

LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LAS EXPERIENCIAS CANARIA Y VALENCIANA

ROSARIO TUR AUSINA

SUMARIO: I. EL MARCO ESTATUTARIO DE REFERENCIA.– II. LA APUESTA POR LA REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL CARÁCTER PIONERO DE LAS LEYES CANARIA Y VALENCIANA.– III. LOS MODELOS VALENCIANO Y CANARIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1. Rasgos generales. 2. Canarias y Comunidad Valenciana frente a otros modelos de participación ciudadana: la tendencia a la unidireccionalidad. 3. Instrumentos para la participación. 4. La cuestión local.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. LEYES AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN VIAJE SIN RETORNO.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El desarrollo normativo de los modelos autonómicos de participación ciudadana es una experiencia reciente en el Estado de las Autonomías. Coincidiendo en el tiempo con las últimas reformas estatutarias y el impulso a nuevos desarrollos democráticos, la Comunidad Valenciana y Canarias se convirtieron en los primeros territorios en aprobar leyes de participación ciudadana. El presente estudio aborda dichas normas en su contexto estatutario, por referencia a otras Comunidades Autónomas y experiencias de derecho comparado, y en virtud del modelo definitivamente adoptado, contraponiendo sus elementos y abordando sus debilidades y virtudes.

Palabras clave: democracia participativa; Ley de participación ciudadana; Estado Autonómico; Comunidad Autónoma Valenciana; Comunidad Autónoma Canaria.

ABSTRACT: The normative development of the autonomous models of civil participation is a recent experience in the State of the Autonomies. Coinciding with the time with the last statutory reforms and the impulse to new democratic developments, the Valencian Community and Canaries turned into the territories first in approving laws of civil participation. The present study approaches the above mentioned procedure in his statutory context, for reference to other Autonomous Communities and experiences of compared right, and by virtue of the definitively adopted model, opposing his elements and approaching his weaknesses and virtues.

Key words: participative democracy; Law of civil participation; Autonomous State; Autonomous Valencian Community; Autonomous Canary Community.

I. EL MARCO ESTATUTARIO DE REFERENCIA

Las referencias a las cuestiones democráticas no han sido infrecuentes en los Estatutos de Autonomía, antes y después de la última oleada de reformas estatutarias. Por un lado, debido a una tendencia presente desde los orígenes por configurar una mínima «parte dogmática», con objetivos y postulados normativos indisponibles para los poderes autonómicos, entre los que se encontraba de modo privilegiado el principio democrático, derivado, como es perceptible a simple vista, de la concesión de autonomía política y capacidad de autogobierno a estos entes territoriales (1), y con específicas menciones a derechos y principios vinculados al concepto de democracia, definiendo la condición política de ciudadano o ciudadana de la respectiva comunidad y enfatizando el elemento relativo a la participación política (2). Ligado a estos contenidos, destaca asimismo la referencia a la cláusula del 9.2 CE, de vocación transformadora y dinamizadora de la realidad social (3), aunque sin añadir contenidos que no estuvieran ya en la Constitución.

(1) Ello junto a la reiteración de derechos y principios ya previstos en la Constitución, efectuando en bastantes ocasiones una simple remisión a la Carta Magna bajo la técnica de considerar que la ciudadanía de esa determinada Comunidad Autónoma ostenta los derechos y libertades proclamados en la Constitución. En tal sentido, las Comunidades que serán objeto prioritario de estudio en esta contribución: el art. 5 Estatuto canario y el art. 2 Estatuto de la Comunidad valenciana. Asimismo, el art. 7.1 del Estatuto de la Comunidad de Madrid; art. 11 Estatuto andaluz; art. 6 Estatuto aragonés; art. 5.1 Estatuto cántabro; art. 4.1 Estatuto Castilla-La Mancha; art. 8.1 Estatuto de Castilla y León; art. 8.1 Estatuto catalán; art. 5.1 Estatuto de Ceuta; art. 5.1 Estatuto de Melilla; art. 6 Estatuto navarro; art. 6.1 Estatuto extremeño; art. 4.1 Estatuto gallego; art. 7.1 Estatuto de La Rioja; art. 9.1 Estatuto del País Vasco; art. 9.1 Estatuto asturiano; art. 9.1 Estatuto de la Comunidad de Madrid. Señalaba, de otra parte, el Estatuto andaluz que esta norma aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces. Con mayor énfasis, incluso, el Estatuto de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 1.3 dispone que la Comunidad, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre nacionalidades y regiones. De modo similar, la regulación efectuada por el art. 1.3 Estatuto de La Rioja. Se les suman, finalmente, ciertas singularidades culturales y referencias a los ciudadanos de la Comunidad en el exterior, menciones a los derechos lingüísticos, o específicos objetivos básicos relativos, en general, al progreso socio-económico de la Comunidad de referencia.

(2) Art. 4 del Estatuto canario y art. 4 del Estatuto valenciano en el que, asimismo, señala el art. 1.3 como específico objetivo de la Comunidad valenciana, el refuerzo de la democracia y la garantía de la participación de los ciudadanos en la realización de sus fines. En otras normas estatutarias el art. 8 Estatuto Andaluz; art. 5 Estatuto aragonés; art. 4 Estatuto cántabro; art. 3 Estatuto Castilla-La Mancha; art. 6 Estatuto de Castilla y León; art. 6 Estatuto catalán; art. 4.1 y 2 Estatuto de Ceuta; art. 4.1 y 2 Estatuto de Melilla; art. 7.2 y 3 Estatuto de Madrid; art. 5 Estatuto navarro; art. 3.1 y 2 Estatuto extremeño; art. 6 Estatuto balear; art. 6.1 y 2 Estatuto de La Rioja; art. 7 Estatuto del País Vasco; art. 7 Estatuto asturiano; art. 6 Estatuto de la Comunidad de Murcia.

(3) Art. 12.1. Estatuto andaluz; art. 6.2.a) Estatuto aragonés; art. 5.2 Estatuto cántabro; art. 4.2 Estatuto Castilla-La Mancha; art. 8.2 Estatuto de Castilla y León; art. 8.2 Estatuto catalán; art. 7.4 Estatuto de Madrid; art. 2 Estatuto de la Comunidad valenciana; art. 4.2 Estatuto gallego; art. 7.2 Estatuto de La Rioja; art. 9.2.d) Estatuto de La Rioja; art. 9.2.d) Estatuto asturiano; art. 9.2.b) Estatuto de la Comunidad de Murcia.

Así pues, los derechos no están ausentes de las intenciones que guiaron a los legisladores estatutarios en la elaboración de sus normas institucionales básicas; y no lo están sobre todo cuando se ligan al ejercicio básico del autogobierno, como ocurre con la democracia representativa en el ámbito autonómico.

Tras este primer marco puntual y poco ambicioso de derechos estatutarios, la dinámica de las últimas reformas estatutarias, lideradas por el Estatuto catalán, ha hecho emerger como es bien sabido el interés por los «derechos y principios autonómicos». Lo cual se debe, ya no sólo al incremento del bloque competencial autonómico, con la consecuente actividad normativa de desarrollo y aplicación del mismo, sino también a la voluntad de refuerzo simbólico, integrador e identitario de la misma autonomía. Refuerzo que supone una actualización de mandatos constitucionales al tiempo que un modo de articular en forma de contenido indisponible para el poder público, determinadas premisas normativas. Y en concreto, puede concluirse que los Estatutos de nueva generación impulsados desde el año 2006 han querido reforzar su parte dogmática atendiendo, entre otros aspectos, a las cuestiones ligadas a la participación ciudadana (4).

Ello no obstante, cabe advertir una circunstancia singular. Ni el Estatuto valenciano —reformado en 2006—, ni el Estatuto canario —su reforma se intentó, pero el proyecto fue finalmente retirado en el mismo año (5)—, destacan por ser de los más incisivos en materia de democracia participativa. Y sin embargo, fueron las dos Comunidades Autónomas que primero dictaron leyes de participación ciudadana: la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (6), que fue seguido del Plan Director de Ciudadanía 2008-2011), y la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana (7), como posteriormente analizaremos.

(4) Vid. PÉREZ ALBERDI (2008 a).

(5) En la tramitación del texto puede destacarse la retirada y posterior vuelta a la ponencia del PSOE, influyendo definitivamente la crisis del Gobierno canario de 2005, del que desaparece el PP. Respecto al contenido, el proyecto poseía una importante influencia del Estatuto catalán, con la singularidad de carecer de una tabla elaborada de derechos y principios.

(6) Fue la primera norma en ser aprobada en este ámbito, señalando la misma que su finalidad es «impulsar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, la garantía de su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía». Su desarrollo reglamentario tuvo lugar mediante Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOCV de 9 de junio de 2009), y Decreto 223/2007, de 9 de noviembre, del Consell, por el que se crea el Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOCV de 13 de noviembre de 2007).

(7) Respecto a su orientación, incide en la vertiente «promocional» y de «fomento» de la democracia participativa, enfocándose básicamente desde la idea de «promover la participación, individual o colectiva, de los canarios y de aquellas personas que, con independencia de su nacionalidad, residen en la Comunidad Autónoma en los asuntos públicos», procediendo en consecuencia

Partiendo de los textos que están actualmente vigentes, y dejando al margen otros Estatutos (8), puede decirse que el texto canario no aprobado destacaba por sus contenidos democráticos, antes incluso que el valenciano.

a «el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas y el impulso de hábitos participativos entre la ciudadanía». Por lo demás, el Gobierno canario anunció la elaboración del Reglamento de la Ley 5/2010 canaria de Fomento de la Participación Ciudadana, así como una futura Ley Canaria de Transparencia y acceso de la ciudadanía a la información pública, que vendría a completar la norma actualmente vigente, en la línea, por lo demás, de otras Comunidades Autónomas, como la Navarra.

(8) Destacamos, por los contenidos ligados a la democracia participativa, los Estatutos catalán, andaluz y aragonés. Así, por el detallismo que emplea, el Estatuto de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio) dispone en su art. 29.1 que «Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes». Mientras que el art. 43.1 y 2 articula un mandato dirigido a las autoridades públicas según el cual «1. Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía. 2. Los poderes públicos deben facilitar la participación y representación ciudadanas y políticas, con especial atención a las zonas menos pobladas del territorio». Finalmente, su art. 122 señalaría que «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 139.1.32 de la Constitución». Y es que el legislador estatutario, con esta «doble» previsión (participación ciudadana a través de procesos, y consultas populares), parece evidenciar esta regulación diferenciada y separada que después le ha sido característica, como veremos en el epígrafe siguiente. Por su parte, el Estatuto andaluz (LO 2/2007, de 19 de marzo) acoge la participación ciudadana como objetivo básico de la Comunidad (art. 10.1), con una literalidad que recuerda pero va más allá, del art. 9.2 CE: «La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, se adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias». Y se dispone a continuación que para ello, Andalucía ejerce sus poderes con los siguientes objetivos básicos, entre ellos, el n° 19: «La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa» (art. 10.3.19°). Se refiere al derecho de participación política desde diversos ámbitos en el art. 30, aludiendo a la democracia representativa —letra a)—, a la directa —letra c)—, al derecho de petición —letra d)—, y a lo que es propiamente democracia participativa en las letras b) y e). En el primer caso, en el ámbito parlamentario: «El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento». Pareciendo que en el segundo de los supuestos pretende referirse a la participación en el ámbito gubernativo: «El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas». Y finalmente lo concibe como principio rector de las políticas públicas al aludir en el art. 37, al deber para los poderes autonómicos de garantizar y asegurar los derechos

El proyecto de Estatuto canario reiteraba el art. 9.2 de la Constitución en su art. 7, con cierta diferencia al aludir al fomento de la calidad de la democracia, «*facilitando la participación de todos los canarios en la vida política, económica, cultural y social*», para añadir a continuación como objetivo básico de la Comunidad «*la participación ciudadana, en aras de una democracia avanzada y participativa*». Un contenido del que se puede decir que evocaba en cierto modo el Preámbulo de la Constitución. Ello a su vez acompañado de un principio rector de las políticas públicas canarias relativo al «*fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo*» (art. 9). Pero quizá el precepto más incisivo es, sin lugar a dudas, el art. 12, cuyo tenor literal es claramente alusivo a la democracia participativa, aunque mezclándose con la directa, el ámbito parlamentario con el gubernativo, e igualmente con el derecho a una buena administración. En efecto, señala que: «*Los poderes públicos promoverán la participación ciudadana en la elaboración, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. En particular, se promoverá la participación ciudadana en los procesos y consultas electorales, en las iniciativas parlamentarias, así como en el resto de sus ámbitos de actuación (...)*». El precepto continúa en su párrafo segundo disponiendo que «*Los poderes públicos velarán para que, en las campañas institucionales que se organicen con ocasión de procesos electorales o consultas populares, se promueva la participación ciudadana mediante una información y comunicación veraz, objetiva, neutral y respetuosa con el plura-*

—entre ellos los citados en el ámbito de la democracia—, y a alcanzar los objetivos del art. 10 mediante la aplicación de diversos principios entre los que se encuentran «*El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo*». De otra parte, con una dinámica parecida al caso catalán, dispone en su art. 78 que «*Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*». Finalmente, El Estatuto aragonés (LO 5/2007, de 20 de abril) no ha sido tampoco parco en la regulación, aunque no llega a concretarse la referencia a «procesos participativos». En tal sentido, el art. 15.1 ha pretendido configurar un derecho de participación ciudadana al disponer que «*Los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes*». Y los arts. 20.a), 15.3 y 11.3, por su parte, articulan la participación ciudadana en forma de mandato dirigido a los poderes públicos: «*Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias: a)... facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social*» (20.a); «*Los poderes públicos aragoneses promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos*» (art. 15.3); «*Los poderes públicos aragoneses promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos*» (art. 11.3). Finalmente, el art. 71.27 se refiere a las consultas populares como competencia exclusiva de la Comunidad, comprendiendo «*el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución*». De nuevo surge, en este punto, la aproximación al modelo catalán y andaluz.

lismo de las distintas opciones que participen en el proceso». Y es, además, el único Estatuto que llevaba a cabo una reserva de ley en materia de consultas populares y democracia participativa, pues en el mismo artículo *in fine* se dice que: «Una ley del Parlamento de Canarias regulará las consultas populares y los procesos de participación ciudadana».

Frente a este proyecto, el vigente Estatuto canario (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), se limita a señalar en el art. 1, segundo párrafo que «La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las Islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario». Y el art. 4 se centra en los derechos políticos para señalar lo siguiente: «1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias. 2. Como canarios, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado». Más allá de dichas previsiones, desarrolladas algunas con posterioridad (electores y elegibles, iniciativa legislativa popular, competencia en materia de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria), no existen posteriores menciones a la democracia participativa. Pero a pesar de ello, Canarias parece que quiso hacer realidad pronunciamientos no definitivamente aprobados, pues fue pionera junto a la Comunidad Valenciana, respecto a la práctica autonómica de dictar leyes de participación ciudadana.

Algo más parco es, sin lugar a dudas, el nuevo Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). Su art. 9.4 consagra el «derecho» de participación individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana, a todos los valencianos y valencianas; y ello al tiempo que se acoge a continuación un principio rector dirigido a la Generalitat para que promueva la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos. De otra parte, en el Título Primero, el art. 1.2 dispone que «La Comunitat Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del Pueblo Valenciano (...)», lo que ha de combinarse con lo previsto en su párrafo 3º cuando se señala que «La Comunitat Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines». Y en lo que atañe a las consultas populares, se señala que «El Presidente de la Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares

en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales». Se trata, en este caso, de una perspectiva diferente a la catalana, la andaluza, la aragonesa, e incluso la canaria.

Este «movimiento participativo» que se ha experimentado en el modelo territorial español, no es una excepción en el panorama comparado. Así, por el interés que despierta en España, y la implicación de algunas regiones, también en Italia el desarrollo normativo regional ha ido ligado a un nuevo proceso de modificaciones de sus Estatutos. Así, el Estatuto Toscano (Ley regional de 11 de febrero de 2005), el del Lazio (Ley regional de 11 de noviembre de 2004), o el de la Región de Puglia (Ley regional de 12 de mayo de 2004), dando lugar asimismo a diversas leyes de participación que, si bien puede decirse que han servido de inspiración por la forma (articulación en forma de ley de la política regional de participación ciudadana), menos influencias podemos hallar en el contenido —por lo que atañe a las normas canaria y valenciana—, encontrándose, eso sí, más cercana a la norma foral guipuzcoana.

En el contexto de todas las regulaciones estatutarias pueden ser objeto de reflexión final diversas cuestiones. Así, en primer lugar, el tema relativo a la titularidad de estos derechos, pues parece un criterio común que el ejercicio de los derechos que se desprenden de la democracia participativa se haga depender del criterio de la vecindad administrativa. Aunque ello pueda tener ciertas dosis de lógica, a nuestro juicio, sin embargo, dicho criterio es inadecuado, pues la democracia participativa comprende un heterogéneo bloque de instrumentos cuya puesta en práctica podría requerir, llegado el caso, ampliar los sujetos participantes. Ello exige atender a cada instrumento de participación en particular pues, como ya sostuvo Ignacio de Otto, no parece que quepa vincular a la condición jurídica de residente en una Comunidad, «más derechos y deberes que aquellos que por su propia naturaleza hayan de atribuirse con tal criterio, de modo que en los restantes casos los no vecinos, en la medida en que resulten afectados por el ordenamiento autonómico, lo sean en pie de igualdad con los que ostentan la vecindad del mismo» (9); y ello porque en caso contrario podría colisionar con el art. 139.1 de la Constitución Española (10).

En otro orden de cuestiones, estas nuevas regulaciones estatutarias parecen moverse entre un genérico «derecho» de participación, y la proclamación de «principios» para la participación, siendo lo más común que ambas vertientes queden aunadas en preceptos distintos. Y es que es posible observar que, aun-

(9) DE OTTO (1984, p. 59), quien cita a modo de ejemplo que la exigencia de vecindad para el acceso a la función pública autonómica colisionaría frontalmente con el art. 139.1 de la CE.

(10) Piénsese, por ejemplo, como dispone la Constitución Española, si bien respecto a la elaboración de disposiciones administrativas, que la ley ha de regular la audiencia ciudadana, directamente o a través de las asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afectan: en consecuencia, al margen de la vecindad administrativa que se tenga. Y así, de hecho, dicha «afectación» podría darse también en cualquier otro instrumento participativo configurado por la Comunidad Autónoma correspondiente, más allá del criterio de la residencia.

que la puesta en marcha de los mecanismos de democracia participativa no ha sido tan rápida y efectiva como pudiera pensarse por diversas circunstancias del más variado signo, sí parece que esta vertiente democrática haya querido convertirse en «marca» o «seña de identidad» de las Comunidades Autónomas en esta reciente oleada estatutaria. Por ello no es descabellado pensar que la regeneración democrática a que frecuentemente se alude (11), haya encontrado un idóneo espacio en el ámbito autonómico español. Espacio que permite, en nuestra opinión, un grado de participación ciudadana de carácter integral de singular alcance. El movimiento hacia la democracia participativa, articulado de un modo u otro, en forma de ley de participación ciudadana, a través de normas de *soft law*, o directamente mediante el comprometido ejercicio de políticas públicas, ha tenido lugar con independencia, de hecho, del compromiso articulado en el Estatuto. La experiencia canaria y valenciana es buen síntoma de ello. En el primer caso sin que el Estatuto fuera definitivamente aprobado; en el segundo con un Estatuto que no puede calificarse de excesivamente comprometido con la democracia participativa.

La democracia participativa sólo pueden entenderse desde la dinámica misma de la representativa, que se encuentra consolidada en el marco de un Estado de Partidos, por lo que es irremediable pensar que la lógica de éstos pueda incidir en una igualdad de oportunidades real y efectiva para los diversos actores que confluyan en el proceso participativo. Ello se conecta, además, con la lógica «selectiva» y en cierto modo «discriminatoria» de la democracia participativa pues, como señala el Tribunal Constitucional, ésta «articula» voluntades particulares y colectivas que no se imputan al cuerpo electoral aunque indudablemente enriquecen la democracia misma, pareciendo imprescindible tomar en consideración la actividad de los denominados «grupos profesionales de la participación» (12). Ello es relevante en el caso de la normativa autonómica valenciana y canaria, cuando se refieren a las denominadas «Entidades Ciudadanas». Ha de reconocerse, de todos modos, que conviene ir más allá del monopolio de los lobbies, grupos de intereses, entidades, etc., con ese claro predominio del carácter profesional de lo público, siendo preciso no dejar de lado al individuo en sí mismo considerado como sujeto de la participación.

(11) Al respecto, el número monográfico «Repensando el Estado democrático», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008; ALLEGRETTI (2010); BIFULCO (2010); BIFULCO (2008); REYES ALBERDI (2008b); ROUSSOPOULOS, BENELLO (2005); BLONDIAUX (2008); ROBBE (2007).

(12) Un ejemplo, en tal sentido, se encuentra en el sistema constitucional francés, tradicionalmente poco receptivo a la intervención en el proceso de adopción de decisiones públicas de sujetos ajenos al binomio Ejecutivo-Legislativo. Así, el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Nacional francesa, de 2 de julio de 2009, de reglas de transparencia y ética aplicables a la actividad de los representantes de intereses en la Asamblea Nacional ha previsto, en tal sentido, un registro de grupos de intereses públicos y privados, introduciendo reglas de transparencia y ética en las relaciones entre aquéllos y los representantes parlamentarios, a lo que se suma un Código de Conducta. Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>

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

II. LA APUESTA POR LA REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL CARÁCTER PIONERO DE LAS LEYES CANARIA Y VALENCIANA

En general, puede decirse que esta «regeneración democrática estatutaria» ha ido acompañada de un simultáneo o consecuente desarrollo normativo o puesta en práctica de nuevos principios, cauces e instrumentos participativos (13). Ello si bien es posible observar que dicho desarrollo se muestra desigual y heterogéneo.

La discusión sobre la elaboración de una Ley de participación ciudadana, la opción por la vía intermedia de un Plan o Programa, o la simple puesta en práctica de experiencias de participación ciudadana, parece ser uno de los primeros grandes debates que surgen de la iniciativa de impulsar a nivel autonómico la participación ciudadana. Una opción ligada al modo de ejercicio del gobierno regional que se mueve desde la regulación con cierta vocación de permanencia (a través de una norma de rango legal), fundamentalmente cuando los entes descentralizados, como ocurre en el caso español, cuentan con potestades legislativas), pasando por la articulación de una «política de legislatura» configurada a través de un instrumento jurídico de *soft law* (Planes, Programas), y hasta la opción por una simple puesta en práctica, igualmente legítima pero con efectos y consecuencias diversas. Todo ello sin perder de vista que los desarrollos llevados a cabo en el nivel local, en ocasiones han influido en normas dictadas con posterioridad por las Comunidades Autónomas.

En tal sentido, habría que poner de relieve la iniciativa pionera de las Comunidades Autónomas valenciana y canaria (Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008,

(13) Podemos dejar al margen alguna curiosa excepción como la andaluza, cuyas detalladas previsiones democráticas en el Estatuto no han tenido, por el momento, una respuesta más allá de ciertas previsiones de participación ciudadana en el ámbito legislativo (audiencias).

de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana), a la que se sumarían de inmediato la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, de Guipuzcoa, sobre participación ciudadana; y su Plan de Gestión 2007-2011), y en Navarra la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno abierto.

Pero junto a este modelo legislativo, asimismo, el desarrollo de la democracia participativa a través del *soft law* en otras Comunidades, destacando a tal efecto el caso de Cataluña (Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010, o el más reciente Llibre verd de la qualitat democrática y el debate surgido en 2009 y 2010 para reforzar la participación ciudadana, con temas como la posible elaboración de una ley de participación); o la simple puesta en práctica de prácticas participativas no articuladas en Planes ni Programas, como acontece en el caso aragonés, a través de una «política de experimentación», abriendo la posibilidad de una posterior institucionalización de esta práctica con la definitiva articulación de una norma con rango de ley (14).

La opción por un instrumento «blando» o de *soft law* (Libro Blanco, Plan, Programa), no supone *per se* una degradación o aminoración de su eficacia jurídica, mostrándose ciertamente efectivo en ocasiones (al respecto, el orden internacional y comunitario), pues la «debilidad» del compromiso jurídico que se le supone se contrarresta con posibles más altas dosis de innovación, y con regulaciones de carácter paraconstitucional que pueden llevar a una auténtica mutación constitucional. El *soft law* puede, así, ir abriendo camino a una futura actuación auténticamente jurídica del operador del *hard law* (15). Pero en cualquier caso, se trata de sentar bases reales que permitan construir un efectivo modelo autonómico de participación ciudadana de carácter más o menos estable.

Y es que parece obvio que los mandatos estatutarios quieren propiciar que la participación ciudadana sea configurada a través de una regulación legal, evitando la tendencia de una «política de legislatura», y permitiendo que a

(14) De hecho, el propio Gobierno aragonés, tras las intensas experiencias participativas impulsadas en los últimos años, anunció en diciembre de 2011 la futura elaboración de una Ley de participación ciudadana. En fecha 19 de marzo de 2012 se aprobó por la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario de las Cortes de Aragón una moción instando al Gobierno a presentar el proceso metodológico que especifique cómo habrá de abordarse la elaboración de esta Ley aragonesa de participación ciudadana (Moción nº 9/12, dimanante de la Interpelación nº 3/12, *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, nº 54, VIII Legislatura). En torno a estos debates sobre los modelos de configuración de una autonómica de participación ciudadana, el número monográfico de la Revista *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 1, de 2010; asimismo, CASTEL GAYÁN (2011, 279 ss.).

(15) En ocasiones, por influencia del sistema de fuentes europeo, la elaboración de un Libro Blanco puede ir precedido, como ocurrió en Cataluña (2009/2010), de un Libro Verde o documento mediante el que pretende promoverse el debate ciudadano sobre una actuación pública o la consulta de ciertas propuestas sobre una determinada materia. Y a su vez, del Libro Blanco posterior pueden surgir las bases de un texto que podría presentarse al Parlamento al objeto de aprobar una ley, o al propio Gobierno con el objetivo de que prepare un Anteproyecto o bien acuerde una determinada planificación.

partir de una norma con rango de ley pueda hacerse realidad la participación ciudadana como «auténtico derecho subjetivo». Un tipo de norma que vendría a convertirse en una «Ley-código» en la materia, con un claro efecto transversal por su incidencia en multiplicidad de políticas públicas. Y es que en este punto no puede dejarse de lado la cuestión de su eficacia jurídica así como su desarrollo y aplicación real y efectiva, pues si bien puede ser complejo que sea capaz de articular auténticas «obligaciones» y «prescripciones jurídicas» respecto a los poderes públicos, ello no redundará sin más en su ineficacia.

A nuestro juicio, apuntaremos que la fisonomía propia de este tipo de normas requiere la articulación consecuente de un sistema de «incentivos institucionales», como ocurre en el caso de la norma guipuzcoana y al estilo de algunas leyes italianas como la de La Toscana (16). Y ello porque sin dichos incentivos a la participación es posible que su contenido esté plagado de normas excesivamente «principiales» o «generales»: muchos principios y pocas acciones eficaces y reales para la participación ciudadana (17), lo que lleva a buscar la concreción a través del posterior desarrollo de la norma legal, como ocurre en el caso valenciano y canario (18). Se identifica, de este modo, una significativa diferencia entre estas dos normas (canaria y valenciana) y las que han venido con posterioridad (guipuzcoana y navarra), que han sido más incisivas y han profundizado en aspectos más desarrollados en el derecho comparado (gobierno abierto, transparencia, articulación completa de procesos decisorios, protocolos al efecto, etc.).

Otra de las cuestiones que atañe al «modo» o la «forma» de articular la participación es el hecho de que ésta tenga lugar a través de un proceso cuya legitimación democrática no provenga sólo del propio Parlamento que apruebe la norma, sino también de la sociedad misma, mediante un «proceso participado». Como es fácil de observar, ello está en consonancia con los perfiles de esta política pública, que exige *per se* que el modelo participativo regional sea iniciado «con» la participación de la ciudadanía misma, en su configuración individual o colectiva (grupos y lobbies), ya que se trata de una norma que singularmente les afecta. Este proceso debe, pues, contar con los operadores públicos implicados, en tanto la elaboración de la norma se lleva a cabo en el contexto de todo un diseño político gubernamental, ya que es a las autoridades electas a quienes corresponde la «dirección y gestión» efectiva de la política autonómica, al tiempo que se invita especialmente a otros entes, como los locales, a participar en este proceso, pues la norma de participación ciudadana puede «comprometerles» en cierta medida.

(16) FLORIDIA (2007, 629 ss.).

(17) En tal sentido, el debate sobre la construcción de un modelo de participación regional que tuvo lugar en la Comunidad Autónoma aragonesa en 2009 a través de la «Mesa de expertos para la definición de la política normativa del Gobierno de Aragón en materia de participación ciudadana», y que dio lugar a la publicación del primer número de la *Revista Deliberación*, nº 1, 2010.

(18) Vid. en tal sentido, las advertencias del Dictamen 306/2009, de 25 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Desde esta perspectiva, sólo puede tomarse como referencia la experiencia acontecida en el caso canario (19) y no así la norma valenciana.

La Comunidad Autónoma Canaria elaboró con anterioridad a la aprobación de su norma un Plan cuyo hito más destacado fue la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana. Se configuró, así, como un proyecto que intentaba «dar ejemplo» a través de un proceso participativo y un debate abierto sobre la misma norma, al tiempo que sobre los aspectos fundamentales del Plan Canario de Participación Ciudadana. El objetivo último fue incrementar el compromiso y la implicación de la ciudadanía misma, entendiéndose que de ese modo sería mayor la propia legitimación de la acción de Gobierno.

A tal efecto, el Gobierno canario creó la Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana, en marzo de 2007 (Decreto 335/2007, de 4 de septiembre, de modificación del Decreto 172/2007, de 17 de julio), en el seno de la Consejería de Presidencia y Justicia. Y con posterioridad, artículo su modelo de participación a través del Plan Canario, el «Documento Abierto» para el debate sobre la ya citada ley, y el mismo Portal del Gobierno de Canarias; iniciativas a las que se suman los diversos encuentros que llevarán a hacer germinar un nuevo sistema de participación ciudadana.

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

- 1) En marzo de 2008: definición del equipo de la Dirección General de Participación Ciudadana; publicación del Documento Abierto para el debate de la Ley; celebración de una Jornada de Participación para cargos públicos; e inicio de cursos de formación para personal técnico-dinamizadores del Gobierno, dada la poca experiencia y necesidad de actualización de conocimientos.
- 2) De abril a septiembre de 2008: envío del «Documento Abierto» a las asociaciones y estudio del mencionado documento con agentes y actores canarios, principalmente con cargos públicos (concejales).
- 3) De octubre de 2008 a abril de 2009: creación de Grupos de Trabajo por niveles para recibir las sugerencias y aportaciones; reuniones con entidades ciudadanas; comunicación de conclusiones; y presentación en el Parlamento de Canarias del Proyecto.

Se marcó como objetivo, en resumidas cuentas, que la participación ciudadana al nivel autonómico canario se impulsara desde la propia experiencia de «un proceso participativo» sobre el que el Gobierno conformaría las características y reglas que imperaron durante todos los debates. Por ello, se señalaría la necesidad de la mayor implicación posible de personas e instituciones así como de la mayor y mejor planificación, y la conveniencia de que dicho debate fuera plural, amplio, diverso, abierto, transparente, ordenado y claro. De otro lado, en lo que atañe a las «reglas» del debate, se estableció el mismo sin texto escrito

(19) Vid. PIZZANELLI (2008, pp. 138 ss.).

previo, admitiéndose todo tipo de aportaciones y la validez de cualquier opinión, la paridad en la misma, el propósito de recoger resultados y no de provocar el consenso, el compromiso del Gobierno canario, no tanto de recoger todas las aportaciones, como de explicar los posibles motivos del rechazo, la celebración de debates en diversos lugares, y la necesidad de aclarar que se trata de un «debate ciudadano» y no de un «debate entre partidos», pues estos últimos ya tienen su *locus* para el debate: la sede parlamentaria (20).

En definitiva, fruto de este proceso fue la recepción de un gran número de aportaciones por parte de la ciudadanía (bien transmitidas en las mismas reuniones, bien remitidas por correo o a través de los medios dispuestos a través de la web). Y es interesante reseñar que el mayor número de aportaciones venían referidos al «ámbito local», al que en consecuencia la política autonómica no puede dar la espalda, aunque también fueron relevantes las «posibilidades de participación» de colectivos desfavorecidos.

Lo que no se previó en el caso canario —ni tampoco en el valenciano—, fue la posibilidad de que, una vez aprobada la norma, ésta se sometiera a una «monitorización» para su confirmación, revisión o derogación. Previsión que, sin embargo, al estilo de las leyes italianas, sí encontramos en normas posteriores, como la guipuzcoana (21).

III. LOS MODELOS VALENCIANO Y CANARIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Rasgos generales

De una simple lectura inicial de ambas normas es posible detectar la coincidencia en el objeto de las mismas: *tanto la regulación y fomento de la par-*

(20) Para la organización de debates fue imprescindible alojar en la página web sobre participación ciudadana, creada al tiempo que se abría el proceso participativo sobre el Plan y la futura Ley, toda una serie de contenidos que abrirían la posibilidad de que la ciudadanía realizara sus aportaciones a través de un «Buzón de Consultas y Aportaciones», de los «Foros» (y del nuevo foro de «Debate ciudadano») y de un correo de email directo. Por su parte, las diversas reuniones celebradas con entidades y personal de la administración se estructuraron a partir de todo un dossier con documentación (díptico explicativo, documento abierto, guión para el debate, hoja de participación ciudadana, sobre con franqueo pagado para enviar la participación sin coste, invitación a la reunión).

(21) En tal sentido, la norma foral de Guipuzcoa, que dispone la participación de las Juntas Generales para proceder a la evaluación global del sistema de participación ciudadana, con audiencia a entidades y con la asistencia técnica de personas expertas en procesos de participación, procediéndose en resumidas cuentas, a determinar los acuerdos correspondientes respecto al mantenimiento, derogación o reforma de la norma. Finalmente, en la gestación de la norma navarra ha de destacarse que en la fase previa de elaboración de la misma hubo un proceso de participación en diferentes foros de participación ciudadana, con 54 sugerencias, de las que se estimaron 33 (varias de ellas provenientes del Movimiento del 15-M), con la posibilidad para la ciudadanía de hacer sus aportaciones a través de un formulario.

ticipación en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad, como la más concreta promoción de la sociedad en asuntos públicos. Pero la ley valenciana añade un precepto dedicado a la «finalidad de la norma» (precepto que sirve de elemento de interpretación de los restantes preceptos), señalando diversos objetivos expuestos de modo conciso:

- el impulso de la participación en sí,
- la garantía del derecho a la información,
- el fortalecimiento del tejido asociativo,
- la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas, que parece evocar una interesante y completa participación *ex ante* pero también *ex post*,
- y el impulso de la generación de cultura y hábitos participativos.

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

- el fomento de la participación en una sociedad plural, y para la defensa de valores democráticos, los derechos fundamentales, y la consecución de una democracia participativa,
- la profundización en el acercamiento de las instituciones a la ciudadanía, involucrando a ésta en la gestión pública, y creando nuevas formas de organización de la ciudadanía y de las estructuras de gobierno. Todo ello, para fomentar la coordinación social de las políticas públicas,
- la garantía de la información de los procedimientos que lleven a cabo las Administraciones, al objeto de lograr la mayor transparencia pública,
- el establecimiento de mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública, a través de la participación de la ciudadanía en la elaboración, prestación y evaluación de políticas, así como su intervención en muy diversos ámbitos (cívico, social, medioambiental, cultural, económico y político. Con ello, la norma introduce una expresa referencia a la participación *ex post*, al tiempo que se compromete al análisis de la opinión pública, ante el que pretende mostrarse sensible,
- el fomento de la vida asociativa, convirtiéndose la administración en la coordinadora de una convivencia solidaria y equilibrada de iniciativas ciudadanas,
- finalmente, se refiere en general al objetivo de desarrollar los correspondientes instrumentos de participación ciudadana, pasando a continuación a definirlos al disponer que se trata de mecanismos establecidos para la intervención de la ciudadanía en las políticas públicas. Una definición

que corresponde a la prevista en el art. 4.4 de la ley valenciana, y si bien ésta añade además, completando positivamente la definición, que también son instrumentos para la interrelación de la ciudadanía y las entidades ciudadanas.

De otro lado, también el ámbito de aplicación de la norma resulta coincidente: la administración autonómica; aunque la ley canaria, observándose su carácter algo más incisivo, añade la posibilidad de que los instrumentos y medidas previstas puedan incorporarse a los reglamentos de organización de cabildos y ayuntamientos canarios en el modo en que éstos determinen, abriendo la posibilidad de que los cauces participativos se extiendan así al ámbito local, pero en el respeto a su autonomía.

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

Asimismo, ambas normas se refieren a las personas residentes en la concreta Comunidad Autónoma con independencia de su nacionalidad, si bien la norma canaria introduce la acertada salvedad en nuestra opinión, de que ello será así cuando la ley correspondiente lo permita, teniendo en cuenta que la competencia para la definición y delimitación de los derechos y libertades de las personas extranjeras en España es del Estado. Ello significa, además, que en último término los derechos que la ley de participación reconozca corresponderán a las personas extranjeras en el marco de lo establecido en la ley estatal, por lo que la mención a las personas residentes no puede considerarse de un modo definitivo.

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

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

Una última singularidad de la ley canaria es el reconocimiento del principio «*favor consorti*», como manifestación en el ámbito de la participación, del más genérico principio «*favor libertatis*»: un principio dirigido a la aplicación de la norma desde la máxima participación, publicidad e información de las actuaciones político-administrativas.

Constituye un apartado específico en la Ley Canaria la previsión de compromisos específicos articulados en forma de deberes de los poderes públicos para la participación ciudadana, con un desarrollo posterior en el resto del articulado respecto a las diversas medidas que a continuación se enuncian:

- a) La adecuación de las estructuras administrativas, a fin de favorecer el ejercicio real y efectivo del derecho de participación.
- b) La promoción de Códigos de Buen Gobierno, con principios éticos y de conducta dirigido al personal administrativo, al tiempo que se dispone el compromiso de promover Códigos de Buenas Prácticas que coadyuven a una ciudadanía responsable y democrática.
- c) La elaboración de planes anuales o plurianuales de participación estratégica (ya sea integrales y sectoriales) para posibilitar la participación en el diseño y evaluación de proyectos que afecten a la ciudadanía. En este punto procede comparar con el caso valenciano, pues esta norma no menciona la elaboración de planes, aunque sí procede a su regulación el Reglamento, al prever el Plan Director de Ciudadanía. De nuevo se observa el carácter más sintético de la norma valenciana.
- d) La disponibilidad presupuestaria de un sistema de ayudas, subvenciones y convenios de colaboración para promover los derechos de participación.
- e) La adopción de acciones positivas necesarias y el fomento de la participación por medios electrónicos a fin de conseguir la plena participación.

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

Respecto a los derechos para la participación ciudadana —de los que, en buena parte, derivan también «deberes» dirigidos a los poderes públicos—, ambas normas acogen apartados específicos. En general, resultan coincidentes en los siguientes extremos:

- Información para la participación, donde la norma canaria es más detallista, pues especifica las implicaciones del derecho a conocer el estado de tramitación de procedimientos en que se tenga la condición de interesado.
- Medios de información para la participación: de nuevo el texto canario no se limita a señalar los medios —ambas normas se refieren a diversos

medios, con un énfasis significativo en los telemáticos—, pues menciona asimismo diversos objetivos (22).

- Protección de datos de carácter personal, sin referencias específicas más allá de la remisión a la legalidad vigente.
- Derecho de audiencia ciudadana, con un alcance diverso en ambas normas (23).
- Derecho de acceso a archivos y registros, de conformidad con la legalidad vigente.
- Derecho a recabar la colaboración en la realización de actividades ciudadanas, con una redacción que parece dejar pendiente el modo y el momento en que se articulará la misma (24).

(22) La norma se refiere a los siguientes: proporcionar información general y orientación; proporcionar información especializada; informar sobre requisitos jurídicos o técnicos; información sobre estado de tramitación de procedimientos; información y orientación sobre sistema de sugerencias y reclamaciones; información y orientación sobre procedimientos tramitados electrónicamente; suministrar cualquier información de interés.

(23) La norma valenciana se refiere al mismo, no como derecho ni con carácter obligatorio, sino en el apartado dedicado a los «Instrumentos de participación ciudadana», disponiendo que los anteproyectos de ley o programas que definan políticas sectoriales «podrán» someterse a audiencia ciudadana. Y lo concreta aludiendo a la posibilidad de sometimiento a audiencia de todo anteproyecto de ley o programa que defina políticas sectoriales para conocer la opinión; posibilidad de someter cualquier otra iniciativa de actuación; remite al reglamento para determinar el procedimiento; excluye los Anteproyectos de ley y programas sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular; y se refiere a la publicación del proceso de audiencia ciudadana en un Informe de Participación Ciudadana que indicará: mecanismos de participación utilizados, resultado del proceso, evaluación del órgano proponente especificando las sugerencias e iniciativas incorporadas. Por su parte, la norma canaria sí lo menciona como específico derecho a participar («la ciudadanía participará») en las decisiones propuestas por los poderes públicos (en los términos establecidos en la ley). Y lo concreta a través de un deber de sometimiento a audiencia de todo anteproyecto de ley o programa que defina políticas sectoriales para conocer la opinión; de la posibilidad de someter cualquier otra iniciativa de actuación; con una remisión al reglamento para fijar requisitos, ámbito, plazos, y ejercicio del derecho.

(24) En el caso valenciano, se dispone el derecho a solicitar (individualmente o a través de Entidades) la colaboración a través del correspondiente departamento, para la realización de actividades que fomenten la participación, articulando los pasos principales del procedimiento: análisis por el departamento correspondiente de la propuesta; resolución motivada con la colaboración, en caso afirmativo, que se prestará; necesidad de recabar autorización por los promotores cuando fuera procedente; y concreción de las aportaciones de la Generalitat: patrocinio, cesión temporal u ocasional de bienes públicos, apoyo técnico, apoyo a la difusión y conocimiento de la actuación a través de medios de comunicación institucionales u otras. En el caso canario, se alude igualmente al derecho a solicitar (individualmente o a través de Entidades) la colaboración a través del correspondiente departamento, para la realización de actividades que fomenten la participación, si bien con menores previsiones respecto al procedimiento: análisis por el departamento correspondiente de la propuesta; resolución motivada con la colaboración, en caso afirmativo, que se prestará; necesidad de recabar autorización por los promotores cuando fuera procedente. En ambos casos, las leyes se remiten al futuro reglamento de desarrollo para la fijación de los requisitos; y en el caso valenciano se especifica, no obstante, la obligación de adjuntar una memoria.

- Participación en la elaboración de Anteproyectos normativas y programas sectoriales, con un alcance bastante desigual en ambas normas, pues la canaria parece anticipar los procesos participativos que después han tenido un desarrollo más completo y acabado en la norma guipuzcoana (25).

Si hasta aquí ambas normas resultan más o menos coincidentes en los derechos, con un alcance desigual en ambos puntos, en otros difieren.

- Así, la norma valenciana se refiere al derecho de petición, y al derecho a la iniciativa legislativa popular, aunque para llevar a cabo una remisión a la legalidad vigente en la materia.
- Y por su parte, la norma canaria se refiere al derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria, donde sin embargo el texto parece mostrarse excesivamente detallista (26). En cualquier caso, conviene anotar las dificultades y eficacia práctica de una previsión como ésta, pues si ya resulta complejo el impulso y elaboración ciudadana de una ley, más lo es, sin lugar a dudas, la de una disposición reglamentaria, donde

(25) La norma valenciana dispone que «se podrá» participar, en concreto, en la elaboración de Anteproyectos de Ley y programas que definan políticas sectoriales del Consell. Y se remite respecto al modo de participación a los mecanismos previstos en Título II, Capítulo III (audiencia ciudadana, foros de consulta, paneles ciudadanos, y jurados ciudadanos; cualquier otro instrumento previsto en esta ley, leyes sectoriales o normas reglamentarias), exceptuándose las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular. Finalmente se produce una remisión reglamentaria respecto a la elaboración de un *Informe de Evaluación* para los instrumentos de participación ciudadana. Por su parte, la norma canaria llega más lejos, pues al recoger los instrumentos de *participación ciudadana* respecto a cualquier anteproyecto normativo, alude a un «proceso participativo» que afectará a cualquier anteproyecto normativo o programa que defina políticas sectoriales, y a cualquier otra iniciativa de actuación, exceptuándose las materias excluidas de iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no perfila las potencialidades de este modelo de participación, pues se remite respecto a su articulación a los instrumentos previstos en la propia ley canaria u otro análogo. Sí se refiere, no obstante, al *resultado del proceso*, que se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana que incluirá mecanismos de participación, resultado del proceso, y evaluación del órgano proponente (con sugerencias e iniciativas incorporadas a consecuencia del proceso participativo).

(26) La ley se refiere al derecho a *presentar propuestas* que afecten a sus derechos e intereses legítimos, de iniciativas *proponiendo su tramitación como disposición reglamentaria*. Y señala como requisitos: propuesta con texto articulado, memoria justificativa, dirigido al departamento competente; respaldo de al menos 3 Entidades Ciudadanas y un número de firmas (miembros o no de las Entidades) igual o superior a 15.000 (interés autonómico), 10.000 (interés insular), 5.000 (La Palma, Fuerteventura, Lanzarote), 1.000 (La Gomera, Hierro); y excluye las materias excluidas a su vez por la Ley de Iniciativa Legislativa Popular. Respecto al procedimiento se añaden las siguientes previsiones: plazo de 3 meses para valor y ordenar el inicio de tramitación; vencido el plazo sin ordenar el inicio, la iniciativa se considera denegada; plenitud de facultades de la Administración para formular propuestas al proyecto y completar la memoria justificativa presentada; competencia del máximo órgano colegiado de la Administración para admitir o inadmitir mediante acuerdo motivado; finalmente, contra el acuerdo de inadmisión no cabe recurso alguno.

parece que es el poder público quien está capacitado para dotarla de contenido, dado el detallismo que generalmente tiene esta norma.

La previsión de oportunos derechos ligados a la democracia participativa constituye un elemento de referencia en estas nuevas normas, dejando al margen ciertas reiteraciones respecto a normas ya aprobadas, o incluso las remisiones reglamentarias que en ocasiones se lleva a cabo. En cualquier caso, ponen de manifiesto una apuesta singular de estos textos por un modelo de participación ciudadana notablemente amplio, a diferencia, por lo demás, de otros desarrollos autonómicos.

2. Canarias y Comunidad Valenciana frente a otros modelos de participación ciudadana: la tendencia a la unidireccionalidad

Desde la perspectiva relacionada con el contenido del modelo autonómico de participación ciudadana que parece impregnar la política autonómica en general, incluida la canaria y la valenciana, parece obvio que resulta conveniente evitar el excesivo carácter principialista de este tipo de normas, con una regulación que procure descender a un cierto detalle respecto de los cauces y principios «por» y «para» la participación.

Los modelos autonómicos de participación ciudadana se han querido construir, básicamente, en torno a dos ejes: la vertiente «instrumental», con la articulación de vías para la participación, pero también la «formativa», en tanto perfilan diversas posibilidades y acciones para su incentivo. Pero a partir de estos dos genéricos pilares, lo cierto es que los contenidos de los modelos autonómicos desarrollados son después diversos y heterogéneos, pudiéndose agrupar del modo siguiente:

- por un lado un modelo «estricto» como el catalán, más bien ceñido al proceso participativo como «espacio de concertación, debate y discusión», el aragonés o incluso el modelo guipuzcoano, si bien contiene este último al tiempo una «cláusula de flexibilización», ya que la Dirección Foral para la Participación Ciudadana puede disponer que un proceso participativo se lleve a cabo mediante otras modalidades o instrumentos;
- pero también hay una inclinación, de otra parte, hacia modelos «amplios», donde estarían, precisamente, el modelo valenciano, o el canario, en los que además se atiende a otros fenómenos como el asociacionismo, el voluntariado, las comunidades en el exterior, o las consultas en determinados casos.

Si se desciende al modo de participación, parece existir una tendencia en los últimos modelos (Guipúzcoa o Navarra), a buscar la compatibilidad de la regeneración democrática con las responsabilidades de gobierno. En palabras de Florida, una configuración de la democracia participativa que tenga en cuenta la simbiosis e interacción constante autoridad-sociedad, desde el diálogo, y

que se articule a través de la idea del «*tener las manos libres*» (27). Es decir, un modelo participativo en el que, si bien la última palabra corresponde a la institución representativa (Parlamento y/o Gobierno), se trataría de tomar en consideración al tiempo a los actores implicados a través de un proceso deliberativo que envuelve, compromete y responsabiliza a la autoridad pertinente (28). Un proceso que sólo incipientemente anuncia la norma canaria, y que la valenciana omite por completo.

Y es que, en el fondo, en el momento de articular los grandes ejes de un modelo de participación se requiere llevar a cabo un análisis reflexivo previo sobre la opción o definición del propio concepto o modelo de participación ciudadana, sin que baste con sumar sin más instrumentos, siendo más bien necesario pensar en la eficacia o los objetivos que se pretenden. Quizá, en este sentido, el hecho de que las experiencias canaria y valenciana constituyeran iniciativas legislativas pioneras tuvo como consecuencia el sacrificio simultáneo de un deliberado modelo de participación ciudadana propio. Modelo deliberado y más reflexivo, a la luz de experiencias previas, de su propia práctica, y de los episodios de derecho comparado, que sí parece haber estado presente en las iniciativas posteriores (Guipúzcoa, Navarra, Aragón...).

En resumidas cuentas, nos referimos a la concepción y alcance que una Comunidad Autónoma determinada decide otorgar a la democracia participativa y al modo en que es consecuente con dicha configuración en la articulación de mecanismos concretos. En tal sentido, no podemos dejar de recordar la diferenciación llevada a cabo por Mori cuando habla de la unidireccionalidad-bidireccionalidad de la participación ciudadana (29), y que sin lugar a dudas determina un mayor o menor compromiso con una efectiva participación. Así, la primera implica la articulación de mecanismos de unos sujetos hacia otros: desde el ente público a la ciudadanía (información, portales, medidas de transparencia de la gestión pública...), o bien desde la ciudadanía al ente (consulta, iniciativa ciudadana,...). En el segundo caso, sin embargo, la participación es activa, generándose un compromiso con la idea de negociación, la deliberación, la recepción y propuesta de acciones políticas, y la toma en consideración o la desestimación de la opinión ciudadana, con su debida justificación motivada.

(27) Cfr. FLORIDIA (2008, pp. 629 ss.).

(28) Obsérvese que la norma Navarra parece entrar en esta línea cuando se refiere a un nuevo concepto —no utilizado con anterioridad en los restantes modelos autonómicos—: a saber, el de «Gobierno Abierto». El art. 3 lo define como *«aquél que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir»*.

(29) MORI (2006).

Si bien la participación «unidireccional» puede servir para acercar a los sujetos implicados en la gestión pública (sociedad y poder público) y como premisa necesaria en algunos casos (piénsese en las medidas de transparencia) para una posterior participación «bidireccional», sin duda es en el caso de la participación articulada de esta última forma, cuando en mayor medida se compromete a esos operadores, implicando una «gestión común» de aspectos de interés público.

Y es que conviene no confundir estas dos direcciones de la participación, pues el objetivo último de la democracia participativa en su sentido auténtico es el de la interacción, intercambio y concertación de ideas entre los sujetos participantes, ciudadanía y poderes públicos, superando la idea de participación como mero trámite del que apenas puede vislumbrarse incidencia alguna en la decisión adoptada. De hecho, son evidentes los ciertos riesgos de «instrumentalización» o «manipulación» de la participación ciudadana, pareciendo que se intenta legitimar decisiones que, o bien ya han sido adoptadas, o se intentan adoptar (30). A nuestro juicio, se contrarrestan en parte estos perniciosos efectos cuando la democracia pone el acento en la nota de bidireccionalidad y es capaz de mostrar con transparencia si las inquietudes ciudadanas están siendo bien canalizadas o no, teniendo en cuenta que para ello son también necesarios los instrumentos unidireccionales.

Si observamos primero otras normas detectaremos que el modelo navarro apunta hacia esta bidireccionalidad en sus objetivos y principios, sentando las bases para la consecución de aquélla, aunque después no se compromete en la configuración de procesos participativos donde se plasmaría esta auténtica bidireccionalidad en el sentido apuntado con anterioridad, como sí lo hace la norma guipuzcoana o, en la práctica, Cataluña y Aragón. El texto navarro, pues, tiene un contenido amplio con propósitos bidireccionales, pero centrada en instrumentos típicamente unidireccionales, del ente hacia la ciudadanía (31). Y es que desde la perspectiva institucional parece necesario que esta normativa coadyuve a reforzar el «compromiso» paralelo de los poderes públicos, por lo que es precisa la mención a las buenas prácticas y a la buena gobernanza, con referencia a la transparencia, imparcialidad, publicidad, máxima difusión e información... lo que supone el fomento de una actitud abierta del poder público hacia la ciudadanía. Pero junto a ello, asimismo, se perfila en el caso navarro el pilar de la participación y colaboración ciudadana, de nuevo en clave «unidireccional», de la ciudadanía al ente, con la previsión de instrumentos para la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones (foros de consultas, paneles ciudadanos, y jurados ciudadanos, también contemplados

(30) Vid. RUANO DE LA FUENTE (2010, pp. 104 ss.).

(31) Cuando se alude al fomento de la ética y la transparencia en la acción de Gobierno y el derecho de acceso a la información, la eficiencia, la publicidad activa, la calidad normativa, la responsabilidad en su gestión, la accesibilidad y neutralidad tecnológica, la modernización, racionalización y simplificación de la actuación administrativa, y la mejora de la calidad en la Administración.

en las normas valenciana y canaria), con la habilitación de cauces de conversación telemática, y la participación en las redes sociales. Pero el articulado se remite, a continuación, a su posterior desarrollo para la puesta en práctica del derecho de participación y colaboración en la definición y evaluación de políticas públicas. Con esta opción del gobierno navarro la norma se aleja de la concreción característica de la norma guipuzcoana respecto a la regulación directa de auténticos procesos participativos. Ello obstante, no deja de resultar interesante la previsión del informe de participación y colaboración, que obliga a la Administración a plasmar en el mismo el resultado del proceso participativo, los medios empleados, y la evaluación de cómo dicha participación pueda haber condicionado o influido en la actuación administrativa, profundizando en la destacada idea de la bidireccionalidad.

En los procesos participativos, por su parte, articulados en forma de protocolo, el objetivo sería «motivar» y «comprometer» a los sujetos implicados, haciendo realidad la participación con la fijación de requisitos o plazos, con la articulación de una institución o autoridad mediadora, o la disposición incluso de una «fase de retorno» (de los poderes públicos a la ciudadanía) o toma en consideración, como prevé la norma guipuzcoana.

En este contexto, y por comparación con los textos referenciados, tanto las normas valenciana como canaria optan por un diseño de tipo predominantemente unidireccional (foros, paneles, jurados), al margen de contenidos de carácter formativo dedicados a incentivar y promover una cultura de la participación ciudadana, y al margen de unos derechos —ya mencionados— donde la unidireccionalidad es la tónica dominante. Pero debemos recordar, no obstante, que la norma canaria alude a la posibilidad de celebración de procesos participativos, sin llegar al punto de la norma guipuzcoana —con la configuración de un auténtico protocolo para la realización de aquellos—. Un esfuerzo bidireccional —de carácter bastante desigual—, hacen no obstante ambas normas, al referirse a un «Informe de evaluación» o «Informe de participación ciudadana» erigidos en el resultado del proceso de participación definitivamente llevado a cabo. Sin embargo, frente al carácter excesivamente escueto de la norma valenciana (remite al reglamento para su regulación, sin otras previsiones al respecto), algo más garantista es la norma canaria, al aludir a la previsión en dicho Informe de los mecanismos de participación, el resultado del proceso, y la evaluación del órgano proponente (con sugerencias e iniciativas incorporadas a consecuencia del proceso participativo). El nivel de compromiso de estas normas o la bidireccionalidad aconsejable quedo lejos de previsiones como la guipuzcoana que dispone la obligación de motivación por parte de la Diputación Foral si ésta decide apartarse de lo acordado por la ciudadanía (32).

(32) Es importante destacar el hecho de que con ello la norma guipuzcoana configura un acto administrativo (la resolución motivada sobre la forma en que las conclusiones aportadas en el proceso de deliberación participativa afectan a la decisión política a adoptar) susceptible de recurso.

3. Instrumentos para la participación

Descendiendo al detalle respecto a los perfiles de los instrumentos para la participación, es posible llevar a cabo la siguiente distinción:

- Previsión de instrumentos «puntuales» para la participación. Esta parece haber sido la dinámica preferente de las primeras regulaciones legales autonómicas: la valenciana y la canaria; hasta llegar la norma guipuzcoana en 2010 que opta por un modelo diferente: la regulación de un proceso participativo integral. Se trata de instrumentos ensayados en experiencias comparadas y en las propias normas autonómicas, como los jurados ciudadanos, paneles ciudadanos, forums o debates públicos, sondeos deliberativos, o iniciativas ciudadanas. Algunos de ellos, desde luego, especialmente idóneos para la movilización ciudadana (como en el caso de los jurados y paneles), pues la selección aleatoria de los sujetos implicados impide la intervención de los «profesionales de la participación».
- Procesos participativos «integrales». Aunque la norma canaria lo anunciaba, sin proceder a una regulación específica, fue sin lugar a dudas la norma guipuzcoana la que lo introdujo, quizá por influencia regional italiana (33). Estos procesos participativos integrales pueden tener lugar a iniciativa de la ciudadanía, del ente regional o de otro ente público (por ejemplo el local), y su rasgo más característico proviene del hecho de que supone la articulación de un procedimiento acabado que parte de la definición de un marco de referencia (con antecedentes, agenda y orientaciones para el proceso), continúa con la previsión de lugares y mecanismos (presencial y/o telemática) para la discusión y recogida de aportaciones, y finaliza con la sistematización de propuestas, recepción por el ente implicado, y retorno a la ciudadanía con el compromiso de toma en consideración y motivación en caso de no ser recepcionadas. Y todo ello con la evidente mediación o coordinación de las autoridades que se dispongan (lógicamente del propio gobierno regional como ocurre en el caso guipuzcoano, donde la dirección se deposita en la Diputación General). Y en ocasiones, si así se considera, con el trabajo previo de un comité experto (en el caso guipuzcoano, un organismo incardinado en la Diputación Foral, aunque sin sometimiento jerárquico a la misma). La idea es, como refleja la norma guipuzcoana, perfilar jurídicamente un «protocolo» que concrete la participación ciudadana y suponga un compromiso más o menos real y factible (34).

(33) El Plan catalán, por su parte, lo contemplaba, y Aragón lo llevó a la práctica.

(34) Por su parte, el modelo catalán desarrollado a partir del *soft law* (en concreto en el Plan Interdepartamental citado), se inscribe en esta última dinámica. Resulta interesante recordar, al respecto, cómo la Ley 12/2007, de servicios sociales de Cataluña definió ya en su art. 56 un auténtico «proceso de participación» del siguiente modo:

La diversidad es característica, pues, en los modelos de participación ciudadana desarrolladas en las diversas Comunidades Autónomas, aunque las experiencias pueden dar lugar a interesantes sinergias a largo plazo, como podrá poner en evidencia la futura ley de participación ciudadana aragonesa, pues las Comunidades Autónomas tienden a mimetizar —y mejorar— sus respectivos desarrollos competenciales.

En tal sentido, obsérvese cómo Cataluña opta por un modelo de «democracia participativa» que separa los instrumentos bidireccionales (configurados a través de este Plan Interdepartamental), de los unidireccionales, que son articulados a través de una norma de rango legal. Ello no obstante, con una atención a los mecanismos unidireccionales que difiere sustancialmente del caso canario y valenciano. En este sentido, se aprobó en su momento la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de Cataluña, reguladora de las consultas populares por la vía de referéndum (35). Mecanismo que, a nuestro juicio, se inscribe en los instrumentos de carácter unidireccional, no pareciendo que exista la nota de bidireccionalidad, diálogo y rendición de cuentas reseñadas con anterioridad, dado que en dichas consultas no existiría «capacidad decisional» directa e inmediata, como acontece en el caso del referéndum vinculante, único instrumento, a nuestro juicio y como ya anticipamos, de democracia directa (36). Se trata, en resumidas cuentas, de «opinar» (o incluso «confirmar» —y no pocas veces más bien «legitimar»—), decisiones adoptadas por los poderes públicos, lo que no impide que con una regulación diversa se refuerce la nota bidireccional más cercana al propósito último de la democracia participativa. Ello sería así si la norma reguladora previera la obligación para los poderes públicos de elaborar algún

«Las administraciones competentes deben establecer procesos de participación en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales. Se entiende por proceso de participación, a los efectos de la presente Ley, el que, de una forma íntegra, incluye las tres fases siguientes:

- a) Fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación.
- b) Fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas.
- c) Fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación».

(35) La norma fue impugnada por el Presidente del Gobierno, en cuyo recurso se salva el referéndum municipal pero no así el autonómico por la coincidencia del sujeto de la consulta —el cuerpo electoral— con el propio del referéndum previsto a nivel estatal. A raíz de ello, precisamente, el Gobierno catalán aprobaría (26 de diciembre de 2011) la elaboración de un Proyecto de Ley de consultas populares por vía de no referéndum, que se limita a hacer uso del padrón en lugar del censo electoral, salvando así la posible inconstitucionalidad de la norma a la luz, asimismo, de la jurisprudencia constitucional. Al respecto, la STC 103/2008, donde el Tribunal fija los elementos del referéndum: cuerpo electoral, procedimiento electoral, y garantías judiciales concretas.

(36) Así, en nuestra opinión, cuando un referéndum no es vinculante entonces sólo es mera opinión unidireccional articulada en el seno de un proceso decisorio cuya última palabra recae en el poder público. No es ésta, por lo demás, la opinión del Tribunal, para quien la diferencia entre vinculante y no vinculante es irrelevante respecto a su configuración.

tipo de memoria tras la consulta, en la que se contuvieran las razones que han llevado a la estimación o desestimación, o en general a justificar la incidencia de dicha consulta en la decisión finalmente adoptada.

Parece, pues, que la regulación y puesta en práctica de la «democracia participativa» lleva a que algunas Comunidades Autónomas mantengan un concepto más amplio, aglutinando figuras de muy distinto signo y configuradas en forma abierta y unidireccional —como ocurre en el caso valenciano y canario—. Mientras otras, sin embargo, las regulan de modo diferenciado, con una mayor atención a la bidireccionalidad, y, en algunos casos, para entender la unidireccionalidad de forma interesada, entrando en conflicto, en tal sentido, con la figura del referéndum estatal (37).

4. La cuestión local

La elaboración de un modelo autonómico de participación ciudadana conlleva la atención a un importante sujeto político y administrativo: los entes locales. De hecho, la capacidad de liderazgo de la Comunidad Autónoma en su articulación de un modelo de participación lo más cercano posible a la ciudadanía se observa en su influencia sobre los entes locales, como espacio privilegiado para la realización más efectiva de la participación ciudadana. Ello, por otro lado, no supone sin más una vulneración de la autonomía local, que no tiene por qué verse afectada. No se trata, por ello mismo, de imponer la participación ciudadana sino de partir, por ejemplo, como observamos en la Ley italiana de La Toscana, de la posibilidad de incentivar la firma de un Pacto con los entes locales, que podrían asumir de este modo los principios y procesos previstos en la ley regional.

Por tal motivo, no es infrecuente que se prevean convenios de colaboración, que se asista desde el punto de vista técnico a los entes locales, que se les pueda llegar a otorgar iniciativa en el proceso participativo, como dispone la norma guipuzcoana, incentivando y contribuyendo a la realidad de la democracia participativa en el ámbito local, o que se busque la adhesión a un proceso participativo del ente local para su puesta en marcha (como es posible observar en el caso de la Ley de la Emilia-Romagna) (38).

(37) Lo paradójico de todo esto es que no es el tema de la consulta el que puede plantear problemas de inconstitucionalidad, por lo que ninguna necesidad tiene este proyecto de acotar dicho ámbito más allá de la referencia genérica a asuntos de interés para la Comunidad Autónoma o una fórmula parecida. Sobre las consultas populares a nivel autonómico vid, por todos, CASTELLÀ ANDREU (2011).

(38) Las previsiones pueden extenderse, por otro lado, a la configuración de instituciones que puedan centrarse en la participación a nivel local. En tal sentido, el «Núcleo técnico de integración con las autonomías locales», en el caso de la ley italiana de la Emilia-Romagna, concebido como órgano de coordinación y guía para la participación.

En general, estas previsiones, cuando se han recogido, lo han hecho en la propia normativa base (como ocurre en el caso del plan interdepartamental catalán). En los casos canario y valenciano, sin embargo, es reseñable la omisión que realizan a este ámbito. Pero ello no ha impedido que, con carácter previo a la aprobación de la Ley valenciana, se elaborará la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local, de 15 de enero de 2008. El documento contiene 16 principios, y fue firmado entre la administración autonómica y local al objeto de favorecer la participación ciudadana en la gestión pública. Con él se potencia el compromiso de acercar la administración a la ciudadanía, mediante la promoción de la diversidad cultural y de una labor administrativa transparente, receptiva, coherente, eficaz y sensibilizada con el medio ambiente. De otro lado, el texto supone la recepción de las recomendaciones del Consejo de Europa (Agenda de Budapest para la Buena Gobernanza Local y Regional), y la Declaración de Valencia adoptada en la XV Conferencia de Ministros Europeos responsables de administraciones locales y regionales. Como expone la Carta, con las buenas prácticas acordadas en el texto se camina hacia una forma de gobierno conocida como «Gobernanza», *«caracterizada y definida por la idea de compartir la responsabilidad entre los actores públicos y diferentes entidades o asociaciones que se incorporan a la toma de decisiones de formas muy variadas, con el fin de definir políticas y regular servicios de forma coordinada y compartida»* (Principio nº 2). De esta forma se pretende que la ciudadanía asuma la idea de que las políticas públicas están, efectivamente, dirigidas al interés público, incrementándose de este modo la confianza de aquélla en los gestores públicos.

Por su parte, el texto canario se muestra también excesivamente cauteloso frente al ámbito local, pues cuando se detectan ámbitos en los que podrían haberse implicado los entes locales, éstos son omitidos. Por ejemplo, al señalarse que corresponde a la Administración pública canaria la promoción de Códigos de Buen Gobierno.

Todo ello no impide para reconocer, sin embargo, que se trata de un ámbito escasamente explorado en estas leyes de participación ciudadana, pero con notables potencialidades.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. LEYES AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN VIAJE SIN RETORNO

Del modelo democrático constitucional se ha destacado, en innumerables ocasiones, la parquedad con que la Carta Magna abordó los instrumentos democráticos. El marco histórico en que aquella fue gestada permite explicar que su objeto prioritario fuera la «representación política» —democracia representativa— articulada a través del art. 23 CE y de otros concretos preceptos (arts. 68-69, 151.1, 140), con un tratamiento más acabado, y predominando la democracia «gobernada», en lugar de la democracia «gobernante» (en palabras de Burdeau). Todo ello al margen de puntuales instrumentos de «participación

directa» (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3, 168.3, y Disposición Transitoria 4ª.1 CE: diversas modalidades de referéndum y autorización de consultas populares), el derecho de petición (art. 29), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), y el régimen de concejo abierto (art. 140).

La «democracia participativa» (39), entendida en el modo en que lo hizo el Profesor Pizzoruso, a saber, como participación ciudadana, ya sea de forma individual o colectiva, en asuntos que directa o indirectamente les afectan y que, articuladas en un proceso, éste concluye con la decisión final adoptada por el poder público (40), permite observar que la capacidad «decisional» es el elemento clave de distinción.

En un intento por precisar conceptos, por algún sector se ha intentado deslindar la figura del referéndum (democracia directa por antonomasia), de otras figuras que la mayor parte de los desarrollos autonómicos, y en particular los modelos valenciano y canario, parecen querer englobar en la denominada «democracia participativa»: foros, paneles, sondeos, espacios de debate, jurados, etc. Y se ha hecho señalándose que mientras el referéndum es una llamada «solemnizada» al cuerpo electoral a través de un procedimiento en el que se garantiza el cumplimiento de una serie de requisitos legales semejantes al derecho de sufragio, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, en la denominada «consulta popular» —donde estarían todos los mecanismos citados—, no tendría por qué darse esta última circunstancia, tratándose de conocer la «opinión» de la ciudadanía sobre cualquier aspecto de la vida pública.

Desde otro punto de vista, también podría decirse que en realidad la consulta popular es «el género», mientras el referéndum sería «la especie» (41), lo que significaría que la consulta popular y el referéndum, integran un mismo modelo democrático, el directo, lo que implica configurar todos estos instrumentos desde la mera idea de «consulta» a la ciudadanía. A nuestro juicio, sin embargo, y aun siendo conscientes de que esto no encaja en la doctrina del Tribunal Constitucional, sólo el referéndum vinculante supone otorgar esa «capacidad decisional» definitiva a la ciudadanía, articulándose de este modo como auténtica democracia directa, mientras el resto de consultas (entre las que incluso englobaríamos el referéndum no vinculante), son en realidad «democracia participativa», pues la capacidad decisional última recae en el poder público y no en la ciudadanía. Desde esta óptica parecen haberse construido en líneas generales, las normas canaria y valenciana.

Más allá de que a nuestro juicio los planteamientos teóricos sobre la democracia «participativa», completados con los posteriores argumentos

(39) Sobre la discusión y práctica en torno a la democracia participativa en España, vid. RUBIO NÚÑEZ (2007, pp. 96 ss.).

(40) PIZZORUSO (1973, pp. 1473 ss.).

(41) Cfr. ALVAREZ CONDE (2010, pp. 94-95).

«deliberativos» (42), supongan un paso más en el ideal democrático, trascendiendo la idea de mera consulta para llegar a una bidireccionalidad más comprometida y articulada, es lo cierto que estos debates no parecen haber sido explorados con profundidad por las leyes que han sido objeto central de comentario en estas páginas. La unidireccionalidad —en un sentido u otro, desde la ciudadanía al ente público o la inversa—, la articulación de concretos derechos —en algunos casos reiterativos de otras normas, y en otros de difícil plasmación práctica como en el caso de la iniciativa reglamentaria—, la previsión de puntuales instrumentos coyunturales para la participación, el carácter excesivamente principialista en algunos pasajes de estas normas, o su timidez respecto al ámbito local, parecen haber sido la tónica dominante en estos primeros modelos. Quizá, en tal sentido, el hecho de haber sido normas pioneras haya supuesto sacrificar un debate más reflexivo y atento sobre el modelo de participación ciudadana a que se aspiraba así como del excesivo voluntarismo que encerraban estas leyes. Lo cierto, en cualquier caso, es que han abierto dicho debate, sirviendo de impulso para una viaje de no retorno hacia una democracia participativa más acabada y comprometida. Buena prueba de ello son los futuros desarrollos normativos a que se aspira, por ejemplo, en el caso de Canarias (reglamento de participación y futura ley autonómica de transparencia).

Si el objetivo era superar la evidente desafección y apatía democrática que existe, trascendiendo el momento de la «decisión» misma sobre las normas y las políticas públicas con el oportuno fomento del «momento deliberativo», estas normas parecen haber contribuido a ello, si no siempre de un modo directo o incluso acertado, sí abriendo esta necesaria reflexión para colocarla en las agendas políticas autonómicas. Y el contexto actual de crisis, más allá de haber apagado en general el debate, debería servir para abrirlo más o para retomarlo. No resulta fácil, como se evidencia de la misma puesta en práctica de las leyes canaria y valenciana, pero su carácter pionero no debería caer en el olvido. Otras Comunidades Autónomas son, por lo demás, testigo y ejemplo de ello.

El reto es seguir dando pasos, pues la democracia participativa no pretende sólo el incremento del decisionismo ciudadano —para ello valdrían instrumentos unidireccionales (iniciativas ciudadanas, dar audiencias, portales informativos, por poner sólo algún ejemplo)—, sino el acercamiento de la ciudadanía a sus representantes a través de un proceso deliberativo que permita reducir esa distancia tantas veces denunciada entre aquellos.

Ya no es posible olvidar que la democracia participativa sirve de valioso cauce «complementario» para el alcance de los propios fines de la democracia representativa, pues ésta no supone —o no debería suponer— un actuar independiente de quien gobierna, sino más bien una representación «dialogica» lo más cercana y sensible posible hacia los intereses de las personas representadas, según la concepción teórica de Pitkin sobre el mismo concepto de representa-

(42) BAÑOS (2006, pp. 35-58).

ción (43). Y es que la realidad creciente —iniciada en los años 60 del pasado siglo— de la «democracia participativa», parece retomar el ideal de la «libertad de los antiguos» —participación activa y continua en el poder colectivo, en palabras de Constant—, como sustrato para un mejor ejercicio de la «libertad de los modernos» —disfrute apacible de la independencia privada, según el clásico autor citado, jugando la representación política al respecto un papel clave—. Ello implica, en definitiva, desechar la idea de «oposición» entre ambos modos de ejercer la democracia por la ciudadanía. Aun con los riesgos de que complejas leyes como estas puedan convertirse en «leyes de política de legislatura», no dejan de ser leyes, y como tales nos recuerdan que la democracia participativa es una apuesta del máximo representante de la soberanía popular.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRETTI, Umberto (2010): «Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia», en U. Allegretti, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2010): «Consultas populares. Mesa de expertos. Política normativa en materia de participación ciudadana del Gobierno de Aragón», *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, n° 1.
- BAÑOS, Jessica (2006): «Teorías de la democracia: debates actuales», *Andamios*, vol. 2, n° 4.
- BIFULCO, Raffaele (2008): «Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione», *Democrazia e Diritto*, n° 2.
- (2010): «Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di Democrazia», en Allegretti, Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- BLONDIAUX, Loïc (2007): *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris.
- CASTEL GAYÁN, Sergio (2011): «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa?», *Revista catalana de dret públic*, n° 43.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2011): «Las consultas populares en la STC 31/2010», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, ROSADO VILLAVARDE, Cecilia (Dirección), SANJUÁN ANDRÉS, Francisco Javier (Coordinador), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IDP, Madrid.

(43) Así, en una obra ya clásica, PITKIN (1985). Vid. asimismo, GARCÍA GUTIÁN (2009, pp. 21 ss.).

- DE OTTO, Ignacio (1984): «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10.
- FLORIDIA, Giuseppe (2007): «La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso de la legge regionale toscana sulla partecipazione», *Le istituzioni del federalismo*, nº 6.
- (2008): «Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge Della Regione Toscana sulla partecipazione», *Stato e Mercato*, nº 82.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena (2009): «Representación y ciudadanía: la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas», en MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MORI, Luca (2006): *Immaginare pratiche democratiche*, Università di Pisa, Pisa.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2008a): «Los derechos de participación en los Estados de Autonomía recientemente reformados», *Revista de Derecho Político*, nº 73.
- (2008b): «Democracia y participación», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37.
- PITKIN, Hanna (1985): *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PIZZANELLI, Giovanna (2008): «Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locale (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)», *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- PIZZORUSO, Alessandro (1973): «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», en VV.AA., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padua.
- ROBBE, François (2007): *La démocratie participative*, L'Harmattan, Paris.
- ROUSSOPOULOS, D. y BENELLO, C.G. (2005): *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*, Black Rose Books, Montréal.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (2010): «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana», *Política y Sociedad*, nº 3.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2007): «La guerra de las democracias», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16.
- VV.AA. (2008): número monográfico «Repensando el Estado democrático», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37.
- VV.AA. (2010): *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 1.