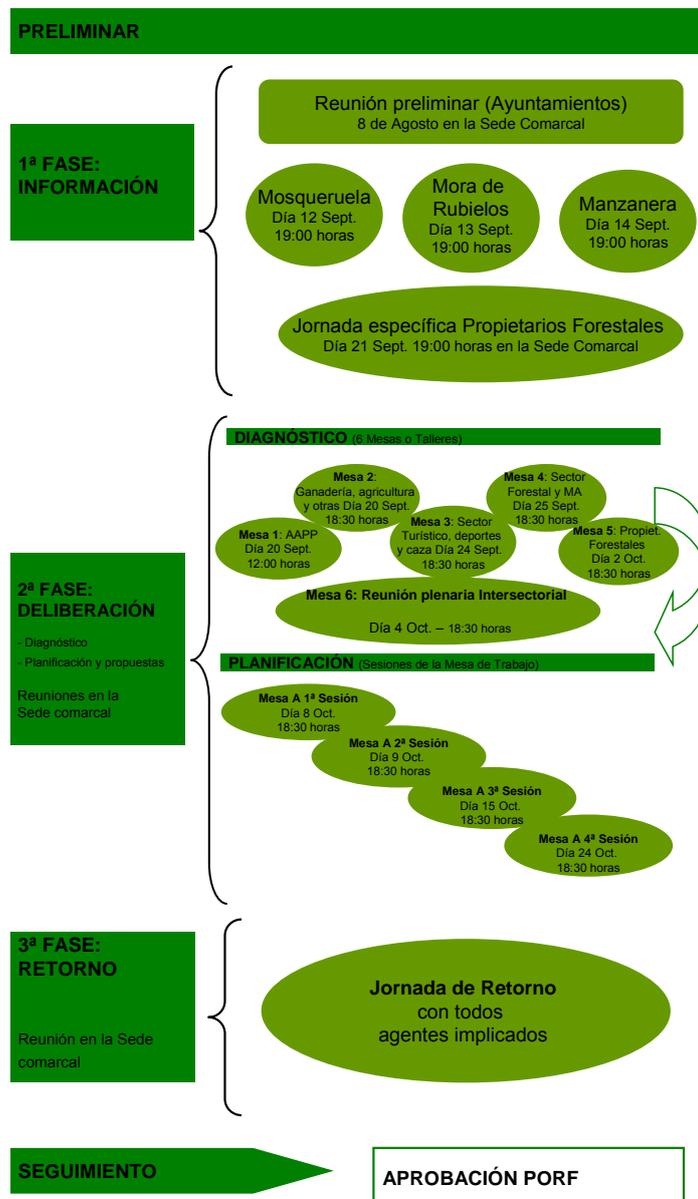
Por todo ello, una de las claves de todo este Proceso de Participación Ciudadana ha sido la **labor informativa** previa, que a través de diferentes medios, se ha mantenido a lo largo de las diferentes sesiones y reuniones desarrolladas. Así, desde la Comarca y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, también se explicó la utilidad que la aprobación del PORF trae consigo. Entre ellas, ayudar a la comercialización de productos forestales, facilitar el acceso a subvenciones, reducir riesgos como el de incendios, planificar y establecer criterios para futuras inversiones o potenciar el asociacionismo entre los propietarios forestales.

El Servicio Provincial de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y la Comarca de Gúdar - Javalambre, con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón (Aragón Participa) desarrollaron este proceso de participación ciudadana que ha buscado informar y explicar el contenido del primer borrador y sus implicaciones, además de recoger el conjunto de las aportaciones que se pudieran plantear. En cuanto al esquema del proceso, se impulsaron un total de 15 sesiones presenciales, además de otras vías de información y participación como la atención personalizada de la técnico de medio

ambiente de la Comarca o la página *web* de Aragón Participa. Además, se trató de un proceso flexible que se fue adaptando a las primeras reacciones y demandas de los participantes.

Con un mismo formato, las cuatro **Jornadas Informativas** incluyeron la presentación de los responsables públicos, la explicación del resto del proceso participativo y la invitación a participar en el mismo junto con una breve exposición de proceso de redacción y contenido del primer borrador del PORF. Además de facilitar esta información, durante estas sesiones se abrió un turno de ruegos y preguntas con el fin de clarificar los objetivos del Plan de Ordenación de Recursos Forestales y el proceso que llevar a cabo. Ha de destacarse que previamente la administración comarcal convocó a una primera reunión al conjunto de los ayuntamientos y tras ello se celebraron tres jornadas informativas en diferentes municipios (Mosqueruela, Mora de Rubielos y Manzanera) además de una específica para propietarios forestales y un taller participativo de la siguiente fase que, en la práctica y durante su desarrollo, se convirtió en una nueva sesión informativa en la que los propietarios forestales fueron trasladando sus dudas a los técnicos de la comarca y el Gobierno de Aragón.

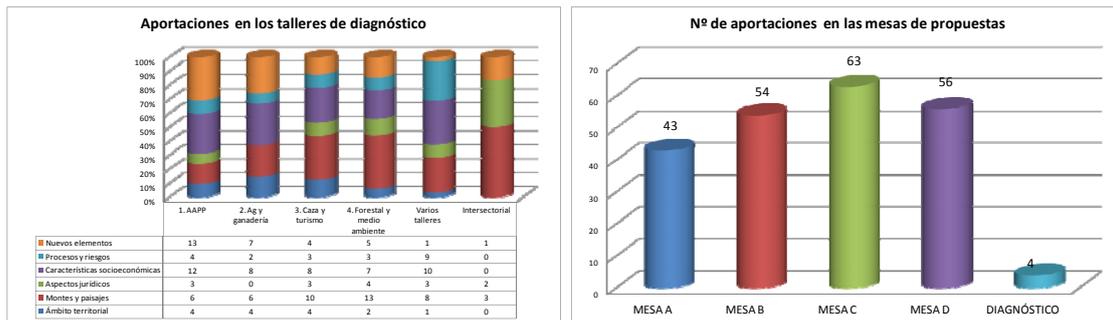
En la fase de deliberación, se desarrollaron otras 10 sesiones divididas en una primera parte de **diagnóstico** realizando talleres sectoriales, con una última sesión plenaria de puesta en común de dichos diagnósticos, y una segunda parte de **propuestas**, en la que se sometieron a debate la planificación y medidas concretas del Plan para que la ciudadanía realizase sus aportaciones. Por último, se realizó una **Jornada de Retorno** en la que el conjunto de los participantes en el proceso recibieron la información oportuna respecto a lo sucedido con sus aportaciones. De esta forma, los participantes pudieron obtener una devolución de lo sucedido con sus aportaciones, por parte de los responsables de esta política forestal. Es decir, si se incluirían o no en un nuevo borrador del PORF resultante del proceso participativo y, en caso de que no se fueran a incluir, la correspondiente justificación técnica, jurídica y de carácter competencial, económica, o política. A continuación, se incluye el esquema del proceso participativo con el detalle de cada una de las fases y las diferentes sesiones presenciales realizadas:



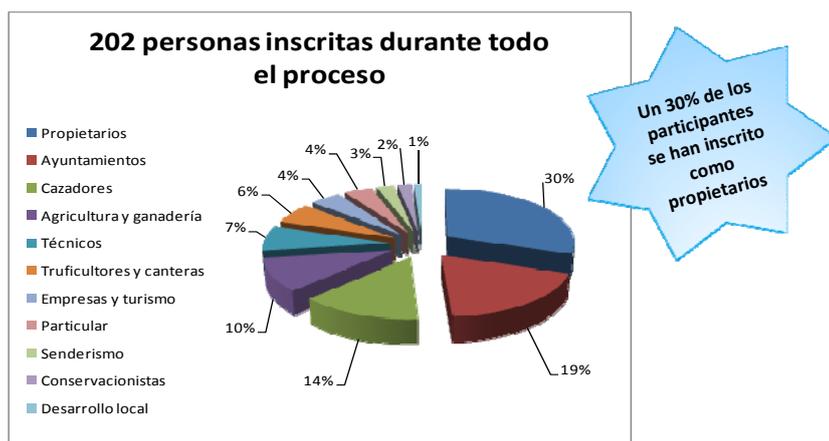
Inclusive, desde la Comarca se realizó el ofrecimiento de que, a iniciativa de los propios interesados, pudieran realizarse reuniones informativas en los diferentes ayuntamientos para continuar con la labor informativa. Ya que tras ello, ha continuado el trabajo en torno al PORF con la elaboración de diferentes informes preceptivos y el conjunto de la tramitación administrativa que es previa a su aprobación mediante Decreto del Gobierno de Aragón.

El equipo de facilitación de este proceso se ha encargado de llevar a cabo una labor de dinamización y moderación de la deliberación, conforme a la estructura planteada previamente, apoyándose en técnicas participativas para el debate grupal. De igual forma se han elaborado actas de cada una de las sesiones que paulatinamente se fueron haciendo públicas, garantizando la transparencia del proceso, y que pueden consultarse en el espacio dedicado a la Comarca de Gúdar-Javalambre existente dentro de la pestaña de Entidades Locales de la web <http://aragonparticipa.aragon.es/>.

Los documentos de balance y resultados del proceso participativo indican, por ejemplo, que se efectuaron un total de **393 aportaciones** al borrador sometido a debate, incluyendo 173 relativas al diagnóstico y 220 relativas a la planificación. Pero además, entre estas últimas se recogieron hasta 19 nuevas medidas que incluir en la planificación del PORF de Gúdar-Javalambre.



Asimismo, cabe resaltar que a lo largo del proceso participativo se inscribieron en el mismo **202 personas**, de las que más de un 30% fueron particulares y propietarios forestales a título individual. Otros sectores relevantes a nivel cuantitativo fueron los ayuntamientos de la Comarca, ya que participaron 20 de los 24 ayuntamientos de la Comarca, junto con los sectores de la Caza (14%) y Agricultura/Ganadería (10%). Otros sectores, con un menor nivel de participación en las diferentes sesiones a nivel cuantitativo pero claves para realizar una planificación forestal contando con las diferentes perspectivas implicadas, fueron los relacionados con actividades deportivas (Ej: senderismo), truficultores y canteras, empresas turísticas u otras, asociaciones conservacionistas o las entidades de desarrollo local.



La siguiente tabla presenta el número y porcentaje de aportaciones recogidas en cada fase del proceso (diagnóstico y planificación), y los porcentajes de las que han sido aceptadas o rechazadas. En total, incluyendo aquellas aportaciones que ya estarían incluidas en el primer borrador del PORF, se calcula que **un 81% de las aportaciones recibidas han sido aceptadas**. Además, la documentación resultante del proceso incluye la correspondiente justificación y razonamientos de la administración forestal para no incluir el 19% de las aportaciones restantes que finalmente se decidió o resultaba imposible incluir en el segundo borrador del PORF resultante del proceso participativo.

Fase	Nº de aportaciones	% de aceptadas	% ya incluidas	% rechazadas
<b>Diagnóstico</b>	173	57 %	26 %	17 %
<b>Planificación</b>	220	52 %	29 %	20 %
<b>Total</b>	393	54 %	27 %	19 %

Tras el proceso participativo se abrió el periodo de información pública que finalizó el 26 de enero de 2014. No obstante, durante la redacción de éstos documentos el PORF se encontraba todavía en fase de tramitación y no había sido definitivamente aprobado por el Gobierno de Aragón. En todo caso, la experiencia ha sido valorada muy positivamente por parte de las administraciones impulsoras de la elaboración del PORF que de esta forma han podido explicar la labor desarrollada y objetivos del PORF además de elaborar un documento más cercano a las necesidades y expectativas de los agentes implicados en la gestión forestal.

### **10.3. AYUNTAMIENTO DE AÍNSA-SOBRARBE – Proceso participativo para la elaboración de la Ordenanza Reguladora del Casco Histórico de Aínsa**

El Casco histórico de Aínsa está declarado conjunto histórico y está incluido en el registro de Bienes de Interés Cultural. Esto obliga a una protección adecuada del bien inmueble, tal y como se contempla en la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés y en la legislación estatal equivalente. Pero además, el entramado de calles, plazas, espacios verdes, aparcamientos, comercios, etcétera del casco histórico, conforman un espacio público, lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana y de expresión comunitaria.

Para el Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe supone un importante reto poder intervenir, buscando soluciones a una situación “manifiestamente mejorable” en cuanto a éste espacio público como Patrimonio de todos, que a salvaguardar para generaciones venideras; como espacio de convivencia entre quienes lo habitan y como un importante recurso de atracción turística capaz de generar gran parte de la actividad económica del municipio. La eficaz gestión municipal que requiere el casco urbano de Aínsa es un reto complejo dadas las diferentes perspectivas e intereses contrapuestos. Por ello, se consideró conveniente **contrastar el documento de trabajo**, base de la futura Ordenanza municipal reguladora del Casco Histórico de Aínsa, abriendo **un espacio de deliberación** que englobase las distintas miradas y relaciones de los vecinos y ciudadanía con el espacio público que conforma este casco histórico.

Se desarrolló así un proceso participativo en torno a un primer borrador o documento de trabajo propuesto por el Ayuntamiento que regulase algunos aspectos de manera específica (las ocupaciones de la vía pública, el mantenimiento y limpieza, las condiciones estéticas,...) y, sobretodo, tratase de aportar algunas soluciones concertadas entre los diferentes actores implicados a los problemas detectados en estos ámbitos. Y para ello, se impulsó un debate abierto a todas aquellas personas interesadas con él que se buscó la intervención de los diferentes actores implicados como los vecinos residentes en el Casco histórico, propietarios de bienes inmuebles en el Casco histórico y

potenciales, usuarios de trabajo (comercio, restauración y hostelería, transportistas), turistas y visitantes ocasionales o de paso, diferentes tipos de asociaciones del municipio, arquitectos y constructores...

En torno a la definición del mapa de actores, los destinatarios del proceso, y la forma de convocatoria, se barajaron diferentes posibilidades. Pero finalmente se decidió que, haciendo una labor previa de motivación para lograr la participación de los agentes clave, el proceso fuera abierto a todos aquellos interesados en asistir a las diferentes sesiones, recibir información o participar en el debate formulando propuestas concretas respecto a la Ordenanza municipal u otros aspectos. Y para la convocatoria de la primera sesión se llevó a cabo a través de un bando municipal, carteles y folletos, medios de comunicación tradicionales, diferentes páginas *webs* y cartas de refuerzo enviadas desde el Gobierno de Aragón, lográndose así que pudieran estar informadas todas aquellas personas interesadas.

El esquema del proceso participativo, que se ha desarrollado en función de las grandes fases de Información, Deliberación y Retorno y los objetivos, contenido y metodología dispuesta para cada una de estas fases han sido los siguientes:

#### **Fase de Información:**

El proceso de participación comenzó con una Sesión Informativa, a finales de septiembre de 2012, en la que se dio a conocer el proceso participativo y el documento de trabajo del Ayuntamiento con las bases para la elaboración de la ordenanza. Esta ocasión sirvió también para convocar a los asistentes a las siguientes sesiones de cara a la constitución de las mesas de trabajo y debate de la fase posterior. Además de exponer el reto y oportunidad que para el municipio se presentaba de poder intervenir en la búsqueda de soluciones, se hizo hincapié en:

- La importancia de este proceso para “crecer como comunidad”, buscando soluciones a problemas comunes

- La oportunidad para preservar el Casco Histórico de Aínsa, tal como se viene haciendo desde siglos atrás, como patrimonio histórico, espacio de convivencia y principal recuso económico de la localidad y su entorno.

En cuanto a la metodología, durante la primera sesión se buscó explicar cuestiones como:

- La descripción general del proceso participativo y el marco de referencia que hace referencia a explicar que se trata de un debate público no vinculante y tras el que el Ayuntamiento adoptará una decisión;
- La delimitación del casto histórico, que constituye el espacio público objeto de regulación con la ordenanza; y los límites jurídicos o competenciales que, en función de la Ley 5/2011 del Patrimonio de Aragón, impedían someter a debate el conjunto del texto base del Ayuntamiento.
- Y, finalmente, algunos otros aspectos como los destinatarios del proceso, las formas de inscripción a las sesiones presenciales, las vías de consulta de la información disponible y de participación individual (foro *on-line* en la página [web http://aragonparticipa.aragon.es](http://aragonparticipa.aragon.es)), el calendario de sesiones inicialmente previsto, la dinámica a seguir en esas sesiones, avanzar ya la posibilidad de celebrar algunas sesiones más en función del desarrollo de la deliberación, etc.

Enmarcada en esta primera fase informativa del proceso, a principios de octubre, se desarrolló una Charla-coloquio, **previa** al debate y participación ciudadana, que llevó por título “¿Cómo están regulando el casco histórico en otros lugares?”. La charla fue impartida por una profesional experta en las materias objeto de debate y regulación en la futura Ordenanza municipal, y en ella se analizó la problemática e implicaciones de la gestión de cascos históricos y las diferentes posibilidades de regulación de cuestiones estéticas, ocupación de la vía pública y ordenación de la circulación en función de ejemplos de diferentes municipios españoles.

#### **Fase de Deliberación:**

Tras la fase de información, comenzó la deliberación con un foro de participación *on-line* en la *web* Aragón Participa (espacio del Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe de la pestaña de Ayuntamientos y Comarcas) y cinco mesas de trabajo y debate. Inicialmente se programaron, en dos bloques de dos días consecutivos, cuatro mesas de trabajo y debate, que siguieron la distribución de temas contenidos en el borrador de Ordenanza municipal que se sometió a debate. Las fechas y temas sometidos a debate fueron:

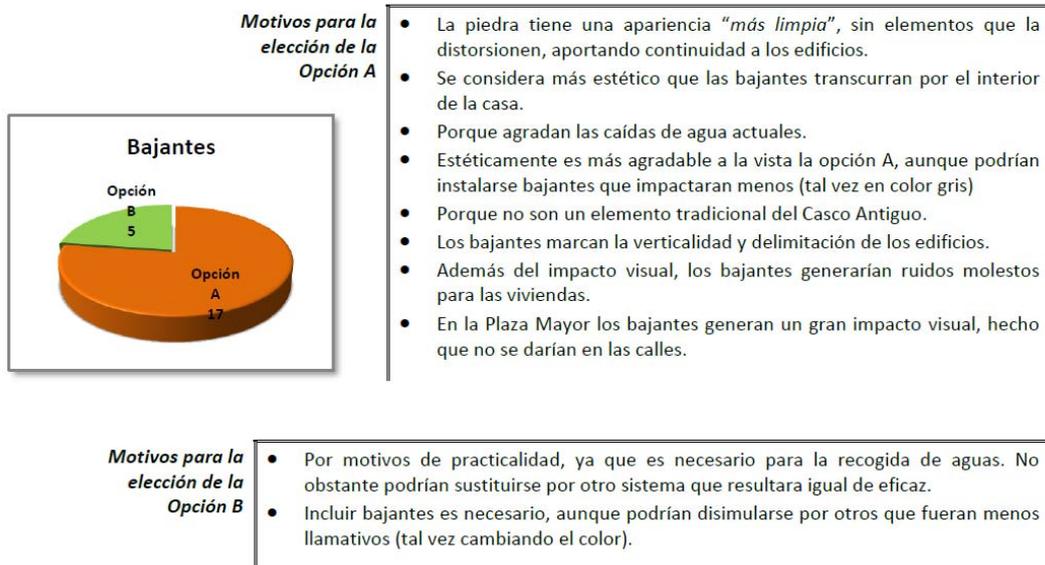
<b>Mesa 1</b> (17 de octubre)	Fachadas, líneas eléctricas, antenas cubiertas, equipos de climatización y chimeneas...
<b>Mesa 2</b> (18 de octubre)	Carpinterías, rótulos y carteles, tendederos de ropa, vallas y cerramientos de parcelas, elementos naturales y depósitos de gasóleo
<b>Mesa 3</b> (25 de octubre)	Terrazas (toldos y sombrillas, jardineras y macetas, mamparas, mesas y sillas, tarimas, etc..) y quioscos
<b>Mesa 4</b> (26 de octubre)	Pivotes y acceso del tráfico rodado.

Tras ello, se convocó para el 12 de noviembre una última **sesión de valoración de las propuestas** ciudadanas con el objetivo repasar el contenido de los debates, contrastar de nuevo las aportaciones recabadas y recabar nueva información tratando de concertar las soluciones propuestas por las diferentes partes implicadas.



Esta sesión se desarrolló mediante la presentación de una serie de imágenes que mostraban las diferentes opciones respecto a las condiciones estéticas y elementos como las bajantes, antenas de televisión en los tejados, características y localización de las

sombrillas o la rotulación de los establecimientos. En paralelo se realizó una encuesta abierta, respecto a la opinión sobre las opciones presentadas y los motivos de elección de cada posibilidad, por parte de las personas presentes en la sesión.



Con este repaso se facilitó un nuevo debate y consulta en torno a todos estos elementos y se planteó una nueva propuesta ciudadana de constituir un organismo de seguimiento de la puesta en marcha y funcionamiento de la Ordenanza. En definitiva, a través de esta fase se buscó debatir, con el conjunto de actores e intereses contrapuestos, en torno a las problemáticas que afectan al casco histórico, obtener propuestas respecto a las posibles soluciones e intentar concertar la manera de regular estas cuestiones a incluir en el texto de la Ordenanza reguladora.

**Fase de Retorno:**

Tras el desarrollo de los diferentes talleres y mesas de debate, el equipo de gobierno del Ayuntamiento analizó las actas y el conjunto de las aportaciones realizadas en los talleres y foro *on-line*, pero también llevó a cabo diferentes reuniones y contactos para profundizar y preparar sus propias valoraciones. De esta forma, en una reunión interna con los diferentes grupos políticos con representación en el Pleno municipal, se adoptaron las decisiones finales que trasladar a la ciudadanía y posteriormente someter a votación del Pleno del Ayuntamiento.

Con el objetivo de informar a la ciudadanía respecto a las previsiones de la futura ordenanza, que había sido modificada sensiblemente en función del debate público producido, se convocó y desarrolló una Sesión de Retorno a finales de 2012. No obstante, en el contexto y materia tratada existían y existen intereses que resultan difícilmente conciliables. Ante las propuestas presentadas por el Ayuntamiento y las nuevas observaciones vecinales, se acordó realizar una última sesión de trabajo con la que poder profundizar y argumentar un poco más en las alternativas finalmente propuestas en la ordenanza. Por ello, con un alto grado de flexibilidad respecto a lo inicialmente previsto, el 14 de febrero de 2013 se celebró una última sesión de cierre abierta al conjunto de los interesados. De forma previa, se había enviado una copia del nuevo borrador presentado y se avanzó en el ajuste de algunas de las situaciones más delicadas puestas de manifiesto en el debate.

Durante esta última sesión se incorporó una ronda de valoraciones del conjunto de los grupos políticos municipales. Pero el objetivo principal fue presentar la versión final que se sometería a votación del pleno municipal, y explicar las últimas modificaciones incorporadas al texto desde la última sesión. Especialmente, las decisiones previas adoptadas respecto a:

- La disposición de las mesas y sillas en la Plaza Mayor.
- La disposición de mesas y sillas en las calles del resto del Casco Histórico.
- La modificación del horario del pivote.
- La delimitación de la Plaza Mayor.
- 

#### **Pivote**

El tráfico rodado quedará regulado en todo el Casco Antiguo mediante la disposición de dos pivotes retractiles, según calendario y horario que a continuación se detalla:

#### **1 Enero a 31 de Mayo y 1 de Octubre a 31 de Diciembre:**

Viernes de 14:00 a 22:00, Sábados de 12:00 a 22:00h / Domingos de 12:00 a 18:00h

#### **1 de Junio a 30 de septiembre, puentes y Semana Santa:**

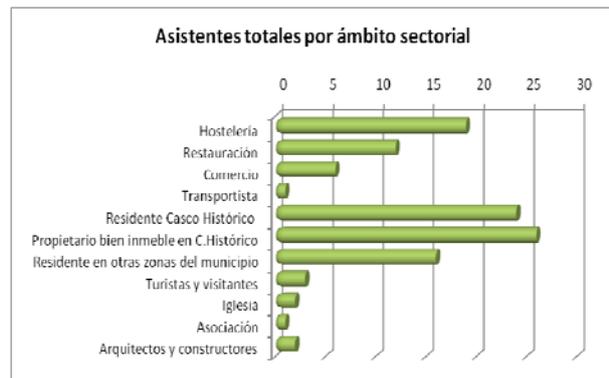
Todos los días de 11 a 23:30 12 a 23:30

Finalmente, la Ordenanza reguladora del Casco Histórico fue aprobada en el Pleno del día 7 de Marzo de 2013 y se publicó en el Boletín oficial de la Provincia de Huesca. Tras ello, se desarrolló el periodo de información pública, y ya ha comenzado a aplicarse.

SESIÓN	NÚMERO DE ASISTENTES
SESIÓN INFORMATIVA	70
MESA 1	24
MESA 2	21
MESA 3	35
MESA 4	31
TALLER VALORACIÓN	25
FORO WEB	6
SESIÓN RETORNO	29
SESIÓN FINAL	35

En cuanto al número de participantes en el proceso, un análisis de las actas refleja un balance ampliamente positivo para un municipio que como Aínsa-Sobrarbe, considerando sus 26 núcleos de población, no llega a registrar más de 2.245 habitantes. Asimismo, ha de considerarse que la ordenanza municipal únicamente afecta a una parte del principal núcleo urbano. Respecto a los perfiles de los participantes, cabe hacer especial mención a la **fase de deliberación**, con las cuatro primeras Mesas, se ha cuantificado un total de 49 personas que se han distribuido por sesión y ámbito sectorial de la siguiente forma:





Tal como indica el preámbulo de la Ordenanza reguladora del Casco Histórico de Aínsa “*pretende conseguir un marco adecuado para la protección urbana del núcleo histórico de Aínsa...*” y “*...quiere evitar la imposición de formas ajenas a este urbanismo popular, a fin de preservar la singularidad que le caracteriza*”. Por ello, el principal resultado de este proceso participativo ha sido la elaboración de una nueva Ordenanza con la que se regula de forma integral el Casco histórico de Aínsa. Desde el Ayuntamiento se espera que la Ordenanza revierta en promover un espacio de convivencia y relación vecinal, promover su conservación y su capacidad de atracción turística y de generación de actividad económica. Y entre los diferentes actores implicados existía un claro consenso respecto a la necesidad de establecer una regulación que ordenase y pusiese solución algunos problemas que venían produciéndose. Entre ellos, acceso de vehículos a la plaza mayor, el espacio de las terrazas de los establecimientos hosteleros, el uso de los porches de la plaza mayor, la tipología de los quioscos, unificar diferentes elementos estéticos de las edificaciones y establecimientos del casco histórico...

Sin embargo, durante el proceso participativo pudo apreciarse la dificultad de satisfacer todas las demandas formuladas y conciliar los intereses de las diferentes partes implicadas. Entre otros, resultaban contrapuestos los intereses de algunos de los vecinos y propietarios de viviendas del casco histórico con los de algunos empresarios hosteleros en torno al acceso en coche o el espacio de las terrazas y veladores. Por ello, la decisión última del Ayuntamiento, que debía adoptarse en beneficio del interés general, no iba a satisfacer el conjunto de las demandas formuladas. El proceso participativo logró encontrar algunos puntos de encuentro, que modificaron la primera propuesta de

Ordenanza del Ayuntamiento, facilitando un primer acercamiento entre las partes de cara a la mejora de la convivencia vecinal.

A diferencia de las temporadas turísticas anteriores, la puesta en marcha de la Ordenanza ha posibilitado que la actividad del sector turístico resulte más ordenada a la vez que la regulación de usos y las condiciones estéticas favorecerán dicha actividad a medio y largo plazo. De igual forma, conviene destacar que a través del proceso participativo se ha producido una mayor concienciación ciudadana y se ha generado documentación que se espera que resulte valiosa para continuar aplicando la nueva Ordenanza y el seguimiento de su ejecución o posible revisión futura de la misma. En definitiva, a falta de realizar un seguimiento y evaluación de las actuaciones emprendidas, para el Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe ha resultado muy positivo llevar a cabo este proceso participativo a la par que complejo de gestionar.

## **11. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **11.1. AYUNTAMIENTO DE GÜEÑES – Portal web de participación ciudadana con foro de debate de proyectos municipales y propuestas, quejas y sugerencias vecinales**

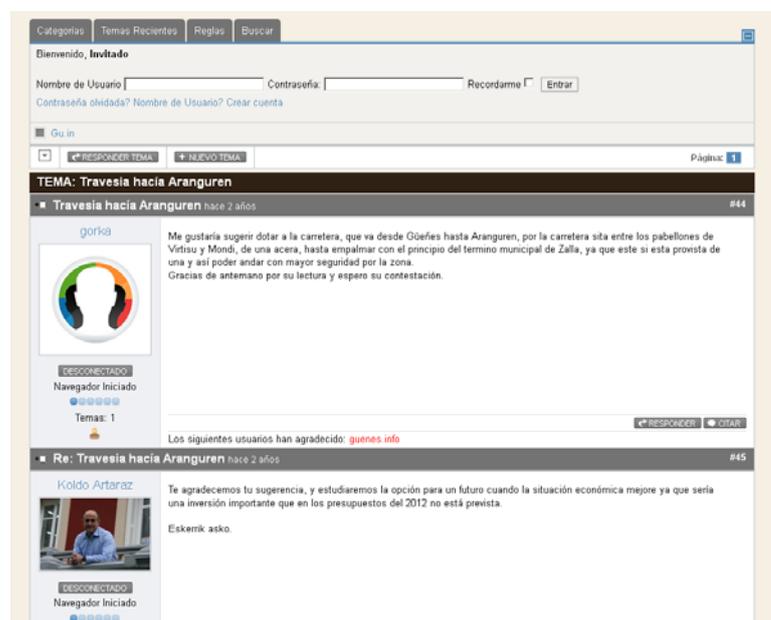
El Ayuntamiento de Güeñes viene impulsando, desde 2011 un proyecto de fomento de la participación ciudadana, apostando por las nuevas tecnologías y los formatos innovadores para mantener abierta la comunicación entre el Ayuntamiento y los vecinos. El proyecto de Güeñes, basado en la creación de un portal *web* como el contenedor dinámico de toda la información relevante del municipio, busca fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales a través de las oportunidades que para ello brinda las nuevas tecnologías y los formatos innovadores. Todo este cambio de enfoque en la *web* municipal, y de su orientación al fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, ha sido liderado por su Alcalde y su gestión en la actualidad es responsabilidad del Área de relaciones ciudadanas y de comunicación del Ayuntamiento de Güeñes. Según indicaban fuentes municipales *“la página web nace para informar de una manera integral y participativa y está dirigida a las personas interesadas en las actividades y proyectos que aquí se desarrollan”*.

Con el incremento de los canales interactivos de la nueva *web* municipal, creada en 2011, Güeñes ha apostado por mantener abierta la comunicación entre el Ayuntamiento y los vecinos. Además de informar a la ciudadanía de todo lo que acontece en el trabajo diario consistorial, el objetivo ha sido el de facilitar diversas herramientas para que la ciudadanía pueda establecer una comunicación fluida con el Ayuntamiento de Güeñes. De esta forma, cada vecino puede trasladar quejas, sugerencias, felicitaciones o comentarios, por la vía que considere más rápida y directa, para que a su vez el Ayuntamiento también pueda transmitir una respuesta con celeridad.

La página *web* municipal cuenta con varios apartados y utilidades como un foro o sección de opinión, y desde Área de relaciones ciudadanas y de comunicación del

Ayuntamiento se potencia el desarrollo de diversas encuestas. Otra de las secciones, pregunta a los ciudadanos acerca de áreas concretas en una encuesta. Por ejemplo, de esta forma se evaluaron las iniciativas de eficiencia energética emprendidas desde el Consistorio. Como solución tecnológica se optó por disponer de varios contextos, plataformas y herramientas. Por una parte, se dispone de la página *web* [ww.guenes.info](http://ww.guenes.info) en la que se recoge el **foro de participación**, además de otras herramientas informativas como noticias, publicaciones, agenda, redes sociales y la denominada *web* 2.0 y utilidades multimedia. Por ejemplo, *vía streaming*, se publican los videos en directo del desarrollo del pleno municipal.

Ya durante las primeras semanas de la puesta en marcha de la *web*, se puso a disposición de los vecinos el citado foro para que se puedan debatir los principales proyectos de Güeñes. Y a través de este foro, los responsables de cada área municipal responden a las preguntas de los vecinos del municipio. Por ello, este ha sido uno de los apartados que más visitas ha registrado.



Pero también se dispone de la página *web* [www.guenes.net](http://www.guenes.net) en la que se da todo tipo de información institucional del Ayuntamiento de Güeñes, entre las que destacan la agenda, el apartado de noticias municipales, la actualización de ofertas de empleo, la opción de poderse descargar la revista municipal Gu.In o la consulta del orden del día y las actas de todos los plenos municipales. Además de todo esto, se han habilitado

buzones verdes en diferentes espacios municipales con la misma función del correo electrónico [relacionciudadana@guenes.info](mailto:relacionciudadana@guenes.info) y recoger también todas las quejas, sugerencias, comentarios y demás de la población.



El carácter participativo y activo de la página *web* se enfatiza con secciones que permiten conocer los proyectos municipales, a partir de las que realizar encuestas y consultar la opinión ciudadana; que directamente permiten realizar propuestas ciudadanas o del buzón de avisos de averías, incidencias y desperfectos. Además, de los buzones físicos, existen dos buzones virtuales que recogen las impresiones de los vecinos. En uno se puede escribir las sugerencias sobre diferentes temas y en otro se da cuenta de avisos o averías y se ofrece la posibilidad de adjuntar una fotografía para localizar la incidencia. Las quejas, sugerencias o comentarios recibidos por la población por cada una de las vías se trasladan inmediatamente al concejal correspondiente del área municipal y al alcalde que o bien da respuesta personalmente o si se trata en comisión de gobierno se responde desde el área municipal de Relaciones Ciudadanas. El resultado es una comunicación más directa y fluida con los vecinos del municipio, para dar rápida respuesta a sus inquietudes desde el Ayuntamiento y para resolver las posibles incidencias en la gestión administrativa o desperfectos en la vía pública. A través de la vía que se ofrece en Internet los vecinos han avisado, por ejemplo, de la rotura de un caballito en la zona de juegos de Zaramillo que ya está en vías de solución. Y de hecho,

estas herramientas son ya frecuentemente utilizadas y son consideradas adecuadas para mantener el contacto entre los vecinos y el Ayuntamiento o sus responsables.

Este proyecto ha sido presentado en diversos foros para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de administración electrónica, interacción entre ciudadanía y administraciones públicas y *e-participación* como la edición del año 2013 eCitizen celebrada en Kerry (Irlanda).

## 12. OTRAS BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 12.1. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA – El Centro de Participación Ciudadana: “Una propuesta local para la revitalización de un Barrio”

El barrio de L’Alquerieta de la ciudad de Alzira ocupa el 6’51% territorio municipal, y su población (aproximadamente de 4000 habitantes) supone en torno al 10% del total de la población. En el Barrio de L’Alquerieta existe una variada problemática entre la que puede citarse la degradación urbanística; su deterioro como espacio de integración social, convivencia y sociabilidad; o las dificultades para generar actividades positivas para el barrio, las escasas tasas de participación y baja motivación entre profesionales del ámbito sociocultural.

A este respecto, se han llevado a cabo diversas actuaciones sectoriales previas al Plan de Intervención Integral, que se concibe desde una dimensión temporal de largo recorrido y con visión estratégica. La experiencia aquí expuesta constituye un **proceso de intervención social integral** en un barrio **desde la perspectiva de la participación ciudadana** como componente esencial y articulador de todo el plan

El centro de participación ciudadana (CPC), inaugurado en 2011 y que forma parte del citado Plan, se concibe como un espacio que permite la convivencia, la coordinación de actividades y usos y la participación conjunta de vecinos, administración y entidades de la iniciativa social en todas las actividades de promoción que se desarrollen en el barrio. Su propósito es promover actuaciones y estrategias conjuntas que resulten más efectivas en el ámbito de la vivienda y hábitat, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la mejora del entorno urbano. Se trata de un compromiso de la ciudad de Alzira con uno de los barrios más desfavorecidos del municipio.

Desde sus inicios, la finalidad básica del proyecto ha sido propiciar la **revitalización urbana y social del barrio**, planteándose entre sus numerosos objetivos:

Fomentar la cooperación y participación con los propios habitantes; recuperar y construir edificios para actividades formativas, económicas y sociales: equipamiento cívico y social para el barrio; Construir ciudad en este barrio mediante nuevos espacios públicos, comunicaciones, simbolismo urbano y descentralización político administrativa; Promover la oferta sociocultural y participativa en la zona; o garantizar una mayor presencia pública en la zona de bienes y servicios que permitan afrontar las vulnerabilidades del barrio y potenciar su promoción. La construcción de equipamiento social y cívico en la zona se ha materializado con el Centro de Participación Ciudadana, con todo lo que supone de mayor presencia pública en el territorio, gestión de proximidad, espacio de convivencia y generación de redes, la disponibilidad de nuevas alternativas y recursos, etc.

Con su puesta en marcha, y programación de actividades, el Centro Participación Ciudadana ha iniciado un proceso para convertirse en un equipamiento de referencia para la población del barrio, pero con suficiente potencial como para serlo de toda la ciudad. Comprende un conjunto de espacios que, de manera compatible y armónica, permite desarrollar actividades en las siguientes áreas como la Socio-Participativa, Asociacionismo, Cooperación social además de ámbitos de intervención social como el sanitario, educativo, lúdico y de ocio, formación para el empleo, etc. Éstas actividades se han programado de forma transversal en cuanto a su público objetivo aunque en la práctica se registra una mayor asistencia de colectivos como el de mujeres jóvenes y población infantil.

De esta forma, el Centro Participación Ciudadana constituye *“algo más que un lugar de presencia y estancia de los profesionales para la atención al público”*. Se trata de un dispositivo social y cívico que constituye un entorno de aprendizaje para el ejercicio de derechos y de ciudadanía, genera sentido de pertenencia y contribuye a la cohesión social, fortaleciendo el proceso comunitario y participativo; incide en la puesta en valor de la gestión de la proximidad, etc. Desde el primer momento y desde un **planteamiento de política social urbana** se plantearon nuevos objetivos y estrategias en las siguientes áreas de actuación:

<b>AREAS TEMATICAS</b>	<b>CRITERIOS ESPECIFICOS</b>
<b>VIVIENDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad física, económica y social para grupos desfavorecidos: Derecho a la vivienda.</li> <li>• Vivienda socialmente digna y legalmente reconocida.</li> <li>• Realojamiento e integración vecinal.</li> <li>• Rehabilitación.</li> <li>• Hábitat para dar seguridad y facilitar la convivencia: calidad de vida.</li> </ul>
<b>DESARROLLO TERRITORIAL Y MEJORA DEL ENTORNO URBANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación del uso del suelo y estructura urbana: "Hacer ciudad".Derecho a la ciudad: generar centralidades, articular las partes de la ciudad como un todo y promover la polivalencia y cohesión de cada zona o barrio.</li> <li>• Mejoras del entorno urbano (físico, económico y social) en los barrios más desfavorecidos: calidad del entorno convivencial.</li> <li>• Rehabilitación urbana.</li> <li>• Equilibrio funcional: equipamiento y mejora dotaciones.</li> <li>• Barrios como parte integrante de la ciudad: lugares con atributos, con capacidad de integración simbólica, socialmente valorados y con identidad.</li> </ul>
<b>LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EXCLUSION SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la heterogeneidad de la población sobre las que van dirigidas las actuaciones, tanto desde el punto de vista social cultural, económico y laboral (coexistencia de etnia gitana, parados de larga duración sin antecedentes laborales, jóvenes sin expectativas vitales, familias multi problemáticas, poco arraigo y sentido de pertenencia.</li> <li>• Igualdad y equidad de género (hombre/mujer) en la toma de decisiones y en el diseño de las actuaciones.</li> <li>• Barrios identificados como desfavorecidos: Alquerieta, Torretxó y bloques de viviendas de promoción pública.</li> <li>• Seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia como condición de libertad: la seguridad como ejercicio de ciudadanía.</li> <li>• Empleo y erradicación de la pobreza. Innovación en la formulación de empleos</li> <li>• Fomento participación y asociacionismo: estimular y orientar las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo y debatidos públicamente.</li> </ul>
<b>ACCESIBILIDAD A LOS DERECHOS CIUDADANOS BASICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y formación, salud y servicios colectivos como derechos ciudadanos.</li> <li>• Accesibilidad a la educación básica y servicios elementales de salud.</li> <li>• Formación continuada y derecho a compartir la cultura de la ciudad.</li> <li>• Favorecer la accesibilidad general a los servicios.</li> <li>• Una nueva forma de concebir la política integral de la ciudad:"Contrato urbano entre gobierno local, ciudadanos, administraciones públicas, entidades sociales y asociaciones ciudadanas".</li> <li>• Nuevo planteamiento de nuestros sistemas organizativos y de generar estructuras descentralizadas de aproximación al ciudadano.</li> </ul>

La **primera fase** corresponde con la actuación de los Servicios Sociales ante situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Pero, aunque aún prevalecen estas prácticas ante determinadas realidades sociales, paulatinamente se genera la idea de que la intervención en el conjunto del barrio de L'Alquerieta.

En una **segunda fase**, se incorporan nuevos planteamientos desde la dimensión comunitaria. Es el momento en que se propone el **Plan de Intervención Integral** en el barrio de L'Alquerieta, con mayores implicaciones ya que muchos problemas se identifican con la regeneración urbana, y se plantea actuar de forma transversal con otras áreas municipales. Asociado a este plan surge el proyecto del CPC, financiado con

fondos FEDER, las actuaciones se van orientando en clave positiva de reconstrucción y como polo de atracción para nuevos actores.

En estos momentos, **tercera fase**, se está en proceso de repensar toda la intervención municipal en este barrio, con la implicación de nuevos actores comprometidos con la vida local. El Centro de Participación Ciudadana supone ya el equipamiento social y cívico de referencia para el barrio y es un importantísimo agente generador de actividades. En la *actualidad* se está trabajando en la **elaboración participada de un “documento-guía** sobre el proceso de intervención social institucional en el barrio de L’Alquerieta y del CPC”, como instrumento de reflexión estratégica para la planificación, gestión y evaluación. Su elaboración se ha realizado a través de: entrevistas a informantes clave del ámbito social o institucional, pero vinculados al barrio y con un conocimiento directo de la realidad social; un seminario diagnóstico realizado con personas vinculadas de forma no profesional al barrio y otro seminario con profesionales vinculados a diferentes ámbitos de actividad.

Este documento-guía parte de un diagnóstico consensuado sobre la situación social de L’Alquerieta e indica las ideas fuerza para la intervención en el barrio recogiendo propuestas de actuación a nivel estratégico, de medio alcance y también de carácter operativo. Con ello se han trabajado y afianzado alianzas externas apostando por el desarrollo de estrategias de intervención social vinculadas al territorio, por la participación comunitaria, por afrontar el fenómeno de la exclusión social y por recobrar el protagonismo de la vida local.

Se pretende que el CPC, como referente de innovación social y cultural, se configure como un espacio abierto que propicie la interacción de diferentes disciplinas y profesionales comprometidos con la vida local y la gestión de la complejidad. Se trata de un edificio de aproximadamente unos 300 metros cuadrados, distribuidos en tres plantas cuyo programa de actividades lo concibe como un lugar de atracción que contribuya a cambiar la imagen de esta zona y refuerce el sentido comunitario. Para ello, se ha buscado que en el futuro:

- El CPC no sea la sede fija de servicios públicos concretos sino que sea un lugar hacia el que se desplazan **programas** cuya índole requiere de una necesaria coordinación entre áreas de intervención (administrativa, de ocio, sanitario, educativo y participativo) y como máximo exponente de adaptación a las necesidades cambiantes
- Los programas desplazados hacia el CPC tengan un claro carácter **preventivo** e integrador y que permitan una efectiva participación de los vecinos en su gestión y ejecución.
- El CPC continúe siendo un espacio que permita la convivencia, la coordinación de actividades y usos y la **participación** conjunta de vecinos y administración en todas las actividades de promoción que se desarrollen en el barrio.

#### **Aspectos más innovadores de la experiencia**

- Combina el valor sinérgico de lo territorial con lo poblacional, concretando su acción en dispositivos concretos en el territorio que confiere simbolismo, identidad e imprimen nuevas dinámicas sociales. El territorio y sus atributos como escenario de convivencia. Mayor perspectiva para trabajar la cohesión social como componente esencial de hacer ciudad.
- Una nueva posibilidad de generar bienes relacionales vinculados al territorio que generen capacidad autoorganizativa a los ciudadanos para participar colectivamente y por el interés común
- Tiene perspectiva transversal en la organizacional municipal: educación, empleo, urbanismo, cultura,...
- Contempla la perspectiva de igualdad de género y la gestión de la diversidad.
- Pone en valor la gestión de la proximidad como elemento estratégico de construcción de ciudadanía. La proximidad es algo más que cercanía o simple descentralización, es una especial forma de acercarse a las necesidades de la sociedad actual y de entenderse con los ciudadanos
- EL CPC supone una nueva concepción del espacio público desde la perspectiva de los derechos y buenas prácticas de ciudadanía. No es un espacio restrictivo y limitado por la adscripción competencial, es un espacio para la innovación social que pretende flexibilizarse a las exigencias y demandas
- Aproxima las estrategias globales a la vida local.
- Introduce nuevas metodologías de conocimiento de la realidad social y de intervención para hacerse cargo de dinámicas cambiantes y complejas, ante un nuevo dispositivo al servicio de la ciudadanía

- Afianza la colaboración entre Administraciones ante la responsabilidad de hacerse cargo de fenómenos complejos
- Propicia la formalización de alianzas con otros actores
- Disponemos de nuevos espacios públicos para el intercambio y el conocimiento mutuo ante los retos que supone una vida local más diversa y heterogénea

## **12.2. AYUNTAMIENTOS DE CATARROJA Y VIGO – Sistemas de Quejas y Sugerencias**

Los sistemas de quejas y sugerencias suponen uno de los instrumentos y herramientas que comúnmente utilizan diferentes Gobiernos locales para promover las relaciones cívicas, la comunicación y la conexión entre la ciudadanía y su Ayuntamiento. En el epígrafe relativo a la organización administrativa para la participación ciudadana se señalaba que puede tratarse de un importante paso de la Concejalas de atención y participación ciudadana. Las experiencias de Catarroja (con 28.395 habitantes, situado en la Comunidad Valenciana) y de Vigo (con 296.479 habitantes, situada en Galicia) mantienen el objetivo general de constituir un fluido medio de comunicación entre los representantes electos y la ciudadanía, facilitando el conocimiento de los problemas de cada municipio y sus barrios.

Además, al igual que sucedía en el caso de Portugalete, se da una apuesta innovadora por los canales de comunicación y contacto a través de las TICs facilitando el acceso y desarrollo de los actuales sistemas de quejas y sugerencias. No obstante, la descripción del sistema de Portugalete se centra exclusivamente en la herramienta tecnológica descrita.

En el **caso de Catarroja**, los objetivos de su experiencia fueron:

- Descentralizar el gobierno municipal para que los vecinos identifiquen un interlocutor por barrio.
- Conseguir que los vecinos se consideren como parte de un proyecto de barrio, articulado con el proyecto de ciudad.
- Establecer canales de comunicación entre barrios, de forma que los problemas concretos de cada barrio sean compartidos con el resto de la comunidad.
- Ofrecer la información de manera transparente.
- Integrar a la ciudadanía del barrio, a través de sus opiniones, quejas y sugerencias en el proceso de toma de decisiones.

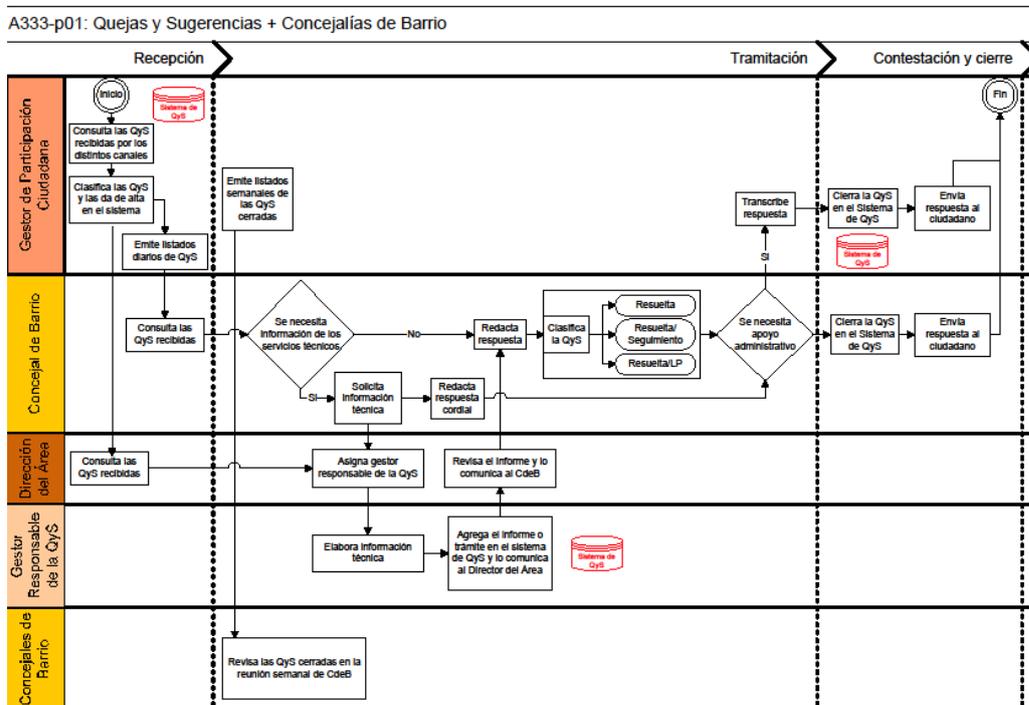
En cuanto al contexto de actuación en Catarroja ha de considerarse que el Ayuntamiento contaba hasta 2007 con un sistema de quejas y sugerencias que canalizaba

las demandas de los vecinos sobre los diferentes servicios municipales. Además Catarroja contaba un plan estratégico desde 2011 y con la realización de una serie de encuestas bianuales sobre la calidad de vida y servicios en el municipio que se realizan desde 2001. Para la realización de esta encuesta se establecieron diferentes zonas de estudio, en función de sus características – centro histórico, primer ensanche, zonas de nueva construcción, etc. – para así ver si se podía hablar de diferentes dinámicas en cada una de las zonas en cuanto a factores demográficos, hábitos de vida, percepción de los servicios municipales etc. Estas zonas se utilizan además en los distintos estudios que realiza el Ayuntamiento como estudios comerciales, limpieza, seguridad ciudadana, deportes, etc.

Teniendo en cuenta la apuesta del equipo de gobierno por aproximar la administración al ciudadano y que existían estas dos herramientas, se consideró oportuno utilizar la creación (en octubre de 2007) de las Concejalías de barrio para dotar al sistema de quejas y sugerencias de una dimensión espacial. Además esto facilitaba cruzar la información con la obtenida en la encuesta de calidad de vida y servicios, lo que mejora considerablemente el conocimiento de las dinámicas de la localidad. De esta forma, el sistema de quejas y sugerencias de Catarroja se caracteriza por:

- Integrar las concejalías de barrio en el proceso de quejas y sugerencias. Se modificó el proceso de quejas y sugerencias para su distribución territorial, de forma que cada concejalía de barrio recibe las que hacen referencia a su zona. La concejalía, si lo considera oportuno o así lo solicita el vecino, visita el barrio o contacta directamente con el ciudadano. El proceso termina con la contestación definitiva, previa información técnica, a la queja o sugerencia.
- Utilización de las TIC para el establecimiento de un canal de comunicación directo, permanente y dinámico del vecindario con la concejalía delegada de barrio. Para ello, cada concejalía de barrio tiene su correo electrónico, al que los ciudadanos hacen llegar sus aportaciones, y su propio espacio en la *web* municipal. Este medio convive con otros como el teléfono o la presentación en cualquiera de las dependencias municipales del correspondiente formulario.

# ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE QUEJAS Y SUGERENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE CATARROJA



En el **caso de Vigo**, el objetivo principal fue establecer un sistema de quejas y sugerencias a través de un aplicativo que ofreciera un sistema que sirviese de enlace entre la ciudadanía y una Unidad de Quejas y Sugerencias (UQS), perteneciente a la Concejalía de participación ciudadana. Considerando que cada vez hay una mayor demanda ciudadana de utilización de los nuevos medios tecnológicos (tabletas, *smartphones*, etc.), así como del uso de las redes sociales (*twitter*, *tuenti*, *facebook*, etc.), el Ayuntamiento de Vigo contó con empresas especializadas para desarrollar este aplicativo cuyas características son:

- Facilita que los ciudadanos puedan comunicarse con el Departamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Vigo. La comunicación se realiza a través de un formulario *web* dentro de una página *web* del sistema.
- Es sencillo, de forma que los empleados del Departamento puedan tramitar las comunicaciones que se realicen con rapidez y eficacia, trasladando la filosofía actual del servicio al entorno digital.
- Sigue el formato de incidencias ya implantado, de forma que se complementa y no supone un cambio de formato en la gestión de la atención ciudadana para el Departamento.
- Permite que los ciudadanos puedan comunicarse con el UQS por medio de ordenadores y dispositivos móviles (*smartphones*, *tablets*, etc.).
- Las comunicaciones se realizan a través de categorías como las siguientes (para facilitar su clasificación, delegación y resolución), por lo que se pueden enviar comunicaciones e informes sobre:
  - Sugerencias, con la que se comunica al Departamento cualquier idea para mejorar la ciudad, sus servicios o el funcionamiento en general de la misma.
  - Baches/socavones, en las carreteras y calzadas de forma que el Departamento pueda gestionar rápidamente su arreglo.
  - Incidencias en el alumbrado público como farolas fundidas, roturas de cristales, falta de suministro, etc.
  - Graffiti / mobiliario, paredes manchadas en entornos protegidos, papeleras en mal estado, etc.
  - Incidencias en la señalización pública como señales tapadas o caídas de las señales.

- Cualquier otro tipo de comunicación que no entre dentro de las categorías anteriores.

En ambas experiencias, cabe resaltar aspectos como son:

- Las campañas de comunicación (folletos, periódico de información municipal, prensa, *web* municipal, etc.) para dar a conocer a los vecinos los nuevos sistemas de quejas y sugerencias. En el caso de Catarroja, al pasar un año de la puesta en marcha del sistema, se difundieron los principales resultados sobre la gestión que se realiza de las quejas y sugerencias, a partir de los informes anuales que se realizan sobre su funcionamiento.
- Aspectos organizativos claves, como la utilización de las Concejalías de barrio en Catarroja que actúan de interlocutores y conocen más próximamente la problemática de cada barrio.
- La combinación de soportes informáticos y presenciales o físicos para facilitar al ciudadano diferentes vías de acceso.

Desde ambos Ayuntamientos se considera que estas experiencias son transferibles a otros ayuntamientos que deseen poner en marcha un sistema de quejas y sugerencias o actualizar el ya existente para facilitar el contacto de la administración local con la ciudadanía. Asimismo, la puesta en marcha de una experiencia de estas características trae consigo una mejora de la imagen que el Ayuntamiento proyecta y la oportunidad para atender más eficazmente las demandas ciudadanas. No obstante, ha de considerarse que desde ambos Ayuntamientos también se destaca como un factor necesario la implicación de todas las personas de la organización. Desde quienes reciben y trasladan las quejas hasta quienes informan desde el punto de vista técnico o el concejal responsable en cada caso de dar respuesta al ciudadano.

Respecto a los retos futuros de estos sistemas de quejas y sugerencias, ha de considerarse la importancia de un adecuado seguimiento del funcionamiento de cada sistema y las herramientas informáticas correspondientes para ir, paulatinamente, introduciendo mejoras o ampliando servicios y utilidades.

### **12.3. AYUNTAMIENTOS DE MÁLAGA – Asociacionismo y acciones formativas. Gestión de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia.**

La Escuela de Ciudadanía y Convivencia se enmarca en el proyecto de Iniciativa Urbana Arrabales Carreterías 2007-2013, del programa europeo URBAN, cofinanciado con fondos FEDER. Se trata de un proceso de recuperación del Centro Histórico de la ciudad de Málaga que empezó en 1995 y que ha recibido diferentes premios y distinciones internacionales. Ya en 2012, la ciudad de Málaga fue seleccionada como una de las “Buenas prácticas en desarrollo Urbano” en Europa, en un estudio de evaluación realizado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, que en la categoría “Enfoque integrado Territorial” define al proyecto como *“un sistema de gestión que fomenta que todos sus actores dirijan sus acciones hacia la misma dirección, para abordar tareas críticas que atraviesen barreras organizativas como la regeneración urbana, la protección del medio ambiente la mejora de la competitividad”*. El mismo informe destaca que la cooperación intra-municipal ha ayudado a garantizar el enfoque integrado del proyecto, participando las áreas municipales de: Urbanismo, Medio Ambiente, Bienestar Social y Participación ciudadana. Por todo ello, ya han sido muchos los Ayuntamientos que se han interesado por el proyecto y para implantarlo en sus respectivos ámbitos.

El objetivo principal de la Iniciativa Urbana Arrabales Carreterías 2007-2013, es regenerar el centro histórico de Málaga con objeto de fortalecer su identidad, facilitar sus usos múltiples y mejorar la calidad del espacio público. En paralelo se pretendía reforzar la cohesión social y la inclusión de su población desfavorecida. Se ha incidido en estos objetivos y alcanzado notables mejoras a través de apoyos específicos a la actividad económica, la creación de equipamientos de servicios sociales y la renovación de espacios urbanos. A ello, se añaden cuestiones innovadoras como el fomento de acciones vinculadas a las nuevas tecnologías y a la sociedad de la información, así como una notable implicación y participación ciudadana en la toma de decisiones. El contexto de actuación es el Centro Histórico de Málaga que ha sido objeto de una serie de transformaciones que desde los años cincuenta han producido su degradación morfológica, funcional y social. La degradación de este ámbito territorial se ha

caracterizado por: el cambio demográfico con alta tasa de población inmigrante, obsolescencia de la edificación, degradación social y declive económico. En este sentido, el proceso de exclusión y aislamiento del centro histórico, como pieza urbana de la ciudad, provocó no sólo la pérdida de población y el deterioro físico de sus calles y plazas, sino el abandono de sus capacidades funcionales como área central de la ciudad.

La Iniciativa Urbana Arrabales Carreterías 2007-2013 comprende multitud de iniciativas, entre las que se encuentra **la Escuela de Ciudadanía y Convivencia** cuyo objetivo es fortalecer y modernizar la participación ciudadana en la zona a través de la educación de la ciudadanía y las nuevas tecnologías. Asimismo, se tratan de mejorar los recursos participativos en la zona de actuación, mediante la formación, el asesoramiento y la dinamización del tejido asociativo, instituciones y entidades implicados en el proyecto. El programa de actividades de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia está definido integrando la transversalidad de la participación ciudadana junto con el enfoque de género, el desarrollo ambiental sostenible y la atención a la diversidad y a la multiculturalidad. Entre los servicios y actividades, que centran especialmente en los sectores de población jóvenes, tercera edad y “nuevos vecinos” o población inmigrante, figuran:

- Servicio de formación e investigación sobre Participación, Ciudadanía y Convivencia.
- Servicio de información, asistencia técnica y seguimiento a entidades, asociaciones, voluntariado y vecinos de la zona.

La Escuela de Ciudadanía y Convivencia se pone en marcha desde el Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación para el Desarrollo a finales del año 2008: Para ello, se promueve un proceso de organización y planificación que cuenta con la activa participación de las entidades e individuos que la conforman. Además, la Escuela de Ciudadanía y Convivencia está dinamizada por un “Grupo Motor” de trabajo, formado por aproximadamente 40 entidades sociales de la Ciudad, la Universidad de Málaga y por ciudadanos a título individual.

Toda la gestión de la Escuela se lleva a cabo por los miembros del Grupo Motor que, a través de las reuniones periódicas, preparan la planificación, el programa de

actividades y el seguimiento de las mismas. Además, para la gestión de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia, el Grupo Motor cuenta con el apoyo de los recursos humanos del Ayuntamiento a través del personal del Área de Participación y personal externo contratado para ello.

Por otro lado, la Escuela utiliza en la promoción de sus actividades a las Nuevas Tecnologías con métodos muy innovadores. La difusión de las iniciativas de la Escuela y de todas sus actividades, tiene un alto soporte tecnológico-audiovisual como: la página *web* del Ayuntamiento, el tablón de anuncios y Servicio de Información; de la Junta de Municipal del Distrito Centro; el teléfono municipal 010 de información gratuita al ciudadano; los medios de comunicación local (prensa escrita, TV y radio); el material gráfico de difusión del proyecto: tríptico de actividades trimestrales, folletos cursos de capacitación, camisetas, informativos, carteles, memorias de actividades; las *webs* y material publicitario de las asociaciones miembros del Grupo Motor; y las redes sociales como *facebook* o *youtube*, etc.

La misión general de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia es contribuir a la transformación democrática a través de la participación activa de toda la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos de la ciudad de Málaga. A través de acciones de dinamización, investigación y formación, desde la Escuela de Ciudadanía y Convivencia se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Fomentar intercambios sociales y el sentido crítico y participativo de la ciudadanía y las entidades sociales en los asuntos públicos de la ciudad y en hacer posible una convivencia pacífica y solidaria.
- b) Desarrollar procesos formativos que activen ciudadanos/as y entidades participativas con competencias sociales para la mejora de la convivencia pacífica.
- c) Realizar estudios de utilidad social sobre la realidad de la participación, la democracia y la convivencia en nuestros barrios.
- d) Crear y dinamizar un espacio de reflexión y encuentro de la ciudadanía activa y las entidades sociales comprometidas con la mejora de convivencia en la ciudad.
- e) Fortalecer la cooperación entre el Ayuntamiento y las entidades sociales comprometidas con la mejora de la participación ciudadana y la convivencia.

f) Garantizar un proceso de cogestión de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia con las entidades sociales comprometidas activamente con este recurso municipal.

De esta forma y con las aportaciones de todos los agentes implicados, se ha construido la Escuela de Ciudadanía y Convivencia que, desde el Ayuntamiento de Málaga y su área de participación ciudadana, se califica como *“global, democrática, participativa, igualitaria, multicultural, solidaria, comprometida, creativa e innovadora”*. Para ello, con todas sus acciones se busca que sea abierta y cercana a la ciudadanía, responder a los nuevos desafíos de formación, investigación, diálogo y encuentro social. En este sentido, resulta esencial la metodología de trabajo en grupo y participada, así como la interacción entre asociaciones y entidades de distinto ámbito de trabajo. La Escuela se gestiona en cooperación con las entidades sociales que desarrollan acciones de mejora de la convivencia, en función de los siguientes valores y principios rectores:

- Global: abierta y cercana a todos, con acciones que relacionan la realidad global y local.
- Democrática: basada en la ciudadanía y en la corresponsabilidad.
- Participativa: generando ciudadanía activa y espacios de codecisión.
- Igualitaria: reconociendo los derechos y deberes fundamentales de las personas y colectivos.
- Multicultural: tolerante, plural, desde el valor de la diferencia.
- Solidaria: basada en la cooperación y en el aprendizaje mutuo.
- Constructiva: cívica y generadora de convivencia social.
- Comprometida con el medio ambiente: defensora del consumo responsable y de valores ecológicos.
- Creativa e innovadora: espacio renovador de creatividad colectiva.

Los resultados de la puesta en funcionamiento de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia han sido muy satisfactorios, ya que hasta el momento se han beneficiado de sus actividades unas 5.000 personas. Asimismo, han participado en la misma 116 entidades ya que su gestión cuenta con gran implicación por parte de los miembros de la Escuela (entidades sociales, instituciones, áreas /distritos municipales, etc.), del Ayuntamiento de Málaga y de la ciudadanía malagueña. La información sobre la Escuela y

sus actividades está teniendo gran visibilidad entre los medios de comunicación locales y autonómicos, la prensa escrita, radio y televisiones.

Algunas de las principales claves del éxito en cuanto al funcionamiento de la Escuela de Ciudadanía y Convivencia, que desde el área municipal de Participación Ciudadana se identifican, son:

- El proceso participativo en la toma de decisiones sobre contenidos de los cursos, destinatarios, prioridad y nuevas propuestas.
- El trabajo en red e interacción con múltiples entidades y ciudadanos que ha permitido establecer una notable red de contactos.
- La utilización de redes sociales y otros medios para difusión de actividades, interacción y difusión de la agenda de actividades.
- La metodología de aprendizaje utilizada en la formación, el programa y la actualización de los contenidos. Para ello, se cuenta con la participación de empresas y de universidad en la preparación de contenidos, casos prácticos y un equipo académico profesional, capacidad pedagógica y con una reconocida trayectoria pública y laboral.
- La apertura de contenidos a los centros públicos escolares y otros colectivos de la zona.
- La realización de proyectos de sensibilización hacia la población inmigrante, tales como obras de teatro, conciertos, exposiciones y conferencias.
- Proyectos de investigación becada abiertos al conjunto de la ciudadanía malagueña que han permitido conocer la realidad en materias de voluntariado, inmigración, etc.
- Y el reconocimiento europeo de “Buenas Prácticas en el desarrollo Urbano”.

### **13. EXPERIENCIAS DE APOYO SUPRALOCAL PARA DESARROLLAR ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

#### **Introducción.**

La Administración local, en atención al factor de cercanía y como espacio donde se alcanza mayor interacción entre gobierno y ciudadano, constituye el escenario natural y más propicio para fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas. De este modo, los Ayuntamientos han venido impulsando tradicionalmente diversas líneas de fomento y promoción de la participación de los vecinos en los asuntos públicos. Sin embargo, en los últimos años se observa el surgimiento y consolidación de auténtica política de participación ciudadana en el nivel autonómico que, como complemento y profundización de la democracia representativa, tiene por objeto abrir nuevos canales para garantizar una participación de calidad.

Esta política autonómica de participación ciudadana, institucionalizada a mitad de la década pasada, ha sido objeto de un proceso de complejización al incorporar en su “corpus” otras materias íntimamente ligadas al derecho de participación. En concreto, se observa cómo en la actualidad existe una tendencia generalizada hacia la configuración de políticas de transparencia y participación (en ocasiones bajo denominación de “Gobierno Abierto” en ocasiones bajo la cobertura del denominado “Gobierno Abierto”) sustentadas en tres grandes pilares: a) pilar organizativo, con la creación de Direcciones Generales que gestionan, de forma unitaria o de modo fragmentado, el impulso de la transparencia pública y la promoción de la participación ciudadana; b) pilar normativo, mediante la aprobación de Leyes de transparencia y/o participación ciudadana; c) pilar relacional, diseñando diversas actuaciones tendentes a propiciar prácticas que enriquezcan la calidad democrática.

Una de las actuaciones más importantes de esta política autonómica es el apoyo a las entidades locales en sus iniciativas para alcanzar el pleno y adecuado cumplimiento

del principio de transparencia y promover un derecho de participación de calidad. Detrás de esta actuación se encuentran sin duda los mandatos impuestos por el legislador en los últimos años, incluyendo a la Administración local como sujeto obligado del reciente régimen jurídico de transparencia y destinatario de los mandatos de promoción de la participación ciudadana recogidos en los Estatutos de Autonomía de última generación<sup>28</sup>. Este nuevo escenario normativo, unido a la falta de medios que en muchas ocasiones constituyen un obstáculo para la Administración local, han conformado una base sólida para que algunas Comunidades Autónomas hayan incorporado en sus estrategias diversas líneas de apoyo a las entidades locales.

En concreto, y considerando que el reto de mejorar la calidad de la vida democrática exige incidir en el mundo local, este apoyo es reconocido de forma expresa como competencia de algunas Consejerías o Departamentos que gestionan la estrategia autonómica de transparencia y participación:

- Cataluña. El Decreto 184/2013, de 25 de junio, de reestructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, atribuye al Programa de Innovación y Calidad Democrática la competencia de facilitar la colaboración y el intercambio de experiencias con las entidades locales y otras instituciones locales.

- Aragón. El Decreto 315/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia, señala que corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, la competencia de impulsar proyectos de asesoramiento y soporte a las iniciativas de participación ciudadana de las entidades locales.

- Comunidad Valenciana. Según el Decreto 82/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia y la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, la Dirección General de Participación Ciudadana es el órgano competente para estudiar e implementar, tanto en el ámbito autonómico como local, nuevos ámbitos y fórmulas que para la

---

<sup>28</sup> Los Estatutos de Autonomía de última generación recogen la obligación de los poderes públicos (de todos ellos, autonómicos y locales) de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Y en especial, se considera al municipio como medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos (artículo 82 del Estatuto aragonés), institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 44.1 Estatuto castellano leonés) y medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículo 86.1 del Estatuto catalán).

participación ciudadana pueden ofrecer instrumentos como las redes sociales o las tecnologías y sistemas de la información, con el objetivo de avanzar hacia un nuevo modelo de relación entre administración y ciudadanos que permita una mayor transparencia, una mayor participación y un mayor diálogo.

## **PRINCIPALES LÍNEAS DE APOYO AUTONÓMICO A LAS ENTIDADES LOCALES.**

### **Apoyo técnico y económico.**

Algunas estrategias autonómicas sustentan su actuación hacia el ámbito local en la aplicación de medidas de apoyo técnico y asesoramiento, colaborando en el diseño, implementación y evaluación de las medidas impulsadas para la mejora de la transparencia y la participación. Es el caso de la estrategia *Aragón Participa*, dependiente de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción y Cooperación del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón. Siendo su objetivo genérico la promoción y coordinación de procesos y espacios de participación ciudadana para la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, esta estrategia desarrolla dos grandes ámbitos de actuación: promover la participación ciudadana en las políticas del Gobierno de Aragón, y apoyar a las entidades locales en experiencias de participación vecinal en las políticas públicas locales.

Respecto a este último ámbito, el apoyo técnico (diseño, implementación y seguimiento) está condicionado a la aprobación en Pleno de un “Compromiso político con la participación ciudadana” que, aprobado por unanimidad para dar consenso y permanencia en el tiempo, incluye la relación de actuaciones a desarrollar por la entidad local. Así, entre otras, estos Compromisos suelen recoger:

- a) Elaboración de diagnósticos de transparencia y participación ciudadana, entendiéndose que la construcción y puesta en marcha de una política local de innovación democrática debe partir de un diagnóstico previo que analice la situación en la realidad del municipio o comarca. Se trata de configurar una “foto fija” del estado de situación en el territorio y de los elementos que la

integran, como punto de referencia para mejorar las líneas estratégicas de las entidades locales en la materia y, en última instancia, para potenciar la implicación de los ciudadanos en las políticas públicas.

- b) El impulso y desarrollo de procesos participativos para la elaboración de las políticas públicas locales, involucrando a la ciudadanía en temas estratégicos de la vida local.
- c) Creación y mejora de órganos estables de participación ciudadana, de carácter territorial o sectorial, así como apoyo a Consejos de infancia y adolescencia.
- d) La elaboración y aprobación de Reglamentos locales de participación ciudadana que garanticen la puesta en marcha de canales reales y eficaces de participación. Su elaboración a través de un proceso participativo facilita la adhesión y el compromiso, de todas las partes, con el contenido de la norma local.

Cataluña también ha puesto a disposición de las entidades locales un servicio de apoyo y asesoramiento para impulsar actuaciones que mejoren la calidad democrática a través de un acompañamiento del equipo técnico de la unidad de Calidad Democrática. La selección de proyectos tiene en cuenta su viabilidad y capacidad de ejecución exitosa, la existencia de recursos propios para su desarrollo (en ningún caso el asesoramiento sustituye la actuación del equipo técnico del ente local), así como el grado de compromiso del equipo de Gobierno del ente local con el proyecto.

Otras Comunidades Autónomas, como complemento al asesoramiento técnico o como línea principal de apoyo, vienen impulsando medidas de naturaleza económica a través de convocatorias anuales de subvenciones para entidades locales. En esta línea se ha situado tradicionalmente Cataluña, que desde 2005 convocaba subvenciones para promover la participación ciudadana en el mundo local con el objeto de apoyar la realización de experiencias en aquellas entidades que apuestan por la innovación y la calidad democrática. Estas subvenciones, cuyos beneficiarios eran los ayuntamientos, las entidades municipales descentralizadas, los consejos comarcales, las mancomunidades de municipios, los consorcios y las diputaciones, apoyaban en concreto los siguientes tipos de proyectos:

a) Procesos participativos, referentes tanto a ámbitos territoriales específicos como a los diferentes ámbitos sectoriales de las políticas locales.

b) Desarrollo institucional de espacios y órganos para la participación, incluyendo la elaboración de reglamentos de participación ciudadana o de otros instrumentos normativos dirigidos a promover y mejorar los canales de participación de los municipios; la puesta en marcha de órganos de participación de carácter territorial o sectorial; y el desarrollo de canales específicos para recoger las opiniones y aportaciones de la ciudadanía, como audiencias públicas, consultas populares, sistemas de recogida de sugerencias y similares.

c) Planes de participación.

d) Estructuras técnicas de apoyo a la participación.

En la actualidad, la Comunidad Valenciana viene impulsando una línea de subvenciones de naturaleza más global. Así, junto al apoyo a las iniciativas de participación ciudadana, también se financian aquellos proyectos o actuaciones concretas de las entidades locales que promuevan la transparencia de la actividad pública y el acceso de los ciudadanos a la información. En concreto, los proyectos subvencionables de ayuntamientos y mancomunidades son los siguientes:

a) La herramienta tecnológica Buzón Ciudadano. Se subvencionan actividades dirigidas a difundir y promocionar el uso del Buzón Ciudadano, como la organización de jornadas y/o charlas de formación y sensibilización, la difusión en medios de comunicación, la elaboración de folletos y carteles, *merchandising* y otras actividades relacionadas.

b) Otros mecanismos y órganos de participación ciudadana, como la elaboración y puesta en marcha de planes estratégicos participativos, presupuestos participativos, consultas populares, consejos ciudadanos, sistemas de recogida de quejas y sugerencias, así como de otros espacios y órganos de participación.

c) La transparencia y el acceso a la información, apoyando principalmente actuaciones y proyectos que promuevan la adaptación a las obligaciones establecidas en el título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en particular, aquellas actuaciones tendentes a la adecuación de las sedes electrónicas, webs municipales y otras herramientas que

potencien la transparencia, y que tengan por finalidad dar a conocer las obligaciones de las administraciones públicas así como los derechos de los ciudadanos, recogidos en la Ley 19/2013.

### **Medidas honoríficas.**

Además de las medidas de fomento de naturaleza económica, algunas Comunidades Autónomas también aplican instrumentos de carácter honorífico. Es el caso del Premio Compromiso Democrático creado en 2012 en Cataluña, que reconoce experiencias logradas en el mundo local (así como de las entidades sin afán de lucro) que contribuyen al enriquecimiento y a la mejora de la calidad democrática del municipio, a través de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Los ganadores de este Premio (en sus dos modalidades de Entes locales y Mundo asociativo) reciben un diploma de reconocimiento por el proyecto o acción desarrollados y la dotación económica que se determina en cada convocatoria.

Previsiblemente otras Comunidades Autónomas pondrán en marcha en el futuro iniciativas similares, a tenor de las previsiones que empiezan a recogerse en este sentido en las Leyes autonómicas de transparencia y participación. Así, a modo de ejemplo, el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón prevé en su artículo 60 el Distintivo de buenas prácticas en materia de participación, con el objeto de reconocer experiencias destacadas en el ámbito de la promoción de la participación ciudadana.

### **Plataformas tecnológicas.**

Otra línea de apoyo a las entidades locales es la puesta a disposición de plataformas tecnológicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la promoción de la participación ciudadana.

En el ámbito de la transparencia, es cierto que se carecen de iniciativas importantes, si bien las previsiones contempladas en las recientes Leyes autonómicas de transparencia pueden transformar esta situación. En este sentido, se puede citar el Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que en su Disposición adicional tercera, bajo la rúbrica “Apoyo a las Entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia”, establece que el Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de administración local, y en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, pondrá a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta ley les impone en relación a la transparencia de la actividad pública.

Sin duda ha sido el campo de la participación ciudadana donde se han puesto en marcha algunas iniciativas autonómicas de interés, habilitando espacios web como herramienta a disposición de las entidades locales para generar un mayor grado de implicación vecinal en los asuntos públicos. Es el caso, por ejemplo, de la plataforma Buzón Ciudadano de la Comunidad Valenciana, que surge en 2008 como herramienta tecnológica a disposición de todas las entidades locales de la Comunidad Autónoma que proporciona un nuevo medio de comunicación entre estas y la ciudadanía, a través del cual la población puede hacer llegar a sus gobernantes sus demandas y sugerencias. El Buzón Ciudadano, a través de una serie de mecanismos tecnológicos, ayuda a los ciudadanos con acciones tales como:

a) Participación. Creación de un punto de encuentro virtual a través del cual cooperar activamente en la política municipal, participando en debates y presentando propuestas.

b) Mediación. Facilitando el acceso a la hora de mediar cualquier tipo de propuesta que sugieran los ciudadanos.

c) Difusión. Construcción de una herramienta destinada a la difusión informativa de la actividad política, en los municipios, que sirva para reforzar el canal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos.

d) Innovación. Utilización de herramientas relacionadas con el fomento de la innovación, como es el caso de la elaboración de blogs o el envío de emails.

En una línea similar, la plataforma Participa en Andalucía nace con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida pública, tanto en el ámbito civil como en el político. Se trata de una plataforma de participación ciudadana en la que cada ayuntamiento de la Comunidad Autónoma tiene su espacio y donde se permite a los ciudadanos de ese municipio que aporten propuestas y sean votadas por el resto de ciudadanos. Para ello, se utilizan diferentes mecanismos tecnológicos como son:

a) La construcción de un ágora virtual para cada uno de los municipios participantes en el proyecto. A través de este punto de encuentro en Internet, los ciudadanos pueden acceder y participar en la política municipal mediante la elevación de propuestas y el debate.

b) La creación de herramientas para el impulso de un diálogo político entre el Ayuntamiento, los grupos políticos y la ciudadanía, a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

c) El uso de instrumentos relacionados con el fomento de la innovación, como son el envío de SMS o la elaboración de blogs.

d) La facilidad de acceso a la hora de gestionar cualquier tipo de información, principalmente, aquella que manejen los ciudadanos.

e) La creación de una herramienta de difusión informativa sobre la actividad política en el municipio, con el fin de reforzar el canal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos.

Finalmente, y por su pretensión global, se debe citar el Portal Aragón Participa, una web en la que además de informar de los procesos de participación ciudadana y abrir espacios de participación electrónica en las políticas del Gobierno de Aragón, también cuenta con herramientas propias para las entidades locales de la Comunidad Autónoma. Este Portal pone a disposición de las entidades que han aprobado un “Compromiso político con la participación ciudadana” un espacio propio para cada Ayuntamiento o Comarca, con el objetivo de informar de los procesos participativos impulsados por la entidad local (el Portal garantiza el carácter público y transparente de los debates dado que se puede acceder a las actas de los procesos participativos), así como habilitar foros de debate y de participación electrónica para las políticas locales.

### **Acciones de formación y sensibilización.**

La puesta en marcha de acciones formativas para la creación de una nueva cultura política y administrativa constituye el último gran pilar del apoyo a las entidades locales. El objeto de estas acciones es mejorar la capacidad de intervención y propuesta de los responsables locales para facilitar la transparencia y la participación ciudadana en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Conocer las obligaciones legales de transparencia y comprender los conceptos de la participación ciudadana, interiorizar los instrumentos participativos que reconoce el actual ordenamiento jurídico y el análisis de su mejora, así como visualizar herramientas técnicas y experiencias desarrolladas, devienen como elementos fundamentales para la definición e implementación de políticas locales.

Esta línea de apoyo se ha impulsado en ocasiones a través de la convocatoria de subvenciones (Aragón y Cataluña). En la actualidad, estas Comunidades Autónomas ofrecen un itinerario formativo entorno a la calidad democrática para cargos electos y técnicos del mundo local elaborado a partir de un análisis de necesidades formativas o a demanda de la propia entidad local. Junto a estas líneas específicas de formación, la mayoría de Comunidades Autónomas que actúan apoyando al ámbito local organizan diversos cursos sobre transparencia y participación ciudadana a través de los Institutos autonómicos de Administración Pública, Federaciones autonómicas de municipios y provincial o Jornadas temáticas de interés para el ámbito local.

### **Órganos de colaboración interadministrativa.**

Finalmente, algunas Comunidades Autónomas han institucionalizado esta acción colaborativa con la creación de órganos y espacios de relación e información mutua. Es el caso del Foro aragonés para la participación ciudadana en el ámbito local, creado en 2010 como un instrumento de debate y reflexión en torno a las políticas locales de participación ciudadana impulsadas en el territorio aragonés, que permite intercambiar y compartir experiencias con el objetivo de enriquecer las iniciativas locales. Son miembros

de este Foro el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General competente en materia de participación ciudadana, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, y aquellas entidades locales que adoptan un “Compromiso político con la participación ciudadana”.

# ANEXOS



## ANEXO I – CUESTIONARIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES

Esta encuesta tendrá como objetivo analizar la organización administrativa que a nivel municipal existe de la participación ciudadana, y sus resultados formarán parte de la futura “Guía de Instrumentos y Herramientas para las Políticas Locales de Transparencia y Participación Ciudadana” de la FEMP y el Gobierno de Aragón.

Le agradecemos, de antemano, sus respuestas objetivas, actuación que solo le ocupará unos pocos minutos. <http://encuestas.femp.es/index.php?sid=75779&lang=es>

### 1. Identificación

Nombre del Ayuntamiento (o Entidad Local):

Número de habitantes:

- Más de 1.000.000 habitantes
- De 500.000 a 1.000.000 habitantes
- De 100.000 a 500.000 habitantes
- De 50.001 a 100.000 habitantes
- De 20.001 a 50.000 habitantes
- De 5.001 a 20.000 habitantes
- De 1001 a 5.000 habitantes
- Menos de 1001 habitantes

Dirección y teléfono de contacto:

Nombre y cargo de quien responde a la encuesta:

2. ¿Posee su Ayuntamiento un área, servicio o unidad administrativa específica responsable en materia de participación ciudadana?

- Sí (En caso afirmativo continuar la encuesta)
- No (Finalizar la encuesta)

3. ¿De que tipo de organización administrativa se trata?

- Unidad
- Servicio
- Dirección
- Área
- Departamento
- Otros → ¿Cuál?

4. ¿Existe una concejalía o delegación responsable con atribuciones y competencias específicas de fomento y desarrollo de la participación ciudadana?

- Sí
- No

5. Por favor, indique el nombre de la concejalía (*podemos subrayarlo*) o de la delegación responsable a la que se adscribe la organización administrativa que se ocupa de la participación ciudadana en el municipio:

6. ¿Con que presupuesto y volumen de personal técnico adscrito a la unidad, servicio o área de la Concejalía que trabaja en materia de participación ciudadana, y que puestos de trabajo ostentan?

6.1. Presupuesto:

6.2. Volumen de Personal

Descripción puestos de trabajo

7. ¿Cuáles son las funciones previstas en el decreto de estructura administrativa para la unidad, servicio o área responsable en materia de participación ciudadana?

8. ¿Cuáles de las siguientes líneas de actuación en materia de participación ciudadana se llevan a cabo desde su Ayuntamiento?

Líneas de actuación	Sí	No
Jornadas, cursos y/o seminarios		
Edición de publicaciones o materiales divulgativos		
Actividades de tiempo libre		
Centros Cívicos		
Registro de asociaciones		
Ayudas y subvenciones públicas para el fomento del asociacionismo		
Órganos estables de Participación Ciudadana (Consejo de Ciudad, Consejos Sectoriales, Foros, Mesas Sectoriales, etc.)		
Gestión de las quejas y sugerencias		
Portal de transparencia		
Página <i>web</i> de participación ciudadana		
Redes sociales		
Foros o encuestas en la <i>web</i> municipal		
Procesos participativos		

9. ¿Desarrolla su Ayuntamiento otras líneas de actuación destacables en materia de participación ciudadana?



Sí



No

9.1. En caso afirmativo, por favor indique de que se trata

10. ¿Qué proyectos o actuaciones en materia de participación ciudadana, de los que se realizaron por su Ayuntamiento en 2012, destacaría?

## ANEXO II - ENTIDADES LOCALES ENCUESTADAS

### NOMBRE DE LA ENTIDAD LOCAL (orden según contestación del cuestionario):

Ayuntamiento de Onzonilla  
Ayuntamiento de Alhama de Aragon  
Ajuntament de La Torre de Claramunt  
Ayuntamiento de Galende  
Ayuntamiento de Cortegada  
Ayuntamiento de Calaceite  
-  
Concello de O Pino  
Ayuntamiento de Santa Cruz de la Zarza  
Ayuntamiento de Meis  
Ajuntament de Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant  
Ayuntamiento de Quirós  
Ayuntamiento de Nava  
Ayuntamiento de El Franco  
Ayuntamiento de Aitona  
Ayuntamiento de Valdecaballeros  
Ayuntamiento de Recas  
Ayuntamiento de Camporrobles  
Ayuntamiento de iniesta  
Ayuntamiento/Concello de Baños de Molgas  
Ayuntamiento de Torremayor  
Ayuntamiento Guijo de Galisteo  
Ajuntament d'Olost  
Ayuntamiento de Miramar  
Ayuntamiento de Remolinos  
-  
Ajuntament de Sant Hipòlit de Voltregà  
Ayuntamiento de Villar de Olalla  
Ayuntamiento de Ribera de Arriba  
Ayuntamiento de Villaralbo  
Ayuntamiento de Humanes  
Ayuntamiento de Lerín  
Ayuntamiento de Villayon  
Ayuntamiento de Sorihuela del Guadalimar  
Ayuntamiento de Torrecillas de la Tiesa  
Ayuntamiento de Ademuz  
Ayuntamiento de Coaña  
Ayuntamiento de Trabazos  
Ayuntamiento de Santa Amalia  
Ayuntamiento de Valdeavero  
Ayuntamiento de Camuñas  
Concello de Pontecesures  
Ajuntament d'Alp  
Ayuntamiento de Alconchel  
Ayuntamiento de Ainzón  
Ayuntamiento de Getaria - Getariako Udala

Ajuntament de Benifairó de les Valls  
Ayuntamiento de Maella  
Ayuntamiento de Anchuelo  
Ayuntamiento de Antas de Ulla  
Ayuntamiento de Alfarp  
Ayuntamiento de Trabada  
Ayuntamiento de Cartelle  
Ayuntamiento de San Asensio  
Ayuntamiento de Madrigalejo  
Ayuntamiento de Zarza la Mayor  
Concello de O bolo  
Ayuntamiento de Aranga  
Ayuntamiento de Campos del Río  
Ayuntamiento/Concello de Taboadela  
Ayuntamiento de Ayllón  
Ayuntamiento de El Provencio  
Ayuntamiento de Doñinos de Salamanca  
Ayuntamiento de Pedro Abad  
Ayuntamiento de Soto del Barco  
Ayuntamiento de Peralada  
Ayuntamiento de Arjonilla  
Ayuntamiento de Muiños  
Ayuntamiento de Benamaurel  
Ayuntamiento de Quinto  
Ajuntament de Benifairo de la Valldigna  
Ayuntamiento de Siruela  
Ayuntamiento de Alange  
Ayuntamiento de ólvega  
Ayuntamiento Garganta la Olla  
Comarca del Bajo Aragón  
Comarca Comunidad de Teruel  
Ajuntament de Betxí  
Concello de Vimianzo  
Ayuntamiento de Cangas de Onis  
Ayuntamiento de Villafranca de los Caballeros  
Ajuntament de Santa Maria de Palautordera  
Concello de Valdoviño  
Ayuntamiento de Vera  
Ayuntamiento de Pego  
Ayuntamiento de Sollana  
Ayuntamiento de Muxia  
Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros  
Ayuntamiento de Cerceda  
Ayuntamiento de Huéscar  
Ayuntamiento de Campo Real  
Ayuntamiento de Utiel  
Ayuntamiento de Polanco  
Ayuntamiento de Calamonte  
Ayuntamiento de Noreña  
Concello de Barbadás  
Ayuntamiento de Osso de Cinca  
Ayuntamiento de Santa Eulalia del Campo

Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros  
Ayuntamiento de Cabanes  
Ayuntamiento de Astigarraga  
Ayuntamiento de Rasines  
Ajuntament d'Algaida  
Ayuntamiento de Almussafes  
Ayuntamiento de Los Barrios  
Ajuntament de Cambrils  
Ayuntamiento de Alicante  
Ayuntamiento de A Coruña  
Ayuntamiento de Paterna  
Ayuntamiento Segovia  
Ajuntament de Torelló  
Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts  
Ayuntamiento de Andorra  
Ayuntamiento Monachil  
Ayuntamiento de Torrevieja  
Ayuntamiento de Naquera  
Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares  
Concello de Arteixo  
Ayuntamiento de El Carpio  
Ayuntamiento de Valle de Santa Ana  
Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava  
Ayuntamiento de Jacarilla  
Ayuntamiento de Catarroja  
Ayuntamiento de Villanueva de la Serena  
Ayuntamiento de Collado Villalba  
Ayuntamiento de Binéfar  
Ajuntament d'Albaida  
Ajuntament de Santa Maria del Camí  
Ayuntamiento de Galera  
Ayuntamiento de Laguna de Duero  
Ayuntamiento de Campo de Criptana  
Ayuntamiento de Lleida  
Ayuntamiento de Fuentes de León  
Ayuntamiento de Sobradiel  
Ayuntamiento de Aranda de Duero  
Ayuntamiento de Petrer  
Ayuntamiento de Molina de Segura  
Ayuntamiento de Foios  
Ayuntamiento de Loeches  
Ayuntamiento de Sant Adria de Besòs  
Ayuntamiento de Ciudad Real  
Ayuntamiento de Torrent  
Ayuntamiento de Guadalajara  
Ayuntamiento de Agaete  
Ayuntamiento de Casarrubuelos  
Ajuntament de Sant Lluís  
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera  
Ayuntamiento de Málaga  
Ajuntament de Les Coves de Vinromà  
Ayuntamiento de palma

Ayuntamiento de Avilés  
Ayuntamiento de Benicàssim  
Ayuntamiento de Badalona  
Ajuntament de Rubí  
Ayuntamiento de Bilbao  
Ayuntamiento de Valladolid  
Ajuntament de Lliçà d'Amunt  
Ayuntamiento de la Villa de Zuera  
Ayuntamiento de Torrelodones  
Ayuntamiento de Portugalete  
Ayuntamiento de Icod de los Vinos  
Ajuntament de Vilanova del Vallès  
Ayuntamiento de Badalona  
Ajuntament de Castellar del Vallès  
Ayuntamiento de Silla  
Ajuntament de Gata de Gorgos  
Ayuntamiento de Logroño  
Ayuntamiento de La Coronada  
Ayuntamiento de Malpartida de Cáceres  
Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia  
Ajuntament de Vallbona d'Anoia  
Ayuntamiento de Villanueva de Perales  
Ayuntamiento de Fuensaldaña  
Ayuntamiento de Algemesi  
Ajuntament de Burjassot  
Ayuntamiento de Mollet del Vallès  
Ayuntamiento de Albolote  
Ayuntamiento de Oviedo  
Ayuntamiento de Paiporta  
Ayuntamiento de Arnedo  
Ayuntamiento de Bilbao  
Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros  
Ayuntamiento de Soto del Barco  
Ayuntamiento de Trabada  
Ayuntamiento de Madrigalejo  
Ayuntamiento de Cabanes  
Concello de O Pino  
Ayuntamiento de Gilena  
Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia  
Ayuntamiento de Catarroja  
Ayuntamiento de Vélez Málaga  
Ayuntamiento de Astigarraga  
Ayuntamiento de Zaratán  
Ayuntamiento de Alba de Tormes  
Ayuntamiento de Colmenar Viejo

## **ANEXO III- FICHA DE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES**

### **“GUÍA DE INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA LAS POLÍTICAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA”**

A continuación, se expone la ficha de buenas prácticas elaborada con la que se busca recopilar la información necesaria para elaborar el último epígrafe de la futura “Guía de Instrumentos y Herramientas para las Políticas Locales de Transparencia y Participación Ciudadana” de la FEMP y el Gobierno de Aragón. Se tratará con ello, de recopilar una serie de experiencias destacables para seleccionar aquellas que puedan catalogarse como buenas prácticas y que permitan ejemplificar actuaciones en torno al contenido del resto del documento.

#### **I. IDENTIFICACIÓN**

1. Título de la experiencia:

2. Nombre de la entidad impulsora (Entidad Local):

3. Ámbito de actuación

- Provincia
- Comarca
- Municipio
- Distrito/barrio

4. Fechas de inicio y finalización:

5. Estado de ejecución:

- Inicial
- Avanzada
- Finalizada

## 6. Datos de la persona de contacto

Nombre:

Cargo:

Contacto (dirección postal, página web, e-mail y/o teléfono):

## II. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA EXPERIENCIA

### 7. Tipos de experiencia:

- Organización administrativa (participación, transparencia o gobierno abierto)
- Sistema de gestión de quejas y sugerencias
- Marco Normativo (normativa local en materia de transparencia y/o participación ciudadana)
- Portal web de transparencia y/o participación ciudadana
- Herramientas TICs para la participación ciudadana
- Proceso participativo para la elaboración de planes o normativa
- Presupuestos participativos
- Audiencias y foros
- Consultas/ referéndum
- Jurados ciudadanos
- Órganos de participación (Consejos, Asambleas, Comisiones vecinales, Comités asesores, Coordinadora ciudadana, Observatorio...)
- Fomento o apoyo del/al asociacionismo
- Formación en materia de participación ciudadana
- Otros. ¿Cuáles?:

### 8. Objetivos:

### 9. Descripción del contexto de actuación:

### **III. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA, METODOLOGÍA, RECURSOS Y DIFUSIÓN**

10. **Breve descripción** de la experiencia y acciones desarrolladas

11. **Planificación, organización y puesta en marcha:**

12. **Descripción de la metodología** (fases de actuación, mapa de actores o participantes, técnicas, instrumentos o herramientas):

### 13. **Recursos movilizados** con la experiencia

#### 13.1 Recursos económicos

#### 13.2 Apoyos externos recibidos

#### 13.3 Recursos humanos (Descripción del personal movilizado en la experiencia)

#### 13.4 Recursos materiales (materiales, herramientas TICs, locales o espacios de reunión, etc.)

### 14. **Descripción de la información difundida** durante el desarrollo de la experiencia (Tipos de información, canales utilizados, alcance de la difusión y conocimiento de la experiencia entre la ciudadanía de la entidad local, etc.)

#### **IV. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA**

**15. Descripción general de los resultados alcanzados** (Y, en su caso, evaluación de la experiencia, lecciones aprendidas, éxitos o fracasos, claves del éxito, transferibilidad, etc.):

**16. Número y perfil de los participantes** en la experiencia

**17. Impacto** en la política pública local (sectorial o de transparencia y participación ciudadana)

#### **V. CONCLUSIONES**

18. Motivos por los que se considera una experiencia **destacable o innovadora**

19. **Retos** que atender y afrontar en el futuro

20. Aspectos **transferibles** o replicables a otras entidades locales

## **ANEXO IV - ORDENANZA TIPO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y REUTILIZACIÓN**

**“La transparencia y su consecuencia práctica, la participación, son los principios fundamentales en los Estados modernos”.**

Con esta máxima arranca la exposición de motivos de la Ordenanza Tipo que a continuación se pone a su disposición. Este texto, elaborado por un grupo de trabajo de Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) dentro de la Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad, fue aprobado por la Junta de Gobierno de la Federación el 29 de abril de 2014. Se ha confeccionado con el objetivo de servir a los Gobiernos Locales de guía para ser más transparentes y abiertos a la participación de los vecinos.

Como todos los modelos de ordenanza que elabora la FEMP, **el ámbito de referencia es el nacional** y para su elaboración se han tenido en cuenta la **normativa comunitaria** y la legislación estatal. **No obstante, conviene resaltar que cada Entidad Local ha de adecuar sus apartados y contenidos a su legislación autonómica y a sus propias características.**

La aplicación de la ordenanza tipo permite cumplir con las obligaciones de transparencia de las instituciones y acceso a la información de los ciudadanos que contemplan tanto la propia Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local tras su reforma, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y otras normas en tramitación (reguladoras del llamado “gobierno abierto”). También, aborda otros requisitos de información de legislación general y sectorial e incorpora la cuestión de la reutilización cuya referencia es la Ley 37/2007, de Reutilización de la información del Sector Público.

Este “patrón” de ordenanza pretende **desarrollar y fomentar la efectividad de sus principios de transparencia** y servir de guía en el camino a recorrer por el conjunto de entidades del ámbito local. Su mejor logro será contribuir a **involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público.**

El nuevo escenario social y de relación hace de la rendición de cuentas ante la ciudadanía, una condición básica para el acercamiento, la legitimación y la confianza en los gobiernos. La proximidad de la Administración Local a sus vecinos y el cauce inmediato de participación de los mismos en los asuntos públicos, convierte a esta Administración en la más adecuada para la implantación de la transparencia, la participación y la colaboración, pilares del denominado Gobierno Abierto.

La ordenanza de la FEMP se divide en **siete capítulos**. El primero de ellos establece como **objeto de la norma** “la regulación de la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a su reutilización” y se aplica tanto a la **organización principal como a todas las entidades dependientes** a través de las cuales ejerce su actividad (incluidas las empresas privadas, contratistas y concesionarias de servicios). Todos ellos tienen la obligación de elaborar, difundir y mantener actualizada, preferiblemente por medios electrónicos, la información cuya divulgación se considere relevante. Lo mismo ha de ocurrir con el catálogo de información pública.

También han de establecer y mantener medios de consulta adecuados a la información solicitada, poner en marcha las medidas que permitan gestionar la información y facilitar su localización y publicación, publicar la información de forma clara y comprensible, y también publicar y difundir la información relativa a los términos de reutilización de la información de forma clara y precisa para los ciudadanos, entre otras cuestiones.

En cuanto a los **derechos de las personas**, la Ordenanza les reconoce el de acceder a la información con sujeción a obligaciones de publicidad, a ser informadas si los documentos que contienen la información solicitada obran en poder del órgano o

entidad, a ser asistidas en su búsqueda de información, a recibir el asesoramiento adecuado y en términos comprensibles sobre su derecho de acceso y a recibir la información solicitada de forma gratuita, dentro de los plazos, en la forma o formato elegido y, en caso de denegación, a saber en qué se fundamenta.

Disponer **medios que garanticen el acceso a la información** de todas las personas es otra de las obligaciones del Gobierno Local. La Ordenanza señala que estos medios pueden ser **Oficinas de Información, páginas web o sedes electrónicas, servicios de atención telefónica y otras dependencias, departamentos o medios electrónicos habilitados por la Entidad Local**. Asimismo, ésta deberá habilitar una unidad responsable de la información pública cuyas funciones quedan detalladas en la propia Ordenanza. El capítulo se cierra con los principios generales por los que se regirá la regulación del contenido de la Ordenanza.

El segundo de los capítulos está dedicado a la **información pública**. Este concepto hace referencia a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos y regula las diferentes maneras que tienen las personas de acceder a la información pública estableciendo **requisitos** para los datos, contenidos y documentos y aclara las **limitaciones** de acceso y la **protección hacia los datos de carácter personal**.

La **transparencia activa, la pasiva y la colaborativa** centran los contenidos de los tres capítulos siguientes de la Ordenanza. La primera de ellas trata de la información pública que ha de publicarse de oficio, preferentemente, por medios electrónicos estableciendo las categorías de:

- la institución, su organización, planificación y personal
- sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad
- información de relevancia jurídica y patrimonial
- sobre contratación, convenios y subvenciones
- información económica, financiera y presupuestaria
- sobre servicios y procedimientos
- información medioambiental y urbanística

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que corresponde a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, “sin previa exigencia de condición alguna de ciudadanía, vecindad o similar” –transparencia pasiva- aparece detallado en el Capítulo IV.

En este ámbito, se recoge, entre otros contenidos, que la denegación del acceso a dicha información habrá de ser en base a alguno de los límites regulados, cuando, previa resolución motivada y proporcionada, quede acreditado el perjuicio para aquellas materias y no existe un interés público o privado superior que justifique el acceso.

A efectos de garantizar el derecho a la información pública, la Ordenanza establece un procedimiento ágil para su resolución, incluida la posibilidad de reclamación si dicha resolución fuera desestimatoria.

El ejercicio de la transparencia colaborativa por parte del sector público se plasma en la **reutilización de la información** generada en sus funciones por las Entidades a las que afecta la aplicación de la ordenanza. Su objetivo de dotar de valor público a dicha información en los ámbitos social, innovador y económico. Así lo recoge el Capítulo V que establece, con carácter general la información pública es considerada como reutilizable y se ofrecerá en formatos electrónicos abiertos, las condiciones y fórmula de publicación, la posibilidad de establecer exacciones. Destaca, además, que la reutilización no se aplicará a los documentos sometidos a derechos de propiedad intelectual o industrial.

Los últimos capítulos de la Ordenanza Tipo de la FEMP vienen a regular el **régimen de quejas y reclamaciones y un sistema de evaluación y seguimiento** de la norma –que corresponde a la Alcaldía Presidencia-, así como los objetivos y actuaciones anuales para desarrollar y mantener la transparencia.

Esta ordenanza tipo ya está siendo utilizada por variadas Entidades Locales. Desde la Federación se sigue trabajando en la confección y actualización de otros instrumentos

referenciales como, por ejemplo, una nueva versión del Código de Buen Gobierno de la FEMP.

Finalmente y, desde el convencimiento de la relevancia actual y futura, de la rendición de cuentas para la eficacia de las instituciones y la calidad democrática, instamos a todos los gobiernos locales, grandes o pequeños, a clarificar y reforzar sus mecanismos de transparencia con la implantación de los requerimientos que establece esta ordenanza tipo.

## **ORDENANZA TIPO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y REUTILIZACIÓN**

**(APROBADA EN JUNTA DE GOBIERNO FEMP DE 27-5-2014)**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La transparencia y su consecuencia práctica, la participación, son dos principios fundamentales en los estados modernos. La Constitución española los incorpora a su texto en forma de derechos, algunos de ellos fundamentales y, por tanto, de la máxima importancia y protección:

a) “A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión” (artículo 20.1.d).

b) “(...) a participar en los asuntos públicos, directamente (...)” (artículo 23.1).

c) “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” (artículo 105.b).

El contexto social y tecnológico de los últimos años no ha hecho sino demandar con más fuerza estos derechos, garantizados en parte hasta el momento mediante disposiciones aisladas como el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estos derechos tienen asimismo su plasmación en el artículo 6.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso

electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya disposición final tercera se refiere específicamente a las administraciones locales.

Por otra parte, el artículo 70 bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece literalmente con una redacción similar a la citada disposición final:

“...las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

Este precepto debe ser puesto en conexión con el nuevo párrafo ñ) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, según el cual corresponde a los Ayuntamientos la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Tanto la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, junto con otras normas recientes o actualmente en tramitación, reguladoras del llamado “gobierno abierto”, nos permiten afirmar que las Entidades Locales tienen suficiente base jurídica para implantarlo, siendo uno de sus pilares esenciales el citado principio de transparencia. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su disposición final novena establece que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. A tal efecto, las Entidades Locales han de iniciar un proceso interno de adaptación a dicha norma, siendo conveniente, entre otras medidas, regular integralmente la materia a través de una Ordenanza. Una de las finalidades por tanto, de esta Ordenanza es, junto a la habitual de desarrollar la ley, generar un incentivo e iniciar la efectiva implantación en las Entidades Locales de las medidas propias de los gobiernos locales transparentes, con un grado de anticipación y eficacia muy superior al que derivaría de un escenario huérfano de Ordenanzas, o con alguna de

ellas dictada aisladamente. En este sentido la Ordenanza tiene un doble objetivo: el regulatorio y el de fomento de la efectividad del principio de transparencia.

En cuanto a la identificación de este gobierno abierto y sus principios (transparencia, datos abiertos, participación, colaboración) con la administración local, no cabe ninguna duda. Gobierno abierto es aquel que se basa en la transparencia como medio para la mejor consecución del fin de involucrar a la ciudadanía en la participación y en la colaboración con lo público. El Gobierno Abierto se basa en la transparencia para llegar a la participación y la colaboración. Consideramos que es el momento de ser conscientes de que en la sociedad aparece un nuevo escenario tras la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a principios del siglo XXI. Un gobierno que no rinde cuentas ante el ciudadano no está legitimado ante el mismo. Dado que la Administración local es la administración más cercana al ciudadano y el cauce inmediato de participación de este en los asuntos públicos, parece ser sin duda la más idónea para la implantación del Gobierno abierto. Igualmente, se debe tener muy en cuenta que en el presente momento histórico dicha participación se materializa fundamentalmente a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), si bien no cabe ignorar mecanismos no necesariamente “tecnológicos” como la iniciativa popular (artículo 70 bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) o los presupuestos participativos.

En cuanto a la participación ciudadana, históricamente la legislación sobre régimen local ha venido regulándola de forma amplia, tanto a nivel organizativo como funcional, legislación que podía y debía completarse con una Ordenanza o Reglamento de Participación (artículo 70 bis.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril). En cuanto a la articulación de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación, tampoco puede considerarse una novedad, y como hemos visto hace más de una década se recoge en la Ley 7/1985, de 2 de abril, uniendo y vinculando el impulso de la utilización de las TIC con el fomento de la participación y la comunicación a los vecinos, y también como medio para la realización de encuestas y consultas ciudadanas –sin perjuicio de su utilidad para la realización de trámites administrativos-. Todos estos derechos de participación presuponen un amplio derecho de información, sin el cual su ejercicio queda notablemente desvirtuado.

En cuanto a la estructura de la presente Ordenanza, esta se divide en siete capítulos. En el capítulo I, bajo el título “Disposiciones Generales”, se establece el objeto de la norma, que es la regulación de la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del

derecho de acceso a la información pública. La Ordenanza se aplicará no solo a la Administración matriz, sino en su caso a todas las entidades dependientes a través de las cuales también ejerce su actividad la entidad pública principal, incluidas las empresas privadas, contratistas y concesionarias de servicios. Todas estas entidades tienen la obligación de ser transparentes, para lo cual deben cumplir las condiciones y tomar las medidas establecidas en el artículo 3. En relación con estas obligaciones, los ciudadanos ostentan los derechos que vienen enunciados en el artículo 4, que podrán ejercerse presencialmente o por vía telemática en igualdad de condiciones, estando prevista en todo caso la creación de una unidad responsable de la información pública. Concluye el capítulo I con el establecimiento de los principios generales por los que se va a regir la regulación contenida en la Ordenanza.

El capítulo II, dedicado a la información pública, a partir de la definición de la misma contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, regula, en primer lugar, las distintas formas que tienen las personas de acceder a la información pública. A continuación establece los distintos requisitos que han de tener los datos, contenidos y documentos que conforman dicha información a los efectos de esta Ordenanza. Finalmente, se desarrollan las limitaciones generales al acceso a la información pública, siendo los únicos límites los establecidos expresamente en el artículo 10 o en la normativa específica, siendo objeto de especial protección los datos de carácter personal de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha Ley y el artículo 11 de la presente Ordenanza.

En el capítulo III se regula la transparencia activa, esto es, la información pública que las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ordenanza deben publicar de oficio por ser la más representativa de la actividad de la Administración local y la de mayor demanda social. Dicha información se publicará por medios electrónicos: en las sedes electrónicas, páginas webs institucionales o portales de transparencia de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ordenanza. La información pública que será objeto de publicación activa por parte de las entidades enumeradas en el artículo 2, será la detallada en los artículos 16 a 22, dividida en las siguientes categorías: información sobre la institución, su organización, planificación y personal; información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades; información de relevancia jurídica y patrimonial; información sobre contratación, convenios y subvenciones; información económica, financiera y presupuestaria; información sobre servicios y procedimientos; e información medioambiental y urbanística.

El capítulo IV regula la transparencia pasiva, es decir, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuya titularidad corresponde a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, sin previa exigencia de condición alguna de ciudadanía, vecindad o similar. La denegación del acceso a dicha información habrá de ser en base a alguno de los límites previamente regulados, cuando, previa resolución motivada y proporcionada, quede acreditado el perjuicio para aquellas materias y no exista un interés público o privado superior que justifique el acceso. Para el ejercicio del derecho regulado en este capítulo, la Ordenanza establece un procedimiento ágil cuya resolución, y en el supuesto de que sea desestimatoria, puede ser objeto de la reclamación potestativa a que hace referencia el artículo 23 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En el caso de resolución estimatoria, la información pública se facilitará junto con dicha resolución o, en su caso, en un plazo no superior a diez días desde la notificación.

El capítulo V se dedica a la transparencia colaborativa, regulando el régimen de reutilización de la información pública, cuyo objetivo fundamental es la generación de valor público en la ciudadanía en los ámbitos social, innovador y económico. Esta reutilización no se aplicará a los documentos sometidos a derechos de propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio del resto de límites establecidos en la normativa vigente en la materia, particularmente en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. En todo caso y con carácter general, toda la información publicada o puesta a disposición será reutilizable siguiendo la modalidad sin sujeción a condiciones, lo que conlleva la no necesidad de autorización previa y la gratuidad del acceso y reutilización, salvo que en ella se haga constar expresamente lo contrario y siempre que se cumplan las condiciones de accesibilidad así como las establecidas en el artículo 35 de la Ordenanza, y se satisfaga, en su caso, la exacción que corresponda.

El capítulo VI regula en su sección primera el régimen de quejas y reclamaciones por vulneración de la misma, estableciendo en primer lugar la posibilidad de presentar quejas cuando la Administración no cumpla sus obligaciones en materia de publicidad activa, a fin de evitar tener que solicitarla a través del procedimiento regulado en el capítulo IV. En segundo lugar, se regula la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previa a la impugnación en vía contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La sección segunda regula el régimen sancionador en materia de reutilización de la información pública local, en base al Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, dada la ausencia de normativa sectorial específica que le atribuya la potestad sancionadora en esta materia. Se tipifican las infracciones clasificándolas en muy

graves, graves y leves y se establece un régimen sancionador consistente en multas y, en el caso de infracciones muy graves y graves, la prohibición de reutilizar documentos durante un periodo de tiempo entre 1 y 5 años y la revocación de autorizaciones concedidas.

Por último, el capítulo VII regula el sistema de evaluación y seguimiento de la norma, que establece la competencia general de la Alcaldía-Presidencia para el desarrollo, implementación y ejecución de la misma, dictando en su caso las medidas organizativas, así como de formación, sensibilización y difusión que correspondan. Asimismo, los objetivos y actuaciones para el desarrollo y mantenimiento de la transparencia se explicitarán en planes anuales. El resultado de las labores de evaluación y seguimiento de la ejecución de estos planes y medidas será objeto de una memoria que, anualmente, elaborará el servicio responsable en colaboración con el resto de los servicios.

## CAPÍTULO I

### Disposiciones Generales

#### **Artículo 1.** *Objeto y régimen jurídico.*

1. La presente Ordenanza tiene por objeto la aplicación y desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, a través del establecimiento de unas normas que regulen la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de reutilización y acceso a la información pública, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos.

2. El derecho de las personas a acceder a la información pública y a su reutilización se ejercerá en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, en la normativa autonómica dictada en desarrollo de ambas leyes cuando en su ámbito de aplicación se encuentren las entidades locales y en esta Ordenanza.

#### **Artículo 2.** *Ámbito de aplicación.*

1. Las disposiciones de esta Ordenanza serán de aplicación a:

- a) La Entidad Local de...
- b) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Entidad Local de ...
- c) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.
- d) Las fundaciones de iniciativa pública local o de participación mayoritaria de las Entidades Locales, ya sea en su dotación fundacional o en sus órganos de gobierno.
- e) Las asociaciones constituidas por la Entidad Local, organismos y demás entidades previstos en este artículo.

2. Cualquier persona física o jurídica que preste servicios públicos o ejerza potestades administrativas de titularidad local, en todo lo referido a la prestación de los mencionados

servicios o en el ejercicio de potestades administrativas, deberá proporcionar a la Entidad Local la información que sea precisa para cumplir con las obligaciones previstas en la presente Ordenanza. Los adjudicatarios de contratos estarán sujetos a igual obligación en los términos que se establezcan en los respectivos contratos y se especificará la forma en que dicha información deberá ser puesta a disposición de la Entidad Local.

**Artículo 3.** *Obligaciones de transparencia, reutilización y acceso a la información*

1. Para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, acceso a la información y reutilización y en los términos previstos en esta Ordenanza, las entidades mencionadas en el artículo 2.1 deben:

a) Elaborar, mantener actualizada y difundir, preferentemente por medios electrónicos, a través de sus páginas web o sedes electrónicas, la información cuya divulgación se considere de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, permitir la reutilización de la información y facilitar el acceso a la misma.

b) Elaborar, mantener actualizado y difundir un catálogo de información pública que obre en su poder, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información y ofrecer también dicho catálogo en formatos electrónicos abiertos, legibles por máquinas que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento.

c) Establecer y mantener medios de consulta adecuados a la información solicitada.

d) Adoptar las medidas de gestión de la información que hagan fácil su localización y divulgación, así como su accesibilidad, interoperabilidad y calidad.

e) Publicar la información de una manera clara, estructurada y entendible para las personas.

f) Publicar y difundir la información relativa al contenido del derecho de acceso a la información, al procedimiento para su ejercicio y al órgano competente para resolver.

g) Publicar y difundir la información relativa a los términos de la reutilización de la información de forma clara y precisa para los ciudadanos.

h) Difundir los derechos que reconoce esta Ordenanza a las personas, asesorar a las mismas para su correcto ejercicio y asistirles en la búsqueda de información.

i) Facilitar la información solicitada en los plazos máximos y en la forma y formato elegido de acuerdo con lo establecido en la presente Ordenanza.

2. Las obligaciones contenidas en esta Ordenanza se entienden sin perjuicio de la aplicación de

otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

3. Toda la información prevista en esta Ordenanza estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible, entendiendo por tal aquella que sea suministrada por medios y en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

**Artículo 4.***Derechos de las personas.*

1. En el ámbito de lo establecido en esta Ordenanza, las personas tienen los siguientes derechos:

a) A acceder a la información sujeta a obligaciones de publicidad de acuerdo con lo establecido en esta Ordenanza.

b) A ser informadas si los documentos que contienen la información solicitada o de los que puede derivar dicha información, obran o no en poder del órgano o entidad, en cuyo caso, éstos darán cuenta del destino dado a dichos documentos.

c) A ser asistidas en su búsqueda de información.

d) A recibir el asesoramiento adecuado y en términos comprensibles para el ejercicio del derecho de acceso.

e) A recibir la información solicitada dentro de los plazos y en la forma o formato elegido de acuerdo con lo establecido en esta Ordenanza.

f) A conocer las razones en que se fundamenta la denegación del acceso a la información solicitada y, en su caso, en una forma o formato distinto al elegido.

g) A obtener la información solicitada de forma gratuita, sin perjuicio del abono, en su caso, de las exacciones que correspondan por la expedición de copias o transposición a formatos diferentes del original.

2. Cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, podrá ejercer los derechos contemplados en esta Ordenanza, sin que quepa exigir para ello requisitos tales como la posesión de una nacionalidad, ciudadanía, vecindad o residencia determinada.

3. La Entidad Local no será en ningún caso responsable del uso que cualquier persona realice de la información pública.

**Artículo 5.***Medios de acceso a la información.*

1. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza están obligadas a habilitar diferentes medios para facilitar la información pública, de modo que resulte garantizado el acceso a todas las personas, con independencia de su formación, recursos, circunstancias personales o condición o situación social.

2. A estos efectos, la Entidad Local ofrecerá acceso a la información pública a través de algunos de los siguientes medios:

- a) Oficinas de información.
- b) Páginas web o sedes electrónicas.
- c) Servicios de atención telefónica.
- d) Otras dependencias, departamentos o medios electrónicos de la Entidad Local habilitados al efecto.

**Artículo 6.** *Unidad responsable de la información pública.*

La Entidad Local designará una unidad responsable de información pública, bajo la dirección y responsabilidad de la Secretaría<sup>29</sup> de la Entidad Local, que tendrá las siguientes funciones:

a) La coordinación en materia de información para el cumplimiento de las obligaciones establecida en esta Ordenanza, recabando la información necesaria de los órganos competentes del departamento, organismo o entidad.

b) La tramitación de las solicitudes de acceso a la información, y, en su caso, de las reclamaciones que se interpongan de conformidad con lo previsto en el artículo 41.

c) El asesoramiento a las personas para el ejercicio del derecho de acceso y la asistencia a aquéllas en la búsqueda de la información, sin perjuicio de las funciones que tengan atribuidas otras unidades administrativas.

d) La inscripción, en su caso, en el Registro de solicitudes de acceso.

e) Crear y mantener actualizado un catálogo de información pública que obre en poder de la entidad local, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información.

f) La elaboración de los informes en materia de transparencia administrativa, reutilización y derecho de acceso a la información pública.

---

<sup>29</sup>Las peculiaridades organizativas de algunas Entidades Locales o entes dependientes, pueden determinar la atribución de esta responsabilidad a otros órganos de carácter directivo.

g) La difusión de la información pública creando y manteniendo actualizados enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a ella.

h) La adopción de las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información pública y supuesta a disposición de los ciudadanos, de la manera más amplia y sistemática posible.

i) La adopción de las medidas necesarias para garantizar que la información pública se haga disponible en bases de datos electrónicas a través de redes públicas electrónicas.

j) Las demás que le atribuya el ordenamiento jurídico y todas las que sean necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de esta Ordenanza.

#### **Artículo 7. Principios generales.**

1. Publicidad de la información pública: Se presume el carácter público de la información obrante en la Entidad Local.

2. Publicidad activa: La Entidad Local publicará por iniciativa propia aquella información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad así como la que pueda ser de mayor utilidad para la sociedad y para la economía, permitiendo el control de su actuación y el ejercicio de los derechos políticos de las personas.

3. Reutilización de la información: La información pública podrá ser reutilizada en los términos previstos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre y la presente Ordenanza.

4. Acceso a la información: La Entidad Local garantiza el acceso de las personas a la información pública en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la presente Ordenanza.

5. Acceso inmediato y por medios electrónicos: La Entidad Local establecerá los medios para que el acceso a la información pública pueda ser a través de medios electrónicos, sin necesidad de previa solicitud y de forma inmediata. También se procurará que la publicación y puesta a disposición se realice incluyendo además formatos electrónicos reutilizables siempre que sea posible, todo ello sin perjuicio del derecho que asiste a las personas a elegir el canal a través del cual se comunica con la Entidad Local.

6. Calidad de la información: La información pública que se facilite a las personas debe ser veraz,

fehaciente y actualizada. En toda publicación y puesta a disposición se indicará la unidad responsable de la información y la fecha de la última actualización. Asimismo, los responsables de la publicación adaptarán la información a publicar, dotándola de una estructura, presentación y redacción que facilite su completa comprensión por cualquier persona.

7. Compromiso de servicio: La provisión de información pública deberá ser en todo momento eficaz, rápida y de calidad, debiendo los empleados públicos locales ayudar a las personas cuando éstas lo soliciten y manteniéndose un canal de comunicación específico entre la Entidad Local y los destinatarios de la información.

## **CAPÍTULO II**

### **Información Pública**

#### **Artículo 8. Información pública.**

Se entiende por información pública todo documento o contenido a que hace referencia el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

#### **Artículo 9. Requisitos generales de la información.**

Son requisitos generales de la información pública regulada en esta Ordenanza:

- a) La gestión de la información, y especialmente de aquella que se encuentre en formato electrónico, se hará de forma que cada dato o documento sea único, compartido, accesible, estructurado, descrito, con información sobre las limitaciones de uso y, en su caso, ubicado geográficamente.
- b) Cada documento o conjunto de datos se publicará o pondrá a disposición utilizando formatos comunes, abiertos, de uso libre y gratuito para las personas y, adicionalmente, en otros formatos de uso generalizado.
- c) Los vocabularios, esquemas y metadatos utilizados para describir y estructurar la información pública se publicarán en la página web de la entidad para que las personas puedan utilizarlos en sus búsquedas e interpretar correctamente la información.
- d) Los conjuntos de datos numéricos se publicarán o pondrán a disposición de forma que no se incluirán restricciones que impidan o dificulten la explotación de su contenido.

e) Las personas con discapacidad accederán a la información y su reutilización a través de medios y formatos adecuados y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

**Artículo 10. Límites.**

La información pública regulada en esta Ordenanza podrá ser limitada, además de en los supuestos recogidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en relación al ejercicio delegado de otras competencias estatales y autonómicas, según prevea la norma de delegación o, en su caso, respecto a cualquier información que la Entidad Local posea y que pudiera afectar a competencias propias o exclusivas de otra Administración, cuyo derecho de acceso esté igualmente limitado por las Leyes.

En todo caso, la información se elaborará y presentará de tal forma que los límites referidos no sean obstáculo para su publicación o acceso.

**Artículo 11. Protección de datos personales.**

1. Toda utilización de la información pública a través de los distintos mecanismos previstos en esta Ordenanza se realizará con total respeto a los derechos derivados de la protección de datos de carácter personal, en los términos regulados en la legislación específica sobre dicha materia y en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

2. La protección de los datos de carácter personal no supondrá un límite para la publicidad activa y el acceso a la información pública cuando el titular del dato haya fallecido, salvo que concurran otros derechos.

Igualmente, no se aplicará este límite cuando los titulares de los datos los hubieran hecho manifiestamente públicos previamente o fuera posible la disociación de los datos de carácter personal sin que resulte información engañosa o distorsionada y sin que sea posible la identificación de las personas afectadas.

3. Se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de los órganos, los datos de las personas físicas que presten sus servicios en tales órganos, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o

puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.

### **CAPÍTULO III**

#### **Publicidad activa de información**

##### **SECCIÓN 1ª. RÉGIMEN GENERAL**

**Artículo 12.** *Objeto y finalidad de la publicidad activa.*

1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán, a iniciativa propia y de manera gratuita, la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad y la reutilización de la información y, en todo caso, la información cuyo contenido se detalla en los artículos 16 a 22. Dicha información tiene carácter de mínimo y obligatorio, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad, o de la posibilidad de ampliar su contenido a voluntad de los sujetos obligados.

Para el cumplimiento de dicha obligación la Entidad Local podrá requerir la información que sea precisa de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, y de los contratistas, en los términos previstos en el respectivo contrato.

2. También serán objeto de publicidad activa aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, y las resoluciones que denieguen o limiten el acceso a la información una vez hayan sido notificadas a las personas interesadas, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran.

**Artículo 13.** *Lugar de publicación.*

1. La información se publicará en la página web o sede electrónica de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, o, en su caso, en un portal específico de transparencia.

2. La página web o sede electrónica de la entidad local contendrá, asimismo, los enlaces a las respectivas páginas web o sedes electrónicas de los entes dependientes de la entidad local y el

resto de sujetos y entidades vinculadas a la misma con obligaciones de publicidad activa impuestas por la normativa que les sea de aplicación.

3. La entidad local podrá adoptar otras medidas complementarias y de colaboración con el resto de administraciones públicas para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, incluyendo la utilización de portales de transparencia y de datos abiertos de otras entidades.

**Artículo 14.** *Órgano competente y forma de publicación.*

1. Las entidades locales identificarán y darán publicidad suficiente a la información relativa a los órganos competentes responsables de la publicación activa regulada en este capítulo.

2. La información se publicará de manera clara y estructurada, y fácil de entender, utilizando un lenguaje accesible. Si por la naturaleza o el contenido de la información, ésta resultase compleja por su lenguaje técnico, se realizará una versión específica y más sencilla para su publicación.

3. Se incluirá el catálogo completo de información objeto de publicidad activa, indicando el órgano o servicio del que procede la información, la frecuencia de su actualización, la última fecha de actualización, los términos de su reutilización y, en su caso, la información semántica necesaria para su interpretación.

**Artículo 15.** *Plazos de publicación y actualización.*

1. Deberá proporcionarse información actualizada, atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate.

2. La información pública se mantendrá publicada durante los siguientes plazos:

- a) La información mencionada en los artículos 16, 17, 18 y 21, mientras mantenga su vigencia.
- b) La información mencionada en el artículo 19, mientras persistan las obligaciones derivadas de los mismos y, al menos, dos años después de que éstas cesen.
- c) La información mencionada en el artículo 20, durante cinco años a contar desde el momento que fue generada.
- d) La información en el artículo 22, mientras mantenga su vigencia y, al menos, cinco años después de que cese la misma.

3. La información publicada deberá ser objeto de actualización en el plazo más breve posible y, en todo caso, respetando la frecuencia de actualización anunciada, de acuerdo con las características de la información, las posibilidades técnicas y los medios disponibles.

4. En todo caso, se adoptarán las medidas oportunas para garantizar que en el mismo lugar en que se publica la información pública se mantenga la información que deja de ser actual.

## **SECCIÓN 2ª. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS**

**Artículo 16.***Información sobre la institución, su organización, planificación y personal.*

1. Las entidades enumeradas en el artículo 2.1, con el alcance previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, publicarán información relativa a:

- a) Las competencias y funciones que ejercen, tanto propias como atribuidas por delegación.
- b) La normativa que les sea de aplicación.
- c) Identificación de los entes dependientes, participados y a los que pertenezca la Entidad Local, incluyendo enlaces a sus páginas web corporativas.
- d) Organigrama descriptivo de la estructura organizativa: identificación de los distintos órganos decisorios, consultivos, de participación o de gestión, especificando su sede, composición y competencias
- e) Identificación de los responsables de los distintos órganos señalados en el párrafo d), especificando su perfil y trayectoria profesional.
- f) Estructura administrativa departamental de la entidad, con identificación de los máximos responsables departamentales.
- g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.
- h) Los planes y mapas estratégicos, así como otros documentos de planificación, especificando sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. También los documentos que reflejen su grado de cumplimiento y resultados, junto con los indicadores de medida y valoración, serán publicados periódicamente, con una frecuencia mínima anual.

i) Los programas anuales y plurianuales, especificando sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. También los documentos que reflejen su grado de cumplimiento y resultados, junto con los indicadores de medida y valoración, serán publicados periódicamente, con una frecuencia mínima anual.

j) Número de puestos de trabajo reservados a personal eventual.

k) Relaciones de puestos de trabajo, catálogos u otros instrumentos de planificación de personal.

l) La oferta de empleo público u otros instrumentos similares de gestión de la provisión de necesidades de personal.

m) Los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo.

n) La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal.

2. La información referida en el apartado j) se ha de publicar, en todo caso, en la sede electrónica.

**Artículo 17.** *Información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades.*

En relación con las personas incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 75 y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se publicará, como mínimo, la siguiente información:

a) Las retribuciones percibidas anualmente.

b) Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

c) Las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada con motivo del cese de los mismos.

d) Las declaraciones anuales de bienes y actividades en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril. Cuando el reglamento orgánico no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

**Artículo 18.** *Información de relevancia jurídica y patrimonial.*

Las entidades enumeradas en el artículo 2.1 a) y b) publicarán información relativa a:

a) El texto completo de las Ordenanzas, Reglamentos y otras disposiciones de la Entidad Local.

b) Los proyectos de Ordenanzas, Reglamentos y otras disposiciones de carácter normativo cuya iniciativa les corresponda, incluyendo las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de dichas normas. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

c) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

d) Los documentos que, conforme a la legislación vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.

e) Relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

**Artículo 19.** *Información sobre contratación, convenios y subvenciones.*

Las entidades enumeradas en el artículo 2.1 publicarán información relativa a:

a) Todos los contratos formalizados por la Entidad Local, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, duración, con expresión de las prórrogas, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse, al menos, trimestralmente.

b) Las modificaciones y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos señalados en el párrafo a).

c) El perfil del contratante.

d) Datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

e) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

f) Las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

g) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

**Artículo 20.** *Información económica, financiera y presupuestaria.*

1. Las entidades enumeradas en el artículo 2.1 publicarán información relativa a:

a) Los presupuestos anuales, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada al menos trimestralmente sobre su estado de ejecución.

b) Las modificaciones presupuestarias realizadas.

c) Información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

d) La liquidación del presupuesto.

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre dichas cuentas se emitan.

f) Masa salarial del personal laboral del sector público local, en los términos regulados en el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. La información referida en el apartado f) se ha de publicar, en todo caso, en la sede electrónica.

**Artículo 21.** *Información sobre servicios y procedimientos.*

Las entidades enumeradas en el artículo 2.1 publicarán información relativa a:

a) El catálogo general de los servicios que presta, con información adecuada sobre el contenido de los mismos, ubicación y disponibilidad, así como el procedimiento para presentar quejas sobre el funcionamiento de los mismos.

b) Sedes de los servicios y equipamientos de la entidad, dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web corporativas y direcciones de correo electrónico o canales de prestación de los servicios.

c) Las Cartas de Servicios y otros documentos de compromisos de niveles de calidad estandarizados con los ciudadanos, así como los documentos que reflejen su grado de cumplimiento a través de indicadores de medida y valoración.

d) El catálogo de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación del objeto, formas de iniciación, documentación a aportar, trámites, normativa aplicable, plazos de resolución y sentido del silencio administrativo, así como, en su caso, las instancias y formularios que tengan asociados, especificando los que son realizables vía electrónica.

## **Artículo 22. Información medioambiental y urbanística**<sup>30</sup>

La Entidad Local publicará información relativa a:

- a) Los textos normativos aplicables en materia de medioambiente.
- b) Las políticas, programas y planes de la Entidad Local relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos.
- c) Los datos relativos a la calidad de los recursos naturales y del medio ambiente urbano, incluyendo la calidad del aire y del agua, información sobre niveles polínicos y contaminación acústica.
- d) Los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales.
- e) El texto completo y la planimetría de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus modificaciones, así como los convenios urbanísticos.

## **CAPÍTULO IV**

### **Derecho de acceso a la información pública**

---

<sup>30</sup>Se trata de información exigible en virtud de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derecho de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

## SECCIÓN 1ª. RÉGIMEN JURÍDICO

### **Artículo 23.***Titularidad del derecho.*

Cualquier persona de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2 es titular del derecho regulado en el artículo 105 b) de la Constitución, de conformidad con el régimen jurídico establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el desarrollo reglamentario que tenga carácter de normativa básica.

La capacidad de obrar para ejercitar este derecho, incluso cuando se trate de menores de edad, se regirá por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **Artículo 24.***Limitaciones.*

1. Solo se denegará el acceso a información pública afectada por alguno de los límites enumerados en los artículos 10 y 11, cuando, previa resolución motivada y proporcionada, quede acreditado el perjuicio para aquellas materias y no exista un interés público o privado superior que justifique el acceso.

2. Si del resultado de dicha ponderación, procediera la denegación del acceso, se analizará previamente la posibilidad de conceder el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite de que se trate, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. Cuando se conceda el acceso parcial, deberá garantizarse la reserva de la información afectada por las limitaciones y la advertencia y constancia de esa reserva.

## SECCIÓN 2.ª PROCEDIMIENTO

### **Artículo 25.***Competencia.*

1. Las entidades locales identificarán y darán publicidad suficiente a la información relativa a los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información pública.

2. Los órganos que reciban las solicitudes de acceso se inhibirán de tramitarlas cuando, aun tratándose de información pública que posean, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro. Asimismo, se inhibirán cuando no posean la información solicitada, pero conozcan qué órgano competente para resolver, la posea.

En los casos mencionados en el párrafo anterior, se remitirá la solicitud al órgano que se estime competente y se notificará tal circunstancia al solicitante.

3. En los supuestos en los que la información pública solicitada deba requerirse a personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la resolución sobre el acceso será dictada por la Administración, organismo o entidad al que se encuentren vinculadas.

#### **Artículo 26. Solicitud.**

1. Los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información pública no requerirán a los solicitantes más datos sobre su identidad que los imprescindibles para poder resolver y notificar aquéllas.

Asimismo, prestarán el apoyo y asesoramiento necesario al solicitante para la identificación de la información pública solicitada.

2. No será necesario motivar la solicitud de acceso a la información pública. No obstante, el interés o motivación expresada por el interesado podrá ser tenida en cuenta para ponderar, en su caso, el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.

3. La presentación de la solicitud no estará sujeta a plazo.

4. Se comunicará al solicitante el plazo máximo establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como del efecto que pueda producir el silencio administrativo, en los términos previstos en la normativa sobre procedimiento administrativo.

**Artículo 27.***Inadmisión.*

1. Las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, serán interpretadas restrictivamente en favor del principio de máxima accesibilidad de la información pública.

2. En la resolución de inadmisión por tratarse de información en curso de elaboración o publicación general, se informará del tiempo previsto para su conclusión.

3. Los informes preceptivos no serán considerados información de carácter auxiliar o de apoyo, a efectos de inadmitir una solicitud de acceso. No obstante, esto no impedirá la denegación del acceso si alguno de los límites establecidos en los artículos 10 y 11, pudiera resultar perjudicado.

**Artículo 28.***Tramitación.*

1. Los trámites de subsanación de la información solicitada, cuando no haya sido identificada suficientemente, y de audiencia a los titulares de derechos e intereses debidamente identificados, que puedan resultar afectados, suspenderán el plazo para dictar resolución, en los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

2. De la suspensión prevista en el apartado 1 y su levantamiento, así como de la ampliación del plazo para resolver, se informará al solicitante para que pueda tener conocimiento del cómputo del plazo para dictar resolución.

**Artículo 29.***Resolución.*

1. La denegación del acceso por aplicación de los límites establecidos en los artículos 10 y 11 será motivada, sin que sea suficiente la mera enumeración de los límites del derecho de acceso, siendo preciso examinar la razonabilidad y proporcionalidad de los derechos que concurren para determinar cuál es el bien o interés protegido que debe preservarse.

2. El acceso podrá condicionarse al transcurso de un plazo determinado cuando la causa de denegación esté vinculada a un interés que afecte exclusivamente a la entidad local competente.

**Artículo 30.***Notificación y publicidad de la resolución.*

1. La resolución que se dicte en los procedimientos de acceso a la información pública se notificará a los solicitantes y a los terceros titulares de derechos e intereses afectados que así lo hayan solicitado.

En la notificación se hará expresa mención a la posibilidad de interponer contra la resolución la reclamación potestativa a que hace referencia el artículo 23 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o recurso contencioso-administrativo.

2. La resolución que se dicte en aplicación de los límites del artículo 10, se hará pública, previa disociación de los datos de carácter personal y una vez se haya notificado a los interesados.

**Artículo 31.***Materialización del acceso.*

La información pública se facilitará con la resolución estimatoria del acceso o, en su caso, en plazo no superior a diez días desde la notificación. En el caso de que durante el trámite de audiencia hubiera existido oposición de terceros, el acceso se materializará cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a acceder a la información.

Este efecto suspensivo se producirá, igualmente, durante el plazo de resolución de la reclamación potestativa previa, dado que cabe contra ella recurso contencioso-administrativo.

## **CAPÍTULO V**

### **Reutilización de la información**

**Artículo 32.***Objetivos de la reutilización.*

La reutilización de la información generada en sus funciones por las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza constata el ejercicio de la transparencia colaborativa por parte del sector público y tiene como objetivo fundamental la creación de valor público en la sociedad en los siguientes ámbitos:

a) Social: el derecho de acceso al conocimiento e información del sector público constituye un principio básico de la democracia y del estado del bienestar. Construir ese estado de bienestar responsable empieza con una ruptura de las brechas y asimetrías de información entre, por un lado, quien define y presta los servicios del estado del bienestar y, por otro lado, quien los usa y los financia. La reutilización da valor y sentido añadido a la transparencia y legitima y mejora la confianza en el sector público.

b) Innovador: la información pública debe permanecer abierta para evitar acuerdos exclusivos y favorecer su reutilización innovadora por sectores de la sociedad con fines comerciales o no-comerciales. La reutilización favorecerá la creación de productos y servicios de información de valor añadido por empresas y organizaciones.

c) Económico: el tamaño del mercado potencial basado en la información agregada del sector público y su reutilización, junto con su impacto en el crecimiento económico y creación de empleo en el ámbito de la Unión Europea, hace merecedor el esfuerzo y la contribución de todas las administraciones en esta materia.

Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ordenanza realizarán los esfuerzos necesarios para federar su catálogo de información pública reutilizable junto con los catálogos del resto de entidades de forma agregada en plataformas comunes, como <http://datos.gob.es>, con el único objetivo de colaborar en la construcción de un único catálogo de información pública reutilizable, facilitar la actividad del sector reutilizador de la sociedad e incrementar así el valor social, innovador y económico generado por la transparencia colaborativa del sector público.

**Artículo 33.** *Régimen aplicable a documentos reutilizables sujetos a derechos de propiedad intelectual y derechos exclusivos.*

1. La reutilización de la información regulada en esta Ordenanza no se aplica a los documentos sometidos a derechos de propiedad intelectual o industrial especialmente por parte de terceros.

A los efectos de esta ordenanza se entiende por derechos de propiedad intelectual los derechos de autor y derechos afines, incluidas las formas de protección específicas.

2. La presente Ordenanza tampoco afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de los entes incluidos en su ámbito de aplicación.

3. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ordenanza ejercerán, en todo caso, sus derechos de autor de una manera que facilite la reutilización.

**Artículo 34.***Criterios generales.*

1. Se podrá reutilizar la información pública a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la normativa vigente en materia de reutilización de la información del sector público.

2. Con carácter general, toda la información publicada o puesta a disposición será reutilizable y accesible, sin necesidad de autorización previa y de forma gratuita, salvo que en ella se haga constar expresamente lo contrario.

3. En particular, la reutilización de la información que tenga la consideración de publicidad activa tanto en esta ordenanza como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, seguirá siempre la modalidad de reutilización sin sujeción a solicitud previa y/o condiciones específicas y se ofrecerá en formatos electrónicos legibles por máquinas y en formato abierto que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento siguiendo siempre en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la Norma Técnica de Interoperabilidad sobre reutilización de recursos de la información, aprobada por Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas o norma que la sustituya.

**Artículo 35.***Condiciones de reutilización.*

1. La reutilización de la información por personas o entidades está sometida a las siguientes condiciones:

a) El contenido no podrá ser alterado si conlleva la pérdida del sentido y desnaturalización de la información, de forma que puedan darse interpretaciones incorrectas sobre su significado.

b) Se deberá citar siempre a la entidad que originariamente ha publicado la información como fuente y una mención expresa de la fecha de la última actualización de la información reutilizada.

c) No se dará a entender de ningún modo que la entidad que originariamente ha publicado la información patrocina, colabora o apoya el producto, servicio, proyecto o acción en el que se

enmarque la reutilización, sin perjuicio de que este patrocinio, apoyo o colaboración pueda existir con base en una decisión o acuerdo específico de la citada entidad, en cuyo caso podrá hacerse constar en los términos que se contengan en el mismo.

d) Se deberá conservar los elementos que garantizan la calidad de la información, siempre que ello no resulte incompatible con la reutilización a realizar.

2. La publicación o puesta a disposición de información pública conlleva la cesión gratuita y no exclusiva por parte de la entidad que originariamente publica la información de los derechos de propiedad intelectual que resulten necesarios para desarrollar la actividad de reutilización, con carácter universal y por el plazo máximo permitido por la Ley.

3. En la misma sección página web o sede electrónica en la que se publique información, se publicarán las condiciones generales para la reutilización.

#### **Artículo 36.***Exacciones.*

1. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza podrán exigir exacciones sobre la reutilización de la información para permitir cubrir los costes del servicio o actividad incluyendo en dichos costes los relativos a la recogida, producción, reproducción, puesta a disposición y difusión<sup>31</sup>.

2. Cuando se establezcan exacciones para la reutilización de información pública, se incluirá en la página web o sede electrónica de la Entidad Local la relación de los mismos, con su importe y la base de cálculo utilizada para su determinación, así como los conjuntos de datos o documentos a los que son aplicables.

#### **Artículo 37.***Exclusividad de la reutilización.*

1. Quedan prohibidos los acuerdos exclusivos en materia de reutilización de la información. La reutilización estará abierta a todos los agentes potenciales del mercado, incluso en caso de que uno o más de los agentes exploten ya productos con valor añadido basados en información del sector público. Los contratos o acuerdos de otro tipo existentes que conserven los documentos y los terceros no otorgarán derechos exclusivos.

---

<sup>31</sup>Téngase en cuenta la reciente Directiva 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, que una vez traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, impedirá incluir los costes de recogida y producción de la información pública.

2. No obstante, cuando sea necesario un derecho exclusivo para la prestación de un servicio de interés público, la entidad incluida en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza revisará periódicamente y como máximo cada tres años, la validez del motivo que justificó la concesión del derecho exclusivo.

3. Respecto de los derechos exclusivos relacionados con la digitalización de recursos culturales, se estará a la regulación específica de la materia.

4. Todos los acuerdos que concedan derechos exclusivos de reutilización serán transparentes y se pondrán en conocimiento del público.

**Artículo 38.** *Modalidades de reutilización de la información.*

1. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza clasificarán la reutilización de toda la información que obra en su poder y que sea publicada de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades de reutilización:

a) Modalidad de reutilización sin solicitud previa ni sujeción a condiciones específicas. Esta será la modalidad de uso prioritaria y generalizada en la que la información publicada o puesta a disposición será reutilizable y accesible, sin necesidad de autorización previa ni condiciones específicas, respetándose los criterios generales y las condiciones de reutilización del artículo 35<sup>32</sup>.

b) Modalidad de reutilización sujeta a modos de uso limitados o a autorización previa. De forma extraordinaria, esta modalidad recogerá la reutilización de información puesta a disposición con sujeción a condiciones específicas establecidas en una licencia-tipo o a una previa autorización, la cual podrá incorporar, asimismo, condiciones específicas.

2. Las condiciones específicas respetarán los siguientes criterios:

a) Serán claras, justas y transparentes.

b) No deberán restringir las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia.

---

<sup>32</sup>Esta modalidad sigue de forma similar las pautas establecidas por la licencia Creative Commons (BY) de uso extendido en la sociedad actual.

c) No deberán ser discriminatorias para categorías comparables de reutilización.

d) Se aplicarán cuando exista causa justificada para ello y previo acuerdo de la entidad titular de la información.

3. En todo caso, se utilizarán el mínimo número posible de modos de uso limitados para regular los distintos supuestos de reutilización sujetos a condiciones específicas y éstos siempre estarán disponibles en formato digital, abierto y procesable electrónicamente. Estos modos de uso limitados podrán ser elaborados por la propia entidad, aunque serán preferidas las de uso libre y gratuito que gocen de amplia aceptación nacional e internacional<sup>33</sup> o aquellas que hayan sido consensuadas con o por otras Administraciones públicas. Los modos de uso limitados serán publicados en la web municipal.

4. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza podrán modificar el contenido de las condiciones específicas y modos de uso limitado ya existentes, así como aplicar condiciones específicas y modos de uso limitadoa conjuntos de datos o documentos que previamente no las tuvieran. Estas modificaciones se publicarán en la página web y obligarán a los reutilizadores a partir de la publicación o puesta a disposición de la primera actualización de los datos o documentos que se realice después de que la modificación haya sido publicada o, en cualquier caso, transcurridos seis meses desde dicha fecha.

**Artículo 39.***Publicación de información reutilizable.*

1. La publicación activa de información reutilizable incluirá su contenido, naturaleza, estructura, formato, frecuencia de actualización, modalidad de reutilización, así como las condiciones aplicables y, en su caso, la exacción a los que esté sujeta la reutilización que será accesible por medios electrónicos para que los agentes reutilizadores puedan realizar la autoliquidación y pago.

2. Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza facilitará sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente y, siempre que sea posible y apropiado, en formato legible por máquina y conjuntamente con sus metadatos. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir normas formales abiertas. Concretamente, se utilizaran estándares clasificados en su correspondiente categorías con tipología de abiertos, en su versión mínima aceptada y estado admitido siguiendo lo

---

<sup>33</sup>CreativeCommons u otras similares.

establecido en el anexo de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catalogo de Estándares al amparo del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio y la Norma Técnica de Interoperabilidad sobre reutilización de recursos de la información.

3. El apartado 2 no supone que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza estén obligada, para cumplir dicho apartado, a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación. No podrá exigirse a las citadas entidades que mantengan la producción y el almacenamiento de un determinado tipo de documento con vistas a su reutilización por una entidad del sector privado o público.

4. Los sistemas de búsqueda de información y documentación publicada permitirá la indicación de búsqueda de información reutilizable.

**Artículo 40.***Procedimiento de tramitación de solicitudes de reutilización.*

1. El procedimiento de tramitación será el regulado en los apartados del artículo 10 de la Ley 37/2007, de 17 de noviembre, que tengan carácter de normativa básica.

2. El órgano competente resolverá las solicitudes de reutilización en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud. Cuando por el volumen y la complejidad de la información solicitada resulte imposible cumplir el citado plazo, se podrá ampliar el plazo de resolución otros quince días. En este caso, deberá informarse al solicitante de la ampliación del plazo, así como de las razones que lo justifican.

3. En el caso de que se solicite simultáneamente el acceso a la información regulado en el capítulo IV y la reutilización de dicha información, se tramitará conjuntamente por el procedimiento establecido en el capítulo IV, aplicándose los plazos máximos de resolución previstos en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

4. Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese dictado resolución expresa, el solicitante podrá entender desestimada su solicitud.

## CAPÍTULO VI

### Reclamaciones y régimen sancionador

#### SECCIÓN 1ª. RECLAMACIONES

##### **Artículo 41.** *Reclamaciones.*

1. Las personas que consideren que no se encuentra disponible una información de carácter público que debería estar publicada, de acuerdo con el principio de publicidad activa que preside esta ordenanza y lo dispuesto en los artículos 16 a 22, podrá cursar queja ante el órgano competente en materia de información pública a través del sistema de avisos, quejas y sugerencias. Dicho órgano deberá realizar la comunicación correspondiente en un plazo máximo de 10 días desde que se registró la reclamación, o en el plazo determinado por los compromisos de calidad establecidos por el propio sistema de avisos, quejas y sugerencias de ser éste inferior.

2. Frente a toda resolución, acto u omisión del órgano competente en materia de acceso a la información pública, podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y con los plazos y vías de reclamación, plazos de resolución y términos de notificación que dicho artículo establece.

#### SECCIÓN 2ª. RÉGIMEN SANCIONADOR

##### **Artículo 42.** *Infracciones.*

1. Se consideran infracciones muy graves:

a) La desnaturalización del sentido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa.

b) La alteración muy grave del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a

modos de uso limitado o autorización previa.

2. Se consideran infracciones graves:

a) La reutilización de documentación sin haber obtenido la correspondiente autorización en los casos en que ésta sea requerida.

b) La reutilización de la información para una finalidad distinta para la que se concedió.

c) La alteración grave del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa.

d) El incumplimiento grave de otras condiciones impuestas en el correspondiente modo de uso limitado, en la autorización previa o en la normativa reguladora aplicable.

3. Se consideran infracciones leves:

a) La falta de mención de la fecha de la última actualización de la información.

b) La alteración leve del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa.

c) La ausencia de cita de la fuente de acuerdo con lo previsto en esta ordenanza.

d) El incumplimiento leve de otras condiciones impuestas en el correspondiente modo de uso limitado, en la autorización previa o en la normativa reguladora aplicable.

#### **Artículo 43. Sanciones.**

1. Por la comisión de las infracciones recogidas en este capítulo, se impondrán las siguientes sanciones:

a) Sanción de multa de hasta 3.000 euros por la comisión de infracciones muy graves.

b) Sanción de multa de hasta 1.500 euros por la comisión de infracciones graves.

c) Sanción de multa de hasta 750 euros por la comisión de infracciones leves.

2. Por la comisión de infracciones muy graves y graves recogidas, además de las sanciones previstas en los párrafos a) y b), se podrá sancionar con la prohibición de reutilizar documentos sometidos a autorización o modo de uso limitado durante un periodo de tiempo entre 1 y 5 años y con la revocación de la autorización o modo de uso limitado concedida.

3. Las sanciones se graduarán atendiendo a la naturaleza de la información reutilizada, al volumen de dicha información, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a los daños y perjuicios causados, en particular a los que se refieren a la protección de datos de carácter personal, a la reincidencia y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.

**Artículo 44.***Régimen jurídico.*

1. La potestad sancionadora se ejercerá, en todo lo no previsto en la presente Ordenanza, de conformidad con lo dispuesto en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2. El régimen sancionador previsto en esta ordenanza se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrirse, que se hará efectiva de acuerdo con las correspondientes normas legales.

**Artículo 45.***Órgano competente.*

Será competente para la imposición de las sanciones por infracciones cometidas contra las disposiciones de la presente Ordenanza el órgano que resulte de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

**Artículo 46.***Régimen disciplinario.*

El incumplimiento de las disposiciones de esta Ordenanza en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, por el personal al servicio de la Entidad Local, será sancionado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9.3 y 20.6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la normativa de carácter disciplinario.

## **CAPÍTULO VII**

### **Evaluación y seguimiento**

**Artículo 47.***Órgano responsable.*

1. Por la Alcaldía-Presidencia, en ejercicio de sus facultades de dirección del gobierno y de la administración local, se ejercerá o delegará en otros órganos la competencia para la realización de cuantas actuaciones sean necesarias para el desarrollo, implementación y ejecución del contenido de la presente Ordenanza.

2. Asimismo se establecerá el área o servicio responsable de las funciones derivadas del cumplimiento de la normativa vigente, al que se le encomendarán los objetivos de desarrollo, evaluación y seguimiento de la normativa en la materia y la elaboración de circulares y recomendaciones, así como la coordinación con las áreas organizativas en la aplicación de sus preceptos.

**Artículo 48.***Municipios de gran población.*

1. En aquellos municipios en que resulte de aplicación el régimen previsto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrá ser objeto de ampliación el ámbito objetivo de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones en los municipios de gran población para los cometidos relativos a la evaluación y seguimiento en materia de transparencia, acceso a la información y reutilización. Asimismo podrá colaborar en la ejecución de dichas funciones el Defensor del Ciudadano o figura equivalente, en aquellos municipios en que exista.

2. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las especialidades internas de la organización municipal, órganos de participación ciudadana existentes, así como de la posibilidad de la extensión lo establecido en el apartado anterior a los municipios de régimen común.

**Artículo 49.***Actividades de formación, sensibilización y difusión.*

La Entidad Local realizará cuantas actuaciones resulten necesarias para garantizar la adecuada difusión y conocimiento de lo dispuesto en la presente ordenanza. A tal efecto diseñará acciones de publicidad a través de sus medios electrónicos y de los instrumentos de participación ciudadana existentes en su ámbito territorial. Asimismo articulará acciones formativas específicas destinadas al personal, así como de comunicación con las entidades incluidas en el artículo 2.

**Artículo 50.***Responsabilidades en el desempeño de las tareas de desarrollo, evaluación y seguimiento.*

Las responsabilidades que se deriven del resultado de los procesos de evaluación y seguimiento se exigirán según lo previsto en el capítulo VI.

**Artículo 51.***Plan y Memoria anual.*

Los objetivos y actuaciones para el desarrollo y mantenimiento de la transparencia, acceso a la información y reutilización se concretarán en planes anuales. El resultado de las labores de evaluación y seguimiento de la ejecución de los planes y de estas disposiciones será objeto de una memoria que, anualmente, elaborará el servicio responsable, para lo que contará con la colaboración de todos los servicios que estarán obligados a facilitar cuanta información sea necesaria sobre su área de actuación.

En el proceso de elaboración de la memoria anual se solicitará la valoración estructurada de lo realizado y se recopilarán propuestas de actuación a la ciudadanía a través de los órganos de participación ciudadana existentes u otros mecanismos de participación.

**Disposición transitoria única. Medidas de ejecución**

En el plazo de 6 meses tras la entrada en vigor de la presente Ordenanza, se llevará a cabo la adecuación de las estructuras organizativas para su ejecución. A tal efecto, la Entidad Local iniciará el correspondiente proceso de rediseño interno y de revisión del reglamento orgánico, así como cuantas disposiciones, circulares o instrucciones internas pudieran resultar afectadas por la norma, dictando las instrucciones precisas para su adaptación.

**Disposición final única. Entrada en vigor.**

La presente ordenanza entrará en vigor de acuerdo con lo establecido en los artículos 65.2 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, una vez transcurrido

el plazo de quince días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia o de la Comunidad Autónoma, en su caso<sup>34</sup>.

## **GRUPO TRANSPARENCIA**

### **Coordinadores**

- Ayuntamiento de Alzira

. Victor Almonacid Lamela – Secretario General

- Ayuntamiento de Torrent

. Jonatan Baena Lundgren – Secretario General de la Administración Municipal

- Ayuntamiento de Vigo

. M<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña – Secretaria de Gobierno Local

### **Componentes**

- Ayuntamiento de Alcobendas

. Javier Arteaga –Subdirector de Participación Ciudadana

. Roberto Magro – Jefe de Servicios Interactivos

- Ayuntamiento de Catarroja

. Fermín Cerezo – Director de Organización y Calidad

- Ayuntamiento de Irún

. Javier Arranz – Director Área de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana

- Ayuntamiento de Logroño

. Bernabé Palacín – Director General de Contratación, Calidad y Servicios Comunitarios

---

<sup>34</sup>Se recomienda que la entrada en vigor no se produzca antes del 10 de diciembre de 2014, fecha prevista en la Disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para la entrada en vigor de los Títulos Preliminar, Primero y Tercero de dicha Ley.

- Ayuntamiento de Madrid

. Armando Teixeira Feijoo - Subdirector General de Estudios

. Joaquín Meseguer Yebra - Inspector General de Servicios

- Ayuntamiento de Palencia

. M<sup>a</sup> Rosa de la Peña Gutiérrez – Vicesecretaria General

. Siro de Manuel – Técnico Área Informática

- Ayuntamiento de Parla

. Mikel Pagola Muerza – Asesor Alcaldía

. Carmen Cubero – Archivera

- Ayuntamiento de Sabadell

. Jaume Viñeta Balsell – Cap de Organización y Calidad

- Diputación de Burgos

Javier Peña Alonso – Jefe Sección Servicio de Modernización Administrativa

- Diputación de Jaén

. M<sup>a</sup> José Chica Ramos – Jefa Oficina Evaluación y calidad

- Diputación de Salamanca

. Manuel Pechero Arroyo – Técnico

- FEMP

. Carmen Mayoral Peña – Secretaria Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad

- Universidad Politécnica de Valencia

. Salma Cantos Salas – Profesora asociada Departamento de Urbanismo

## **Documentos complementarios**

Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI)

- Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público- Guía normativa para la elaboración de la Ordenanza-

Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)

- Hoja de ruta hacia la transparencia Estrategia y herramientas para construir un Ayuntamiento más transparente

# Guía de Instrumentos y Herramientas para las Políticas locales de transparencia y participación ciudadana

