

DECONSTRUYENDO LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS(*)(**)

JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA.– II. PARTICIPACIÓN Y PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: UN ESCENARIO CONCEPTUAL COMPLEJO.– III. CONCEPTO. IV. OBJETO. V. INICIATIVA CIUDADANA PARA PROMOVER PROCESOS PARTICIPATIVOS: 1. Legitimación y promotores. 2. Contenido de la solicitud. 3 Límites y tramitación de la solicitud. 4. Número de firmas y su recogida. 5. Finalización del procedimiento y vinculación de la iniciativa.– VI. FASES DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO ELEMENTO DEFINIDOR.– VII. BASES DEL PROCESO: 1. Contenido. 2. Publicidad.– VIII. CONCLUSIONES. 1. Sobre la colaboración y la participación ciudadana. 2. Sobre la participación ciudadana en las leyes autonómicas: un primer paso hacia los procesos participativos. 3. Sobre el proceso participativo. 4. Sobre las fases de los procesos deliberativos. 5. Sobre la importancia de la iniciativa ciudadana en los procesos participativos. 6. Sobre los sujetos legitimados para impulsar el inicio de un proceso participativo.– IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto resaltar el valor y la importancia de los procesos participativos como la fórmula más depurada de participación ciudadana. Un proceso que permite articular el derecho de participación con todas las garantías y mecanismos de control, como una superación de instrumentos puntuales para la participación u otras modalidades inarticuladas previstas.

Palabras clave: participación ciudadana; procesos participativo; iniciativa ciudadana; bases del proceso.

ABSTRACT: *The purpose of this paper is to highlight the value and importance of participatory processes as the most refined formula for citizen participation. A process that allows to articulate the right of participation with all the guarantees and control*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 30 de agosto de 2019 y evaluado favorablemente para su publicación el 3 de octubre de 2019.

(**) Trabajo realizado en el marco del proyecto DER2016-77513-R: «Los retos de la gobernanza para el Derecho administrativo: buen gobierno y buena Administración. Su proyección en las políticas públicas», financiados por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

mechanisms, such as an overcoming of specific instruments for participation or other planned inarticulate modalities.

Key words: citizen participation; participatory processes; citizen initiative.

I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

El concepto de participación ciudadana puede ser muy amplio y tener muy distintas acepciones que *a priori* serían todas correctas y aceptables en una definición amplia de la misma, aunque ello pueda suponer el riesgo, como ha señalado Pindado (2008), de llegar a referirse a cualquier cosa o no significar nada en concreto. Una participación que va inexorablemente unida a la idea o a la concepción de la democracia (1), pues como mantiene la Exposición de Motivos de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, «Participación y democracia son realidades que no pueden concebirse aisladamente. Una sociedad será tanto más democrática cuando, además de garantizar un conjunto inalienable de derechos que bajo ningún concepto puedan conculcarse, posibilite y promueva para la ciudadanía una participación mayor y de más calidad». Todo ello es fruto de un proceso de madurez de nuestra democracia y de las exigencias de la sociedad, como señala el Preámbulo de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que «ha impulsado un proceso evolutivo en la Administración Pública hacia unos estándares de calidad más elevados y de mayor proximidad al ciudadano, propiciando nuevas formas de gestionar los asuntos públicos. Los ciudadanos ya no son únicamente destinatarios de la acción de gobierno y de los servicios que presta la Administración. Han variado su rol de sujetos pasivos de esa actividad, pasando a desempeñar un papel clave en el diseño, ejecución y seguimiento de esas políticas públicas. Son sus promotores, pero, a su vez, son los auditores de la acción del gobierno, del buen desempeño de la Administración y de los servicios públicos que se les proporcionan».

Una democracia que se encuentra en un proceso de transformación en el que tendrán que convivir, pues no se trata de sustituir una por la otra, la democracia representativa por la participativa (2), aunque lo que «resta ahora

(1) En este sentido GÜEMES y RESINA (2018: 76), entre otro muchos, manifiestan que «la participación ciudadana se constituye como elemento ineludible para la democracia y la construcción de sujetos políticos y morales, a la vez que contribuye a garantizar la eficacia y la eficiencia de las políticas y las intervenciones del Gobierno».

(2) Así, con buen criterio e hilando muy fino RAMÍREZ NÁRDIZ (2013: 281-282) va más allá y distingue entre democracia participativa que integraría el conjunto de instrumentos jurídicos que, a través de la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, en

es conocer cómo se vinculan entre sí estos fenómenos y cómo puede fomentarse su presencia en sociedades como las actuales que, aunque no estén cansadas de la democracia como tal, sí muestran síntomas de agotamiento sobre la manera en que funciona», GÜEMES y RESINA (2018:75). Un concepto, el de democracia participativa, que pretende reconocer a la ciudadanía un papel relevante a la hora de adoptar decisiones y políticas públicas que les afectan como miembros de una comunidad.

En este sentido, la participación que nos interesa es muy concreta: es la relativa a la participación mediante procesos participativos, de naturaleza deliberativa. Una participación que, como bien han señalado CERNADAS RAMOS, LUCA CHAO PÉREZ, PINEDA NEBOT, encierra cuatro ideas claves «a) La participación es una manera de gestionar problemas; b) la participación se concreta en la generación de espacios de diálogo; c) la participación no sustituye, sino que complementa la democracia representativa y; d) la participación es, sobre todo, una mentalidad; una cultura, una manera de hacer» (BRUGUÉ, 2008).

Pero igualmente, llevan a cabo una delimitación negativa cuando afirman que la participación no es «a) una forma de legitimar decisiones o actuaciones gubernamentales previas; b) una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; c) no es, ni una reunión ni un encuentro de un elevado número de ciudadanos, ni mucho menos una encuesta para medir determinados fenómenos sociopolíticos» (CERNADAS RAMOS, LUCA CHAO PÉREZ, PINEDA NEBOT 2017:164).

Se trata de un modelo de participación mucho más activo, deliberativo, dialogante, con espacios para opinar sobre asuntos y políticas públicas con el ánimo de contribuir a una comunidad mejor y a la búsqueda del interés general, donde el principio de escucha activa de los gobernantes sea uno de los pilares básicos, sin olvidar otros muchos como son la transparencia, la información o la igualdad. Un derecho que también debe, en la medida de los márgenes legales, dar cauce, parafraseando el preámbulo de la Ley

la toma de decisiones de la comunidad y en el control de sus representantes y gobernantes, pretende profundizar en la democracia implicando en un mayor modo al ciudadano en su propio gobierno. Y, por otra parte, la *Participación Ciudadana*: implica la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de la comunidad y en la vida pública en general, pero con un grado de intensidad menor que el de la Democracia Participativa, caracterizándose esencialmente porque el ciudadano puede recibir información de la administración, opinar ante ella, ser escuchado, ser tenido en cuenta, pero no necesariamente tomar decisiones personalmente y de manera directa. La gran mayoría de actividades participativas del presente, particularmente en el ámbito local, encajan mucho mejor en la Participación Ciudadana que en la Democracia Participativa. Participación Ciudadana sería una esfera mayor, que englobaría todas las actividades consideradas de participación directa del ciudadano y en cuyo interior encajaría otra esfera menor y más estricta caracterizada por la capacidad del ciudadano de decidir directamente, que sería la Democracia Participativa.

10/2019 C. Madrid, a la aspiración de las personas físicas y jurídicas a que se tenga en cuenta su criterio, sus análisis y opiniones sobre los acontecimientos y decisiones públicas que influyen en sus vidas o afectan a sus intereses económicos, culturales, sociales y familiares, entre otros.

Una participación que una parte de la ciudadanía, pues no podemos olvidar que un gran número de personas se encuentran ajenas a estas ideas (3), parece que anhela pero por otra parte tiene una gran desconfianza hacia la misma (4), por la forma en la que se articula, la falta de transparencia, los escasos o nulos efectos (5), sin olvidar las escasas experiencias (6) y el gran número de personas que la desconocen (7).

En este sentido, se hace esencial que los poderes públicos contribuyan a crear estos cauces y espacios de participación, con las garantías necesarias. Así, la Exposición de motivos de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, resulta muy clara cuando manifiesta que «El compromiso de los poderes públicos ante el deber de facilitar la participación ciudadana en la vida política debería ir encaminado a establecer los cauces materiales, proporcionar la información, los conocimientos y la motivación necesaria para hacerla efectiva, que permitan a las personas desplegar sus capacidades y posibilidades, expresarse, crear, organizarse e intervenir en los procesos sobre todo los relativos a aquellos aspectos que sean esenciales y relevantes en sus vidas. La finalidad última de los procesos de participación

(3) Véase E. GANUZA, P. GARCÍA-ESPÍN y S. DE MARCO (2017: 253-279).

(4) Todo en un marco general de desconfianza institucional que, entre otras cuestiones, ha generado una desafección. Véase, entre otros, RUBIO (2018: 19 y ss).

(5) Véase sobre la efectividad de los instrumentos y procesos participativos, FONT FÁBREGAS, FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y GARCÍA ESPÍN (2017: 617-646).

(6) «No son pocas las ocasiones en que la Democracia Participativa y la Participación Ciudadana son vistas por la autoridad política más como una herramienta para conseguir réditos políticos, que como un instrumento para mejorar el nivel democrático de una comunidad, así como para mejorar su nivel de vida. Esto, unido a una ciudadanía que muchas veces no conecta con los instrumentos participativos a los que ve lejanos, complejos y poco útiles (tanto, en ocasiones, por su propia falta de voluntad, como por la escasa capacidad de muchas administraciones de hacérselos ver más y mejor), lleva a multitud de disfuncionalidades en la práctica participativa (populismos, escasa participación ciudadana real, falta de continuidad en la práctica participativa, etc.)» (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2013: 29). Y así, compartimos las reflexiones de MARTÍNEZ LÓPEZ (2011: 22), que siguen siendo plenamente de actualidad, cuando afirmaba que «la retórica acerca la participación ciudadana en relación a las políticas públicas es todavía más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas».

(7) RAMÍREZ NÁRDIZ (2013: 292) entiende que la democracia participativa es joven y en muchos aspectos nueva y, por ello, muy desconocida. Así, se pregunta si en «los movimientos de protesta 15M o 25S, ¿podrían los manifestantes de la Puerta del Sol haberse servido de la Democracia Participativa? Sí, si la hubieran conocido. Podrían haberla utilizado para racionalizar y sistematizar las asambleas populares que se practicaron».

ciudadana es llegar a conseguir las condiciones sociales para que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresarse y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos».

Por tanto, la Administración debe adaptarse a los nuevos tiempos, realizando una firme apuesta por el impulso democrático que fomente una nueva gestión pública en la que la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno —aunque los dos primeros podrían integrarse en el concepto de buen gobierno— sean sus ejes vertebradores. En suma, debe aspirar a ser una administración abierta y transparente, que facilite el acceso a la información pública, que sea participativa, implicando y fomentando a la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos (Preámbulo Ley 12/2014 R. Murcia).

En este contexto, han sido las Comunidades Autónomas las que iniciaron un proceso de regulación de la participación ciudadana en la primera década del presente siglo con la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (8) y la Ley 5/2010, de 21 de junio de Canarias, de Fomento a la Participación Ciudadana, sin perjuicio del papel fundamental en la evolución y recepción de los procesos e instrumentos participativos llevado a cabo desde la Administración local (9). A partir de este momento, se han ido aprobando las distintas leyes autonómicas —en el año 2019 tres nuevas leyes: Comunidad de Madrid, Islas Baleares y

(8) Una Ley que fue desarrollada por el 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.

(9) En este sentido, PORRO GUTIÉRREZ (2019:144-145) manifiesta que «La experiencia de participación ciudadana española, en su conjunto, es el resultado de la voluntad de algunos municipios y de sus gobiernos locales, de sus responsables políticos y de ciudadanos comprometidos. También, como explica CASTEL, por el empuje del ordenamiento jurídico y del régimen jurídico de la participación ciudadana derivados de tres normas clave en el desarrollo de la participación ciudadana a nivel local: la Recomendación (2001) 19, aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local; la reforma efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; y la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía. Las experiencias participativas, en su mayoría, también tienen en común haberse configurado como un conjunto de prácticas muy asentadas sobre mecanismos e instrumentos de carácter marcadamente consultivo, dirigidas a la colaboración para la toma de decisiones, una responsabilidad que ha seguido estando reservada, en exclusiva, a los gobiernos locales. Unas experiencias participativas en las que la voz la han monopolizado, mayoritariamente, los ciudadanos organizados, las asociaciones y colectivos de ciudadanos de cada localidad. La generalización de la experiencia de participación muestra otra característica común y muy extendida, la de estar ante una participación por invitación que otorga el protagonismo y la iniciativa a los gobiernos e instituciones locales, situando a la ciudadanía en un segundo plano, con un escaso reconocimiento de la necesidad de enfrentar la toma de decisiones sobre los problemas y asuntos públicos, incorporando la experiencia de la ciudadanía».

Navarra (10)— que abordan la participación ciudadana en el ámbito autonómico (11) y con las cautelas necesarias a la relativa administración local (12) y que está dando lugar a las primeras leyes de segunda generación, como son las de C. Valenciana de 2015 o la de Navarra de 2019.

Las distintas leyes responden a un esquema diverso. Así, existen normas que exclusivamente tienen por objeto la participación en sus distintas acepciones, incluyendo generalmente las consultas no referendarias mediante votación, mientras otras, las más abundantes regulan con mayor o menor profundidad la participación ciudadana, o lo que han entendido que debe integrar este concepto, junto con la transparencia que, sin duda, es una forma de participación y una premisa de la misma aunque sistemáticamente lo más razonable parece que es seguir el esquema de la regulación separada, pues la materia tiene la suficiente entidad e implicaciones como para ser regulada de forma independiente (13).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY
Andalucía	Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (arts. 42 a 62).
C. Cataluña	Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
C. Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (arts. 51 a 64).
C. Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (arts. 43 a 53).
Castilla y León	Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (arts. 27 a 29). Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (arts. 16 a 18).

(10) A finales del año 2019, una vez cerrado el presente estudio también se publicó, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

(11) Unas leyes que han experimentado un escaso desarrollo reglamentario que se ha restado cierta eficacia a la hora de su aplicación.

(12) Sin perjuicio de aquellas normas que abordan específicamente la participación en el ámbito local como es el caso de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

(13) Véase la interesante comparación de las leyes I. Canarias y C. Valenciana frente a otros modelos de participación en TUR AUSINA (2013: 221-224).

Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (arts. 40 a 43).
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (arts. 36 a 42).
I. Baleares	Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos.
I. Canarias	Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana.
Navarra	Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra.
R. Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (arts. 29 a 33). Decreto 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Pero al margen de estas cuestiones, lo más relevante de un modelo de participación ciudadana es, como ha señalado TUR AUSINA (2013: 222-223), la determinación de la concepción y alcance que cada 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. Así, continúa el autor manifestando que «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, 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, deliberación, recepción y propuesta de acciones políticas, y la toma en consideración o desestimación de la opinión ciudadana, con su debida justificación motivada.

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 se compromete en mayor medida 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». En este sentido, aunque el autor observa una tendencia hacia la bidireccionalidad en distintas leyes autonómicas, lo cierto es que aún queda camino por recorrer en este sentido.

En este contexto surge y está prosperando, no sin algunas dificultades, la idea de los procesos participativos como cauce instrumental a través del que articular la participación con todas las garantías y mecanismos de control, como una superación de meros instrumentos puntuales para la participación (14).

Unos procesos «integrales», empleando la terminología de TUR AUSINA, que, como veremos pueden surgir de la iniciativa ciudadana, aunque también puede suceder lo mismo con los instrumentos singulares según los casos. Pero «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» (TUR AUSINA 2013: 22).

Un proceso en el que se deben producir una serie de fases necesarias como son las de información, deliberación y retorno y que tienen una amplia flexibilidad pues pueden integrar distintos instrumentos y medios para hacer efectivo el derecho de participación.

En el presente artículo intentaremos, adelantando la dificultad de propósito, analizar la configuración de los procesos participativos en las leyes autonómicas de participación. Una cuestión plagada de confusiones conceptuales que hacen complejo determinar un espacio firme compartido entre las distintas leyes. De esta manera, en primer lugar, tras dejar de manifiesto los espacios de tierras movedizas que han creado las distintas normas al juridificar prácticas y técnicas que se vienen empleando desde hace décadas, se estudiará el concepto y el objeto de los procesos participativos, intentando extraer de las leyes autonómicas los mínimos comunes denominadores. La segunda parte del trabajo está destinada a cuestiones que se podrían denominar procedimentales o instrumentales como son: la iniciativa ciudadana para promover los procesos, las distintas fases que deben tener los mismos y, por último, el argumento de las bases de los procesos, bases que recogerán o contendrán las particularidades de cada uno de ellos.

(14) En gran medida, aunque las normas tienden hacia ese carácter con el reconocimiento de los procesos participativos, muchas de ellas de una forma precaria como veremos, es más una medida formal, plagada de intenciones y de escasas garantías que esperamos que los distintos reglamentos vayan solventando.

II. PARTICIPACIÓN Y PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA LEGISLACIÓN AUTÓNOMICA: UN ESCENARIO CONCEPTUAL COMPLEJO

La participación ciudadana, en términos amplios e incluso imprecisos, podría entenderse como cualquier forma a través de la cual los ciudadanos (15), directamente o a través de entidades ciudadanas, colaboran de forma proactiva con la Administración en aras de la persecución del interés general. Sin embargo, cuando nos hallamos en el campo de la participación ciudadana recogido en las leyes autonómicas, en el sentido de democracia participativa, es necesario fijar los elementos que la definen para poder extraer un concepto que permita aglutinar la variedad y particularidades que conlleva este fenómeno.

En este contexto cobran un papel central los procesos participativos, que constituyen uno de los cauces a través de los cuales se canaliza la participación ciudadana y que permiten garantizar el ejercicio del derecho a ser escuchado y colaborar, entre otras cuestiones, en la definición, en sentido amplio, de las políticas públicas, facilitando y articulando la intervención de los ciudadanos (16).

De esta manera, el concepto de proceso participativo encierra en sí mismo la noción de participación ciudadana que no se entiende sin una serie de elementos que la definen, en una superación de la participación espontánea, esporádica y sin ningún tipo de garantía ni control.

Sin embargo, las leyes autonómicas que regulan la materia de forma general —esto es no en ámbitos sectoriales como medio ambiente, servicios

(15) Aunque gran parte de las definiciones de participación suelen incluir, como mínimos, los siguientes elementos según GÜEMES y RESINA (2018: 74): «a) se aplica a las decisiones de Administraciones y organizaciones públicas (aunque, en algunas ocasiones, también de las privadas); b) no se trata de un ejercicio accidental, por lo que conlleva un proceso organizado para involucrar a la ciudadanía; c) además de proporcionar información al público, presupone una interacción entre la organización que toma la decisión y las personas que participan, y d) los participantes tienen algún nivel de impacto o influencia en la decisión final que se toma (CREIGHTON, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass)». Una concepción amplia que siguiendo a los autores citados «abarca algunos de los modelos más conocidos e institucionalizados de las últimas dos décadas, como los presupuestos participativos, los foros locales, las asambleas barriales o las audiencias públicas. Junto a ellos, surgen también nuevas formas de participación más creativas y expresivas, como los flash mob, las performances, los podcast o distintos experimentos deliberativos. Formas que, a pesar de que suelen asociarse más a lo social que a lo político, lejos de poner en cuestión los mecanismos más clásicos, tienden a retroalimentarlos y a encajar e integrarse en ellos THEOCHARIS, Y., y VAN DETH, J. W. (2018). «The Continuous Expansion of Citizens' Participation: A New Taxonomy». *European Political Science Review*, 10 (1), 139-163».

(16) Así «la participación ciudadana es esencial para la democracia en tanto aporta mayor conocimiento e información de los problemas reales de las personas, así como un mejor control sobre los gobernantes, y permite trasladar el potencial político de los nuevos actores a la arena institucional». GÜEMES y RESINA (2018: 75).

sociales o urbanismo, entre otras muchas— han configurado la participación ciudadana de manera dispar, lo cual en sí mismo no es un problema si no fuese por la confusión conceptual y terminológica que han provocado, una confusión entre instrumentos con consultas, instrumentos con procesos (17), procesos con objetos...

Así, por ejemplo, la Ley 12/2019 Navarra, sin definir los procesos participativos los condensa en deliberativos, presupuestos participativos, consultas y exposición pública —art. 8.1— como ocurre con la Ley 7/2017 Andalucía, con alguna variación cuando incluye además: participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas y participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de servicios públicos —art. 12—. Sin embargo, la Ley 12/2014 R. Murcia establece que son instrumentos de participación: las aportaciones ciudadanas, consultas públicas, iniciativas ciudadanas y los procesos de deliberación participativa —art. 33.2—, un elenco que el Decreto 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, amplió a los foros de participación ciudadana, iniciativas ciudadanas de regulación reglamentaria y acción pública y presupuestos participativos —art. 20.1—, mientras la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, exclusivamente entra a definir las modalidades participativas que serían lo que en la R. de Murcia denominan los instrumentos de participación, e incluye las encuestas, las audiencias públicas y los foros (18) —arts. 53 a 55—. En el mismo sentido la Ley 5/2010 I. Canarias incluye los paneles y los jurados ciudadanos —art. 20 a 23—, y por su parte la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos, incluye entre los instrumentos la audiencia pública, los foros, pero también los presupuestos participativos —que en puridad no son un instrumento, sino un proceso—. Esta diversidad no acaba aquí y así, por ejemplo, la Ley 7/2017 Andalucía incluye entre los instrumentos de consulta popular, en el marco de los que se denominan procesos de participación ciudadana mediante consultas populares, lo que en otras Comunidades Autónomas se califica como instrumentos generales, como son las encuestas, las audiencias, los foros, paneles y jurados ciudadanos y las consultas participativas —art. 26—, dando *a priori* a entender que las mismas no serían operativas en el resto de procesos de participación, aunque no sea así.

(17) En este sentido es evidente la Ley 12/2019 Navarra cuando incluye a la exposición pública como proceso participativo —art. 8— y después lo define como un mecanismo de participación —art. 29—.

(18) En la Ley 7/2017 Andalucía también el foro es un instrumento pero exclusivamente de las consultas populares —art. 26—.

De hecho, consideramos que se confunden los objetos u ámbitos donde se prevén la participación ciudadana con los instrumentos a través de los cuales se canalizarán y con los procesos que, en su caso, se articularán. Realmente todos los instrumentos, como hace Andalucía, Aragón o Navarra (19)... son medios de consulta en un sentido amplio —encuestas, foros, audiencias, paneles, jurados...— en los que se les solicita a los ciudadanos una opinión, un juicio o un deseo sobre una cuestión o cuestiones concretas. Unas consultas que, en muchos casos, serán de naturaleza deliberativa —pensemos en las encuestas que pueden ser o no deliberativas (20)—, y que en su caso, igualmente, podrán integrarse en un proceso participativo con todas sus fases. Pero es más, el mismo foro o cualquiera del resto de los instrumentos puede ser, en sí mismo un proceso participativo e incluso, rizando el rizo, cabe la posibilidad de que un proceso integre dos instrumentos participativos (21). Así, por ejemplo, no vemos ningún obstáculo para que en un proceso participativo canalizado mediante un foro ciudadano se pueda integrar un instrumento participativo como una encuesta en su fase de información, por ejemplo.

Esta confusión se traslada con distinta intensidad al objeto de los procesos participativos que algunas normas incluyen o mezclan con las modalidades específicas, como es el de presupuesto participativo que podrá o no integrarse en aquella categoría exclusivamente si cumple con los requisitos exigidos. Pero también se producen confusiones entre procesos participativos y procedimientos en los que se inserta alguna forma o instrumento de participación, como puede ser la información pública en algunos procedimientos y las particularidades de la elaboración de disposiciones de carácter general (22).

(19) Arts. 26 Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; 53 Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y, entre otros, 23 Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra.

(20) Véase, el epígrafe 7.2. *Encuestas*, en FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ 2019.

(21) Pero tampoco existe inconveniente para que en un procedimiento administrativo se inserten instrumentos participativos que convivan con un proceso participativo. Este es el caso de la Ley 12/2019 Navarra cuando dispone que «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra implementará obligatoriamente, además de la exposición pública, un proceso deliberativo o, en su caso, una consulta en la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas y cualesquiera otros elementos de planificación pública que requieran de la aprobación del Gobierno de Navarra» —art. 14.1—.

(22) También son formas de participación, las propias iniciativas ciudadanas, las sugerencias y aportaciones, las quejas... Así, RAMÍREZ NARDIZ, con buen criterio, entiende que la democracia participativa se materializa a través de instrumentos o mecanismos jurídicos que canalizan la participación directa de los ciudadanos. Entre los instrumentos cita los referéndum, la iniciativa popular, revocatoria de mandato, la apelación de sentencia, la asamblea abierta, los presupuestos participativos y los jurados ciudadanos (2013: 284-286). De hecho, consideramos que, como señala la Ley 10/2014 R. Murcia, «Los derechos y garantías reconocidos

III. CONCEPTO

En este escenario de confusión, se convierte en una necesidad determinar un concepto de proceso participativo que permita distinguirlo de otros medios o instrumentos de participación ciudadana que pueden incluso insertarse, como hemos visto en el epígrafe anterior, en el seno del mismo.

En este cometido son de gran ayuda las escasas leyes autonómicas que han definido el proceso participativo y de las que se derivan los siguientes elementos y características:

a) Un conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo. De esta manera, se establece la noción de proceso, de una actividad ordenada que tiene unas fases que son, como veremos en el siguiente epígrafe, uno de los elementos definidores más determinantes de los procesos participativos.

b) De naturaleza institucional, pues es la Administración la que lo desarrolla e incluso, en muchos casos, de forma discrecional, sin perjuicio de la iniciativa ciudadana (23).

c) Una actividad que debe desarrollarse en el ámbito de las competencias de las distintas administraciones. Un requisito que no sólo se requiere en materia de participación ciudadana sino que es un principio de actuación en todas las administraciones públicas. Pero lo relevante es que hay cuestiones que, pese a que pudieran ser objeto de la competencia de la administración correspondiente, pueden estar fuera de la posibilidad de someterlas a un proceso participativo.

d) Tiene por objeto garantizar, como expresamente prevé la Ley 10/2014 Cataluña, «el debate y la deliberación (...) para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación» —art. 40.2— (24). Todo ello con el fin de «conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía» —art. 54.1 *in fine* Ley 8/2015 Aragón— (25), en un «diálogo» entre la ciudadanía y

en este título se materializan por medio de diferentes instrumentos de participación ciudadana. Estos instrumentos son los cauces, mecanismos, medidas y procesos destinados a legitimar, encauzar y estructurar la participación ciudadana en las políticas públicas» —art. 33.1—.

(23) Véase el epígrafe V. *Iniciativa ciudadana para promover procesos participativos*.

(24) En este sentido, resulta muy interesante el trabajo de GANUZA, FRANCÉS, LAFUENTE y GARRIDO (2012: 111-132), titulado «¿Cambian sus preferencias los participantes en la deliberación?». En el mismo se refleja como un proceso deliberativo puede, en muchos casos, hacer cambiar la posición inicial de los participantes tras el debate y la reflexión conjunta, eliminando prejuicios e ideas preconcebidas. Véase también en este sentido FRANCÉS GARCÍA (2017:56).

(25) Así, resulta muy oportuno que la Ley 12/2019 Navarra haya previsto entre los principios rectores «el libre debate de ideas» —art. 2.b)—.

las administraciones públicas, que facilite y promueva la participación de la ciudadanía en los asuntos y las políticas públicas (26).

El debate y la deliberación, con independencia de la manera y la forma que se articule, es precisamente lo que define los procesos participativos, y por tanto, cuando algunas normas —Ley 7/2017 Andalucía, Ley 8/2015 Aragón, Decreto 187/2018 R. Murcia y Ley 12/2019 Navarra— incluyen entre aquéllos los deliberativos, entendemos que es un error conceptual pues estos son los genuinos procesos participativos. No se puede entender que existe un proceso si no se da este elemento de deliberación, pues entonces simplemente se estaría articulando un instrumento de participación consistente en una consulta a la ciudadanía sin ese aspecto de debate y deliberación (27). De hecho, a mayor abundamiento, cuando se aprecia el detalle de la regulación de estas últimas normas en lo que concierne a los procesos participativos, se observa que su definición es la que recogen de forma genérica las leyes que definen los procesos participativos.

Elementos definidores de los procesos deliberativos	
Iniciativa	Apertura por parte de las Administraciones Públicas.
Objeto	Conocer los intereses, posiciones, sugerencias y propuestas de la ciudadanía.
Integrado	Debate público integrado en un proceso de decisión o formulación y adopción de una política pública. * La Ley Andalucía y D. R. Murcia incluyen la evaluación las políticas públicas. * La Ley Andalucía y la Ley Navarra incluyen la elaboración de los instrumentos de planificación para la determinación de políticas.
Fórmula	Contraste de motivaciones y argumentos.

(26) Es muy clarificador el art. 3.1 de la *Legge 15/2018, 22 ottobre, sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche nella Regione Emilia-Romagna* cuando define el proceso participativo como un «(...) percorso strutturato di dialogo e confronto, che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza della Regione, degli enti locali o di altri soggetti pubblici, in vista della loro elaborazione, mettendo in comunicazione enti, soggetti privati, associazioni e persone che vivono e lavorano a qualsiasi titolo sul territorio, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una proposta ed alla sua eventuale mediazione o negoziazione in funzione di una codicisione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione».

(27) En este sentido, véase la Ley 2/2016 País Vasco que, sin definirlo, dispone que el proceso de deliberación participativa tiene por objeto «la escucha activa por parte de la entidad local y el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un proceso de decisión o en el marco de la formulación o adopción de una política pública» —art. 75.1—.

e) Un proceso que debe garantizar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, respetando e inspirándose en los principios que las distintas leyes prevén con carácter general, entre los que se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas, la facilidad y comprensión de la información en los procesos de participación ciudadana, la accesibilidad tecnológica, la gobernanza democrática o la vertebración social (28).

IV. OBJETO

El objeto de los procesos participativos es muy amplio y la delimitación debería efectuarse desde una perspectiva negativa, aunque no ha sido el criterio seguido por las distintas leyes autonómicas, que siguen modelos de delimitación positiva (29), en muchos casos en una situación de falta de separación del objeto con respecto a la modalidad participativa.

En este sentido, por ejemplo, el artículo 13.1 de la Ley 7/2017 Andalucía, establece que los procesos de participación se podrán desarrollar sobre cinco «asuntos o materias», como son (30):

- Proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia.
- La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas.
- La priorización sobre aspectos puntuales del gasto.
- La elaboración de leyes y reglamentos.
- La prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos (31).

(28) Véanse, arts. 4. Ley 7/2017 Andalucía; 2 Ley 8/2015 Aragón; 4 Ley 12/2019 I. Baleares; 2.1 Ley 10/2014 Cataluña; 6 Ley 10/2019 C. Madrid; 2 Ley 2/2019 Navarra y 3 Ley 12/2014 R. Murcia.

(29) Véase, por ejemplo, el artículo 18.1 Ley 7/2017 Andalucía.

(30) En un sentido muy similar, véase la Ley 12/2019 Navarra cuando manifiesta que «Siempre que no resulten contrarios al ordenamiento jurídico, los procesos participativos ciudadanos se podrán desarrollar sobre los siguientes asuntos o materias que sean competencia del Gobierno de Navarra o de una entidad local: a) La pertinencia, la adopción, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas de especial relevancia. b) La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas. c) La toma de decisiones relativas a las prioridades y otros aspectos puntuales de la planificación y gestión presupuestaria. d) La elaboración de leyes y reglamentos. e) La prestación, el seguimiento y la evaluación de los servicios públicos» —art. 9—.

(31) Como han señalado CERNADAS RAMOS, LUCA CHAO PÉREZ, PINEDA NEBOT (2017:164), la participación no es, sin embargo, una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

Estos «asuntos» son vinculados por la Ley 7/2017 Andalucía a un tipo concreto de proceso participativo —al menos así lo denomina—, en una situación de imprecisión, para después establecer una modalidad de procesos que denomina consultas, en las cuales incluye una serie de instrumentos que pueden integrarse en un proceso participativo o serlo en sí mismo, dependiendo de cómo se configure cada uno de ellos (32).

Procesos ciudadanos en la Ley Andalucía 7/2018

Procesos participativos (29)	Objeto —art. 13—	Instrumentos* —art. 26—
Deliberación participativa —arts. 18 a 22—.	Proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia.	Encuestas.
	La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas.	Audiencias públicas.
Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos —arts. 23 y 24—.	La priorización sobre aspectos puntuales del gasto.	Foros de participación.
Participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas —arts. 27 a 30—.	La elaboración de leyes y reglamentos.	Paneles ciudadanos.
Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos —arts. 31 y 32—.	La prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos.	Jurados ciudadanos.
Participación ciudadana mediante consultas populares —arts. 25 y 26—.	Cualquiera de los anteriores objetos se podría articular a través de una consulta.	Consultas participativas.

*No son un *numerus clausus*.

(32) No podemos entender el objeto de los procesos participativos ni los ámbitos de participación en sí mismos como un *numerus clausus*. En este sentido, resulta muy claro el artículo 18.2 de la Ley 7/2017 Andalucía cuando tras delimitar en el apartado primero del mismo precepto los ámbitos donde es obligatorio, prevé que «Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, cuando así lo considere la Administración Pública, cualquier otra iniciativa de actuación podrá someterse a un proceso participativo a través de los instrumentos previstos en este título o cualquier otro de naturaleza análoga».

(33) Estas clases de procesos son muy variados pues, por ejemplo, la Ley 12/2019 Navarra incluye solo cuatro: procesos deliberativos, presupuestos participativos, consultas y exposición pública —art. 8—.

En este sentido es conveniente recordar que el empleo de la participación ciudadana en gran medida es discrecional por parte de las Administraciones Públicas (34), salvo en los casos de que existiera y prosperase una iniciativa ciudadana con todas las limitaciones que se pueden establecer con anterioridad a este proceso por parte de la Administración. Pero, es más, la Administración también tiene libertad para elegir, incluso en los casos en que prospere la iniciativa ciudadana, el tipo de participación que podrá ser canalizada a través de un proceso o simplemente mediante un instrumento de participación, salvo en los supuestos en los que por ley viene impuesto el modelo de participación que, generalmente, suele ser un instrumento como sería el de información pública o los articulados para la elaboración de disposiciones de carácter general por la Ley 39/2015 (35). Por tanto, el objeto del proceso participativo es simplemente de carácter potencial. Es un ámbito en el que podría articularse, pero no necesariamente tendría que ser así.

Por este motivo, a la hora de definir el objeto nos parece más acertado optar por una fórmula finalista como es el caso de la Ley Catalana 10/2014 cuando prevé que los «procesos participativos pueden convocarse con relación a cualquier propuesta, actuación o decisión en la aplicación de la cual pueda ser relevante informar, debatir o conocer la opinión de la ciudadanía mediante la colaboración e interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas» —art. 42—, mientras que las modalidades podrían fijar los elementos o las particularidades en virtud del asunto o materia, siempre respetando las fases necesarias para poder referirnos a un proceso participativo.

V. INICIATIVA CIUDADANA PARA PROMOVER PROCESOS PARTICIPATIVOS

Los procesos participativos nacen generalmente de la iniciativa de la Administración sin que ello signifique que no haya límites para la misma. Así resulta esencial que se produzca el acuerdo de realización del proceso, se

(34) Véanse entre otros, sobre la discrecionalidad, los artículos 10 Ley 7/2017 Andalucía, 38.2 Ley 12/2019 I. Baleares; 42 Ley 10/2014 Cataluña; 9 Ley 12/2019 Navarra y 15 Decreto 187/2018 Región Murcia.

(35) Así, por ejemplo, la Ley 12/2019 I. Baleares, en el artículo 38.1, dispone que «los instrumentos normativos de carácter reglamentario —cuando no se refieran a materias excluidas de las iniciativas legislativas— se someterán con carácter general a un proceso de participación ciudadana en su fase de elaboración». Y antes el artículo 18.1 Ley 7/2017 Andalucía, aunque con un carácter algo más amplio cuando dispone que «los programas o políticas de actuación sectorial del Gobierno así como los instrumentos normativos de carácter reglamentario que los desarrollen (...) deberán someterse con carácter general en su fase de elaboración a un proceso de participación ciudadana».

aprueben y publiquen las bases, se seleccione a los participantes... Pero lo más relevante en este sentido es que la Administración detenta una potestad discrecional pues será ella la que decidirá, cuando la iniciativa parte de ella, cuándo, qué temas y a través de que instrumento se llevará a cabo.

Por otra parte, se halla la iniciativa ciudadana para promover los procesos participativos que se encuentra generalmente recogida como un derecho en las normas autonómicas. Un derecho que se debe canalizar a través de un procedimiento que, como manifiesta el considerando primero del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, debería «favorecer que las iniciativas fueran lo más accesibles posible, menos engorrosa y más fácil de utilizar para quienes la organicen o apoyen, así como reforzar su seguimiento a fin de aprovechar todo el potencial *que tienen los procesos participativos*» (36). Sin embargo, y pese a la importancia del procedimiento, solo en cuatro Comunidades Autónomas —Andalucía, Cataluña, Navarra y Región de Murcia— se han establecido ciertas reglas a través de las cuales se ejercerá el derecho y se articulará el procedimiento, tanto en el ámbito local como autonómico (37). De hecho, la iniciativa ciudadana cobra una especial dimensión en la medida que puede llegar a ser el único medio efectivo para que la ciudadanía imponga su voluntad de participar ante la pasividad de las Administraciones Públicas por los posibles riesgos que le pueden suponer. Así afirman CERNADAS RAMOS; LUCA CHAO PÉREZ y PINEDA NEBOT (2017:185) que «los equipos de gobierno quieren gestionar y controlar la participación y no están dispuestos a asumir riesgos en este sentido. Prefieren actuar con parsimonia y no iniciar procesos participativos que se les pueda ir de las manos y que no les reporten los resultados esperados o que éstos sean contrarios a sus intereses que suelen ser lo de mantenerse al frente del gobierno del municipio, antes que dar voz a una ciudadanía que no pueden controlar». Igualmente es una manera de *imponer* por parte de la ciudadanía los temas sobre los que deliberar, pues la elección de los temas, argumentos o cuestiones que suelen someterse a la participación ciudadana por parte de los decisores políticos son aquellos que a ellos «les interesa que la gente participe» (38).

(36) La cursiva es nuestra.

(37) Con todo, son muchos los aspectos que requieren ser abordados mediante reglamento y así, lo expresa, entre otras normas, la Ley 7/2017 Andalucía cuando remite a un futuro desarrollo reglamentario los requisitos que deben cumplir las solicitudes de iniciativas ciudadanas, así como el procedimiento y conclusión de los procesos de deliberación participativa —art. 201.4—.

(38) CERNADAS RAMOS; LUCA CHAO PÉREZ y PINEDA NEBOT (2017:180).

1. Legitimación y promotores

Las normas autonómicas generalmente son escuetas en relación a la legitimación para la solicitud de iniciación del procedimiento de participación ciudadana.

Con carácter general se pueden apreciar dos modelos que inicialmente no tendrían por qué ser incompatibles (39). Así, la Ley 12/2019 Navarra y el Decreto 187/2018 R. Murcia prevén dos fases distintas. Una primera fase en la que, en el caso de Navarra, se requiere la solicitud de un grupo de al menos diez personas (40), y en la Región de Murcia, sin referencia a un número concreto de personas, se atribuye la facultad a los ciudadanos que tengan la condición política de murcianos, así como a las entidades ciudadanas (41). En la segunda fase una vez admitida la solicitud, como veremos, se establece un plazo para la obtención de las firmas necesarias o requeridas.

El segundo grupo, representado por la Ley 7/2017 Andalucía y la Ley 10/2014 Cataluña, guarda silencio y exclusivamente exige la presentación de un número determinado de firmas.

El número mínimo de promotores, que inicialmente solo está previsto en la legislación Navarra (42), no debería resultar un elemento especialmente relevante, pues lo importante debería ser el contenido de la propuesta y después, en el proceso de recogida de firmas, será el momento en el que se podrá apreciar el apoyo que recibe la misma. Con todo, si es cierto que la gestión de la iniciativa recae en gran medida en los promotores y, por tanto, este puede ser el motivo que justifica requerir un número mínimo de promotores que puedan impulsar la iniciativa (43).

(39) Nada impide que los respectivos desarrollos reglamentarios de las leyes de participación prevean o incluyan en el proceso de iniciativa ciudadana dos fases: la de solicitud, en primer lugar, y en segundo lugar, la de recogida de firmas, que por otra parte es la opción más razonable.

(40) En este sentido, el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, manifiesta que «poner en marcha y gestionar fructíferamente iniciativas ciudadanas exige disponer de una estructura mínima» como un elemento de garantía y fija el número mínimo en siete personas físicas a las que corresponde preparar y gestionar la iniciativa —art. 5.1—.

(41) Art. 26.1 Decreto 187/2018 Región de Murcia.

(42) A diferencia de lo que ocurre en las consultas no referendarias mediante votación. Véase el capítulo II de FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2019).

(43) El Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, a diferencia de lo que ocurre en las leyes autonómicas de participación, contempla, sin perjuicio de la responsabilidad del representante del grupo de organizadores como responsable del tratamiento de los datos, la responsabilidad de los organizadores que serán «conjunta y solidariamente responsables de los posibles daños y perjuicios causados en la organización de una iniciativa por actos ilegales

Sin embargo, consideramos que ese papel lo podrían desarrollar tanto un grupo de personas físicas así como una o varias entidades ciudadanas, incluso creadas al efecto, sin que la personalidad jurídica o mejor su ausencia debiera suponer un obstáculo. De hecho, no parece muy lógico que las entidades no puedan ser promotoras de una iniciativa y sin embargo, sí puedan participar en el mismo proceso.

Así los promotores, en puridad, no necesariamente tienen que ser personas que posteriormente secunden, mediante su firma, la apertura del proceso participativo, y ni siquiera tendrían por qué participar en el proceso mismo, pues, entre otras muchas cuestiones, en virtud del instrumento elegido, el número de personas llamadas a participar es muy reducido. La presentación de la mera iniciativa supone en sí misma una forma de participación, en la condición de promotor, en la que podrían colaborar tanto los legitimados para participar como los que podrían unirse para lograr el número de firmas necesarias, que no siempre tienen por qué coincidir.

La figura del promotor o promotores está generalmente poco regulada en las iniciativas de procesos de participación ciudadana. Unos promotores que deben estar identificados, fundamentalmente a los efectos de notificación y comunicación de los aspectos relacionados con la iniciativa como, por ejemplo, si ha sido o no aceptada la propuesta, si se ha logrado el número de firmas y, por último, si se pondrá en marcha el proceso participativo (44). Así la misma Ley Navarra 12/2019 recoge la constitución de una comisión promotora en la que se integrarán todas las personas promotoras como las entidades ciudadanas que deseen figurar como promotoras, debiendo designarse un portavoz —37.c)—, siguiendo el esquema del artículo 7 de la Ley 39/2015 cuando se

cometidos deliberadamente o con negligencia grave...» —art. 5.5—. Y así encomienda a los Estados miembro para que velen porque los miembros de un grupo de organizadores sean, de conformidad con el Derecho nacional, objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por toda infracción del presente Reglamento, y en particular por: a) declaraciones falsas; b) la utilización fraudulenta de datos —art. 5.6—.

(44) El Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea establece cautelas en relación a los grupos organizadores cuando les exige que faciliten «información, clara, precisa y exhaustiva sobre las fuentes de financiación que excedan de 500 euros por patrocinador», una información que se publicará en el Registro, y en su caso en el sitio web de la campaña. Este control o estas cautelas también se extienden a las organizaciones que les asistan a título voluntario cuando el apoyo no sea económicamente cuantificable, debiéndose facilitar información precisa sobre las mismas. De esta manera, se pueden verificar los apoyos de la comisión promotora y los posibles intereses en juego, incluso aflorar la actuación de lobbies en los citados procedimientos. Así, se podrían detectar posibles conflictos de intereses, al ejemplo, del sistema de detección temprana de los mismos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, véase PÉREZ MONGUIÓ y FERNÁNDEZ RAMOS (2016:163 y ss).

prevé que cuando en una solicitud figuren varios interesados —en estos casos no se puede entender el concepto interesado desde una perspectiva sustantiva sino procedimental— las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente se haya señalado. Pero, es más, la falta de designación de representante o portavoz, no debería ser ningún obstáculo pues como el mismo precepto prevé, en su defecto se entenderá el que figure en primer término.

2. Contenido de la solicitud

La solicitud deberá contener los elementos establecidos en la normativa de procedimiento administrativo, esto es los exigidos en el artículo 66 de la Ley 39/2015:

— Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

Como hemos expuesto en el apartado anterior, en el caso de Navarra se exige que la solicitud sea «apoyada» al menos por diez personas en plena posesión de sus derechos civiles y políticos, empadronadas en Navarra, que aportarán sus datos personales (nombre, apellido y fotocopia del DNI firmada). Igualmente requiere la designación del portavoz. En este sentido, entendemos que la solicitud, podría simplemente ser firmada por una persona, que salvo apreciación en contrario, sería el portavoz de la iniciativa. En las Comunidades Autónomas donde no se prevé nada al respecto, exclusivamente la presentación de un número de firmas válidas, igualmente entendemos que la persona que lo presente sería, salvo indicación distinta, el portavoz o representante de la iniciativa.

— *Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación.* Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

— *Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.* Las leyes autonómicas, aquellas que hacen referencia a ello, requieren que se detallen las razones y argumentos que hagan oportuno, a juicio de los promotores, la apertura de un proceso participativo o como dispone la Ley 7/2017 Andalucía «al menos una breve descripción del asunto objeto de deliberación» (45). En este sentido, aunque exclusivamente la Ley 12/2019 Navarra lo prevé expresamente, resultaría oportuno y nada impide, que el promotor o los promotores, en su caso, concreten también el tipo y/o instrumento

(45) Art. 20.2 Ley 7/2017 Andalucía.

que se propone para llevarlo a cabo, argumentando el criterio. En este sentido, entendemos que la propuesta de instrumento para la realización del proceso participativo también es una forma de participación y que a su vez permite a la Administración reflexionar sobre el modelo propuesto en el supuesto que finalmente se decida articular la apertura de aquél.

Por último se debe incorporar, al margen del lugar y la fecha, la firma del solicitante, esto es del promotor o promotores, indicando el órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige (46).

3. Límites y tramitación de la solicitud

Una vez registrada la solicitud, con todos los requisitos exigidos, la Administración procederá a valorar su admisión a través de los órganos competentes. Una admisión que se encuentra reglada, pues entendemos que exclusivamente podrá ser inadmitida en los supuestos contemplados en las normas como son, entre otros, que (47):

a) La materia u objeto no sea de competencia de la administración correspondiente (48).

b) Afecten a derechos fundamentales (49).

c) Defiendan intereses individuales o corporativos que sean ajenas al interés general (50).

d) Tengan un contenido imposible, inconstitucional, ilegal o constitutivo de delito (51)

(46) En el caso de la Ley 7/2017 Andalucía se requiere que se dirija al centro directivo competente por razón de la materia o del presidente de la entidad local a la que afecte la iniciativa por razón de la materia o del órgano competente de la entidad local a la que afecte la iniciativa —art. 20.2—. En el caso de la Ley Navarra 12/2019 la solicitud se dirigirá a la «Unidad especializada en participación del Gobierno de Navarra» —art. 37— y, en el caso de las entidades locales a la presidencia de la misma —40.a)—. El Decreto 187/2018 R. Murcia establece la obligación de registrar la solicitud en la consejería competente en materia de participación —art. 26.2—.

(47) El Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea entre las causas para no registrar la solicitud cita que no sea manifiestamente abusiva, frívola o vejatoria —art. 6.3.e)—.

(48) Arts., entre otros, 44.1 Ley 10/2014 Cataluña; 28.1 Ley 12/2019 Navarra y 26.1 Decreto 187/2018 R. Murcia.

(49) En este sentido, por ejemplo, véase el art. 54 Ley 10/2019 C. Madrid cuando dispone que la participación y colaboración ciudadana no se podrán plantear sobre aquellos aspectos que cuestionen la dignidad de la persona, los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(50) Art. 10.2 Ley 5/2010 I. Canarias.

(51) Art. 10.2 Ley 5/2010 I. Canarias.

e) Se realice en periodos inhábiles como prevé, por ejemplo, la Ley 7/2017 Andalucía (52).

f) Se hubiera canalizado una iniciativa popular sobre el mismo asunto en un plazo, que la Ley 12/2019 Navarra fija en dos años—, desde la inadmisión por no haber alcanzado las firmas, en los procesos de dos fases, o desde la conclusión del proceso participativo en cualquier caso (53).

g) Se encuentre en tramitación otras similares (54).

h) Hubieran sido inadmitidas previamente (55).

i) Aquellas materias cuya regulación hubiera de tener rango legal o reglamentario (56).

j) No presentar las firmas requeridas en las Comunidades Autónomas en las que se realiza todo el proceso en una única fase.

(52) Artículo 15 «Los procesos de participación ciudadana regulados en esta Ley no podrán ser convocados ni desarrollarse durante el período que media: a) Entre la convocatoria de elecciones a Cortes Generales y la constitución de las nuevas Cámaras. b) Entre la convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo presidente o presidenta de la Junta de Andalucía. c) Entre la convocatoria y la celebración de un referéndum de los previstos en la normativa vigente cuando éste afecte al ámbito territorial del proceso de participación ciudadana. Además, los procesos de participación ciudadana locales no podrán ser convocados ni tener lugar durante el período que media entre la convocatoria de las elecciones municipales y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno municipal».

(53) Así, por ejemplo, el artículo 28.4 de la Ley 12/2019 Navarra cuando dispone que «No se podrán promover consultas ciudadanas, cualquiera que sea su ámbito, sobre un asunto ya consultado, hasta transcurridos dos años desde la celebración de la consulta inicial». En este sentido es frecuente encontrar cláusulas de esta naturaleza en las consultas no referendarias. Véanse los artículos 47.2 o 50.2 de la Ley 7/2017 Andalucía cuando prevén que «Una vez publicado el decreto de convocatoria, no se podrán promover otras consultas sobre el mismo objeto hasta transcurridos dos años a contar desde la celebración de la consulta o desde la inadmisión de la iniciativa».

(54) Art. 26.4 Decreto 187/2018 R. Murcia.

(55) Art. 26.4 Decreto 187/2018 R. Murcia.

(56) Art. 26.4 Decreto 187/2018 R. Murcia. Este límite, como otros muchos, no es aplicable a todas las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el artículo 45 de la derogada Ley 11/2012 Navarra disponía que «1. Los ciudadanos y ciudadanas con residencia legal en la Comunidad Foral, individualmente y en su propio nombre, tendrán derecho a presentar a la Administración Pública, en las materias de la competencia de ésta, propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos. 2. Las propuestas no podrán recaer sobre disposiciones de desarrollo de las materias excluidas por la legislación foral reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Foral. 3. Las propuestas deberán contener necesariamente, para ser valoradas y analizadas, el texto propuesto, acompañado de una memoria justificativa con explicación detallada de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa, y deberán estar respaldadas por las firmas de 2.000 personas...».

Las limitaciones por una cuestión puramente numérica, recogidas en algunas normas autonómicas, como por ejemplo la Ley 12/2019 Navarra que las restringe a tres y cinco consultas al año, respectivamente en el ámbito autonómico y local —art. 28—, resultan muy cuestionables.

Este límite, que puede tener cierto sentido en los supuestos de iniciativa institucional, no nos parece razonable en el caso de iniciativas ciudadanas. Es cierto que las consultas suponen un esfuerzo económico y organizativo para las Administraciones pero no es menos cierto que si se pretende potenciar la democracia participativa este argumento no se puede sustentar. Una vez que el promotor o promotores presentan la iniciativa con las firmas válidas en los supuestos en los que sólo hay una fase, no parece de recibo que la Administración la inadmita por el mero hecho de que ya se ha llegado al número máximo permitido al año. Igualmente, resulta inadmisibles que en los procesos de iniciativas secuenciados en dos fases, una primera de admisión de la propuesta y una segunda de recogida de firmas, que una vez alcanzado el apoyo necesario, la Administración pueda no tramitarla, amparada en el argumento de que durante el desarrollo de esta última fase se ha alcanzado el número máximo de iniciativas anuales.

Esta última posibilidad se podría evitar limitando la presentación e iniciativas por promotores cuando haya otras en proceso de obtención de firmas que sumen el máximo permitido. Pero incluso esta opción resulta absurda pues se limitaría la iniciativa de un promotor por el mero hecho de la posibilidad de que las que se encuentren en la fase citada anteriormente puedan obtener unas firmas que no necesariamente tienen que llegar al número exigido, provocándose, en ese caso, la caducidad del procedimiento.

Además, este límite puede incluso emplearse de forma torticera por las administraciones, pues podrían cercenar las iniciativas de promotores para la apertura de procedimientos de una manera muy sencilla pues bastaría que ellas mismas de oficio articulasen los procedimientos y coparan el número máximo a celebrar cada año, escogiendo el tema u objeto que les interesase, dejando inoperativa la iniciativa de los ciudadanos en esta materia.

Regresando al argumento de la tramitación de la iniciativa presentada por los promotores, en los supuestos de la fase única, esto es que se presenta la solicitud junto con las firmas, la Administración, tras admitirla, salvo que existan límites que se hayan sobrepasado, deberá resolverla. Una resolución que entendemos que debe ser positiva a la celebración del proceso y deberá indicarse, al menos, la forma o instrumento elegido, la delimitación del objeto en su caso, procediendo a la notificación a los promotores y a la publicidad en el portal de participación correspondiente.

La Ley 7/2017 Andalucía va más allá y, como garantía, establece que una vez que se acuerde la realización del proceso deliberativo, aquel debe

iniciarse en un plazo máximo de treinta días desde la fecha de la resolución —art. 20.3—, pero por otra parte dispone que transcurridos tres meses desde la presentación de la incitativa sin que se acuerde el inicio, podrá entenderse rechazada la petición —Art. 14 *in fine*—. Una opción que consideramos desacertada pues deberíamos encontrarnos ante el ejercicio de una potestad reglada y, por tanto, considerar el silencio como negativo no tiene lógica alguna.

En el caso de las iniciativas de doble fase previstas en la Región de Murcia y en Navarra, la solicitud se valorará y se dictará resolución sobre su admisión. En este sentido la Ley 12/2019 Navarra, a nuestro juicio con buen criterio, prevé que si no se responde en un plazo de 15 días desde la fecha de Registro, la iniciativa se entenderá admitida a trámite (57). Y a partir de ese momento, se abrirá un plazo para la obtención de las firmas que se fija en seis meses en ambas Comunidades Autónomas (58). Un plazo que no necesariamente debe agotarse, pues en el momento en que alcance la cifra requerida y se presente se producirá la certificación por parte de la Administración y se deberá resolver no ya sobre la admisión sino sobre el proceso participativo mismo, como veremos más adelante. Un plazo que en el caso de superarse supondrá la caducidad y archivo de la iniciativa (59).

En las Comunidades Autónomas en las que se exige que junto con la solicitud se adjunten las firmas —Ley 7/2017 Andalucía y Ley 10/2014 Cataluña— (60), parece que la Administración se inhibe de cualquier tipo de colaboración o asistencia en este proceso de recogida de firmas y exclusivamente valorará la validez de las mismas. Tampoco colaborará con la publicidad de la iniciativa, pues no tendrá conocimiento de la misma hasta la presentación en el Registro correspondiente. Aunque esto no tiene mucho sentido y así lo razonable es que antes de comenzar cualquier proceso de recogida de firmas se registre, tras verificar la adecuación de la misma a la normativa por la que se regulan (61).

(57) Art. 38.2 y 41.2 Ley 12/2019 Navarra, respectivamente para las iniciativas de procesos participativos autonómicos y locales respectivamente.

(58) En el caso de la Ley 12/2019 Navarra se prevé la posibilidad de la prórroga del plazo que no podrá exceder del tercio del plazo originalmente establecido, si se observa algún tipo de causa de fuerza mayor y siempre y sólo en caso de solicitud por parte de la entidad promotora —art. 52—. Una ampliación que deberá notificarse, en caso de acordarse, al portavoz de la iniciativa y publicarse.

(59) Art. 20.5 Decreto 287/2018 R. Murcia y 42.5 y 39.4 Ley 12/2019 Navarra.

(60) Nada impide que los futuros reglamentos de las citadas leyes, como hace la Ley Navarra 12/2019 y el Decreto Región de Murcia 187/2018, puedan incorporar la separación de la admisión de la iniciativa del proceso de recogida de firmas, pues a nuestro juicio no existe problema jurídico para que se pudiese articular esta opción en el marco de las citadas normas.

(61) En este sentido, resulta muy clarificador el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea

En relación a las Comunidades Autónomas donde el proceso se divide en dos fases, existen diferencias significativas con respecto a las anteriores, comenzando por la publicidad de la admisión a trámite de la iniciativa (62). Así, en el caso de Navarra la misma se llevará a cabo en los espacios digitales de participación del Gobierno, en los casos de procesos participativos en la Administración Foral, y, en los supuestos de entidades locales, en los tablones de anuncios y, en su caso, en la página web de la entidad (63), y en la Región de Murcia en la plataforma de participación tecnológica de participación ciudadana (64). La Ley 12/2019 Navarra más allá cuando prevé las comisiones promotoras de las distintas iniciativas del Gobierno de Navarra (65), tanto las que impulsen iniciativas autonómicas como locales (66), que dispondrán de un espacio desde el que podrán defender su propuesta y difundirla, que será alojado en el espacio digital del Gobierno Abierto —art. 44.1—. En la misma se publicará el texto de la iniciativa, pero también la justificación de la iniciativa. Una justificación que podrá tener el formato o formatos que desee la Comisión promotora —vídeo, texto, audio o cualquier otro que pueda ser alojado en el espacio digital—, incluso ser modificado durante el proceso de recogida de firmas, pudiendo enlazarse a otras páginas o sitios web, con la única limitación que no «exista en ellos un ánimo de lucro» —art. 44.3—. Resulta muy acertada la previsión de la Ley Navarra 12/2019 en los supuestos de iniciativas ciudadanas locales cuando, al margen de la obligatoria publicación de la iniciativa completa en el tablón de anuncios y en la propia web por parte de la entidad local, prevé la publicación en los espacios digitales

cuando exige que las iniciativas que cumplan las condiciones establecidas en el presente Reglamento deben ser registradas por la Comisión antes de empezar a recoger declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Todo con el objeto de asegurar la coherencia y transparencia en relación con las iniciativas y evitar que se recojan firmas para una iniciativa que no se ciña a las condiciones establecidas en los Tratados Considerando 18.

(62) El Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea prevé la creación de un registro en línea que «comprenderá un sitio web público que proporcione información sobre la iniciativa ciudadana europea en general, así como sobre iniciativas concretas y el estado en que se encuentran» —art. 4.3—.

(63) Incluso se publicará, si así lo solicitan las comisiones promotoras, en los espacios digitales de participación del Gobierno de Navarra —art. 42.1 *in fine* Ley 12/2019 Navarra —.

(64) Art. 26.3 y 5 Decreto 187/2018 Región de Murcia.

(65) En relación a las entidades locales, el espacio digital de participación del Gobierno Abierto prestará una función de asistencia, cuando aquellas lo soliciten, pudiendo utilizar los recursos del citado Espacio para la promoción de la participación ciudadana en su propio ámbito local como, en su caso, un enlace a la página web de participación de la propia entidad local —art. 43.e) Ley 12/2019 Navarra—.

(66) En las iniciativas ciudadanas locales resulta muy interesante la previsión de la Ley 12/2019 Navarra.

de participación del Gobierno de Navarra cuando así lo solicite la Comisión Promotora, sin que la entidad local tenga ninguna capacidad de veto o limitación —art. 42.1—.

En este sentido, se prevé la creación de una unidad especializada en materia de participación cuya primera función atribuida es la de «garantizar la puesta en marcha de los procesos participativos de iniciativa ciudadana que consigan las firmas necesarias, asesorando y prestando apoyo técnico a la comisión promotora de la misma» —art. 45.a) Ley Navarra 12/2019—.

4. Número de firmas y su recogida

Una vez admitida a trámite la iniciativa se abrirá un plazo para la recogida de firmas que se fija en seis meses en Navarra y en la Región de Murcia desde la admisión a trámite de la iniciativa. A partir de ese momento, los ciudadanos se podrán adherir a la iniciativa. Un proceso en el que está prevista la colaboración de la Administración para facilitarlos, ya sea mediante la publicidad de la iniciativa como facilitando el proceso de firmas digitales (67).

Así la Ley 12/2019 Navarra prevé que las Comisiones promotoras dispongan de un lugar en el Espacio Digital del Gobierno Abierto. Un espacio que contendrá el texto, la justificación de la iniciativa, que permitirá, al margen de la firma digital —incluida la solicitud por primera vez de la misma (68)—, la gestión por parte de los promotores de las firmas que logren (69). En el caso de la Región de Murcia la iniciativa se dará de alta en la plataforma tecnológica, facilitando mediante medios electrónicos la recogida de firmas electrónicas para que los ciudadanos puedan adherirse a la iniciativa (70). Sin embargo, no resulta razonable que el sistema para recogida de firmas se limite

(67) El Decreto 187/2018 R. Murcia exige que la plataforma tecnológica de participación ciudadana dará información detallada del procedimiento y de la documentación derivada de cada una de las iniciativas ciudadanas registradas (art. 26.7).

(68) Art. 44.2 Ley 12/2019 Navarra. Este espacio también dispondrá de un contador con las firmas recogidas hasta el momento y otro con los días que restan hasta que se agote el plazo establecido para la recogida de las firmas.

(69) Art. 44.1 Ley 12/2019 Navarra. El Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, en un sentido similar afirma que la Comisión pondrá a disposición de los interesados un registro en línea que permita a los grupos de organizadores gestionar sus iniciativas durante todo el procedimiento —art. 4.3—. Este registro comprenderá un sitio web público que proporcione información sobre la iniciativa ciudadana europea en general, así como sobre iniciativas concretas y el estado en que se encuentran, debiendo ser actualizada periódicamente poniendo a disposición pública la información presentada por los grupos de organizadores.

(70) Art. 26.5 Decreto 187/2018 R. Murcia.

a las realizadas de forma electrónica en los espacios digitales establecidos. Esa imposición supondría limitar las opciones de participación. De hecho, el objetivo de la Administración cuando facilita estos medios para la gestión del proceso, incluida la recogida de firmas, sin perjuicio de ser en sí misma una forma de colaborar y prestar asistencia, debe ser la de hacer la participación más accesible, eliminando obstáculos que impidan la misma (71). No tendría mucho sentido, provocando una situación paradójica, que la medida prevista para dotar de accesibilidad a los ciudadanos para apoyar una iniciativa, pudiera tener a su vez un efecto limitativo o restrictivo. En consecuencia, las firmas digitales en los espacios habilitados por la Administración deben articularse como una posibilidad pero en ningún caso deben operar como una restricción.

Así, al margen de las firmas digitales se deberían permitir todos los medios para la recogida de las mismas previstas para las iniciativas legislativas populares (72), pues nos encontramos ante una forma de participación administrativa que no debería limitarse por una mera cuestión de forma (73). De esta manera, lo razonable en caso de ausencia de regulación en relación a las formas de recogida de las firmas y acreditación de las mismas, sería seguir el esquema y requisitos previstos para las consultas no refrendarias mediante votación previstas en las leyes de participación. Así, por ejemplo, la Ley Navarra 12/2019 de manera general para todas las consultas, incluidas las iniciativas que estamos abordando, contempla, al margen de las tramitadas mediante un sistema de usuario y contraseña validado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a través de los espacios digitales de participación—art. 49—:

(71) El sentido de la habilitación de un sistema de recogida de firmas de forma electrónica articulado por la Administración debería tener el propósito de hacer accesible el instrumento de la iniciativa. El Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea cuando prevé que «Con el fin de hacer que la iniciativa ciudadana europea sea más accesible, menos engorrosa y más fácil de utilizar para los organizadores y los ciudadanos, la Comisión debe establecer y gestionar un sistema central para la recogida de declaraciones de apoyo en línea. Este sistema debe ponerse gratuitamente a disposición de los grupos de organizadores y tener las características técnicas necesarias que permitan la recogida en línea, incluido el alojamiento de datos y los programas informáticos, así como características de accesibilidad que permitan a los ciudadanos con discapacidad prestar apoyo a las iniciativas» (Considerando 21).

(72) Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

(73) El Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea con el objeto de facilitar el sistema de recogida de firmas prevé un sistema central de recogida en línea pero también prevé la recogida en formato papel —art. 9.1—.

— Firma electrónica, de acuerdo a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

— Firmas en papel. El procedimiento a seguir se establecerá reglamentariamente, y en todo caso se facilitará una plantilla homogénea en los espacios digitales de participación. Podrán acreditar la validez de las firmas en papel:

— Una notaría.

— Una secretaría municipal o personal funcionario en quien delegue.

— Cualquier persona designada para ello por la Comisión Promotora, siempre que se encuentre en plena posesión de sus derechos civiles y políticos, y se comprometa por escrito ante cualquiera de las entidades inmediatamente anteriores.

— Plataformas digitales de recogida de firmas con control auditado que cumplan la normativa europea de protección de datos.

Firmas mínimas exigidas

	Número de apoyos		Particularidades	
	Autonómico	Local*		
Cataluña (70) 2014	Min. 20.000 firmas	Municipios <5000 hab.	5% firmas de las personas llamadas a participar.	Aplicables a los procesos dirigidos al conjunto de la población, en las modalidades de encuesta, audiencia pública, foros de participación ... En los procesos dirigidos a colectivos específicos, se pueden reconocer la iniciativa ciudadana en los términos que se establezcan, calculando los porcentajes, tomando como referencia el ámbito subjetivo al que se dirige el proceso.
		>5.000 a 10.000 hab.	3%, min. 50 firmas.	
		20.001 a 100.000 hab.	2%, min. 600 firmas.	
		>100.000 hab.	1%, min. 2.000 firmas.	
Andalucía 2017	Min. 20.000 firmas	El número de firmas lo determinará el Reglamento de participación ciudadana	No se puede superar el límite de las 20.000 firmas. Se prevé como referencia las cifras previstas para las consultas populares locales: Municipios: Hasta 5.000 hab., el 10%. 5.001 a 50.000 hab., 500 + 7% de los hab. que excedan de 5.000. 50.001 a 100.000 hab., 3.650 + 5% de los que excedan de 50.000. > 100.000 hab., 6150+ 3% de los que excedan de 100.000 hab.	Previsto expresamente para los procesos de deliberación participativa. Si se acuerda la realización debe comenzar en el plazo de 30 días desde la resolución. Las personas o entidades que presenten la solicitud tendrán la condición de promotoras.

Región Murcia 2018	2.000 firmas		<p>En el plazo de 30 días desde el registro de la solicitud en la Consejería competente en materia de participación, se hará pública y se remitirá a la Consejería competente para que se pronuncie sobre la admisión.</p> <p>Admitida la misma: se establece un plazo de seis meses para alcanzar las firmas previstas.</p> <p>Transcurrido el plazo se declarará el archivo.</p> <p>Si se alcanza se da traslado a la Consejería competente quien debe pronunciarse sobre la puesta en marcha de la actuación.</p>
Navarra 2019	5.000 firmas	<p>Municipios >50.000 hab: 2% personas empadronadas, min. 1.500 firmas.</p> <p>Municipios y concejos de 2.000 a 50.000 hab. empadronados, 3% min. 120 firmas.</p> <p>Municipios y concejos <2.000, el 6% personas empadronadas, min. 15 firmas.</p>	<p>Una vez admitida a trámite hay un plazo de seis meses para alcanzar las firmas y, en caso contrario, se dará por caducado el expediente.</p> <p>Si se logran, en el plazo de un mes se inicia el proceso.</p>

En cuanto a las condiciones o requisitos que deben cumplir los firmantes no deberían superar los previstos para la participación en los procesos una vez abiertos, incluso ser inferiores (75). De hecho, consideramos que podrían articularse tres niveles de exigencia, donde el de menor intensidad debería ser el requerido para los promotores de la iniciativa, el nivel medio para los firmantes y el más exigente para los que participen efectivamente el proceso. Téngase en cuenta que el primer nivel no tiene ninguna capacidad de decisión más allá que el de la presentación de la iniciativa. El segundo, esto es, el relativo a los firmantes, exclusivamente apoyan una iniciativa para que se abra un proceso participativo y, sólo sobre los terceros recae la participación efectiva y sobre ellos debe, en su caso, recaer el mayor nivel de exigencia.

Pese a los argumentos esgrimidos, esta opción no ha sido la elegida o seguida por los legisladores autonómicos, los cuales requieren con carácter general los mismos requisitos a los ciudadanos para participar en el proceso

(74) En Cataluña, los porcentajes establecidos pueden ser inferiores si así lo determina la normativa propia de la entidad local —art. 44.5 Ley 10/2014—.

(75) De hecho, se produce una situación difícil de explicar en la medida que las entidades ciudadanas pueden participar en los procesos participativos, incluso existe una clara orientación en las leyes autonómicas a potenciarlas, mientras que no pueden firmar una iniciativa. El problema quizá del modelo de presentación de iniciativas es que no ha sido capaz de separarse lo suficiente del clásico de iniciativa legislativa popular y, por tanto, en este caso quien puede lo máximo, es decir, participar, no puede lo mínima, que es solicitar la apertura de un proceso de participación ciudadana.

participativo que para firmar la iniciativa que como veremos más adelante pueden ser variados (76).

Comunidad Autónoma	Requisitos para la firma de la iniciativa		
Andalucía Ley 7/2017	Ciudadanos con capacidad de obrar conforme a la normativa básica de procedimientos administrativo común.	Que tengan la condición política de andaluces. Las personas extranjeras residentes en Andalucía.	
Cataluña Ley 10/2014	> 16 años que puedan participar en los procesos.		
Navarra Ley 12/2019	Proc. locales	>16 años.	
	Proc. Autonómicos	> 1 año empadronamiento	Inscripción en el Registro de participación
Región de Murcia Ley 12/2017	Ciudadanía Región de Murcia.		

Una vez abierto el proceso de recogida de firmas, cuando este sea el modelo, se establece, como hemos visto, un plazo de seis meses para la obtención de las mismas.

Un plazo que como es evidente no tiene por qué agotarse pues una vez se alcance el número requerido de firmas podrá darse por finalizado. Aunque, por ejemplo, la Ley Navarra 12/2019 deja esta opción en manos de la comisión

(76) Arts. 20.1 en relación con el art. 6 Ley 7/2017 Andalucía; 39.3 y 42.4 Ley 12/2019 Navarra, 44.2 Ley 10/2014 Cataluña y 33.2.c) Ley 12/2014 R. Murcia. Una cuestión controvertida es la relativa a la edad para poder participar en los procesos participativos y, en este caso, firmar una iniciativa ciudadana. La tendencia, como veremos en el epígrafe 4.1.2.3 *Participación y menores*, está evolucionando hacia la extensión del derecho a partir de los 16 años e incluso menos. Así, por ejemplo, el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, parte de la necesidad de fijar una edad mínima para apoyar una iniciativa. Una edad que manifiesta que debe coincidir con la edad en la que los ciudadanos puedan votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, se argumenta que «Con el fin de aumentar la participación de los ciudadanos más jóvenes en la vida democrática de la Unión y explotar así todo su potencial como instrumento de democracia participativa, los Estados miembros que lo consideren adecuado deben poder fijar la edad mínima para apoyar una iniciativa en los 16 años y deben informar de ello a la Comisión. La Comisión debe revisar periódicamente el funcionamiento de la iniciativa ciudadana europea, en particular por lo que se refiere a la edad mínima para poder apoyar las iniciativas. Se anima a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de fijar dicha edad mínima en los 16 años, de conformidad con su Derecho nacional» (considerando 7º).

promotora. Esto es finalizar el proceso de recogida de firmas o continuar hasta concluir el plazo fijado inicialmente obteniendo más firmas de las necesarias — art. 50.2—. Esta última opción que podría parecer que no tiene sentido *a priori*, puede tenerlo no desde un punto de vista material, pues una vez alcanzado el número que no es de mínimos, la iniciativa habrá logrado su objetivo. Sin embargo, se puede encontrar algún argumento que permita explicar el por qué una comisión promotora quisiera agotar los plazos. Entre ellos, se encuentran argumentos de legitimidad de la iniciativa, argumentos de publicidad, en la medida que durante el plazo de recogida de firmas se hace campaña a favor de la misma incluso un argumento temporal pues puede ser que la Comisión promotora, por el motivo que sea haya previsto agotar los plazos.

5. Finalización del procedimiento y vinculación de la iniciativa

Una vez finalizado el proceso de recogida de firmas y alcanzado el número, hay de momento dos modelos:

El primero representado por la Ley 12/2019 Navarra que hace recaer la tramitación sobre la comisión promotora, que deberá acreditar las firmas ante la entidad local o la Administración autonómica, quien deberá verificar que se ajustan a los requisitos exigidos. Y así se prevé que aquella presentará las firmas ante la Unidad especializada en participación del Gobierno de Navarra o ante la Secretaría de la Entidad Local, a quien corresponderá comprobar la validez de las mismas y de las acreditaciones y emitirá las correspondientes certificaciones registrales (77).

En el segundo, representado por el Decreto 187/2018 Región de Murcia, la tramitación parece recaer sobre la consejería competente en materia de participación pues ella, una vez alcanzado el número de firmas en la plataforma tecnológica de participación ciudadana, dará traslado a la consejería competente (78).

La razón que justifica esta diferencia radica esencialmente en el rol que desempeñan las comisiones promotoras en el sistema de recogida de firmas. Así, en Navarra en cuanto a los medios de recogida de firmas, al margen de los digitales, se prevén otros muchos que escapan del control y gestión de la Administración, como hemos visto en el apartado anterior, hecho que obliga a que la Comisión promotora juegue un papel importante en el impulso de la

(77) Art. 50.3 Ley 12/2019 Navarra. Igualmente, con buen criterio, la norma prevé que «todas las personas y entidades capacitadas para la acreditación de firmas incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades legalmente establecidas» —art. 50.4—. Con todo, sería oportuno que en esta materia se contemplase un régimen sancionador, hasta ahora inexistente.

(78) Art. 26.6 Decreto 187/2018 R. Murcia.

iniciativa. Sin embargo, en la Región de Murcia al contemplarse exclusivamente, o así parece desprenderse del contenido del desarrollo reglamentario de la Ley, la posibilidad de firma efectuada por medios electrónicos en la Plataforma tecnológica de participación ciudadana que depende de la Consejería competente en materia de participación, la Administración de oficio impulsa el procedimiento sin necesidad de ningún otro impulso por parte de los promotores. Este hecho puede justificar por qué el Decreto 187/2018 R. Murcia no exige un número mínimo de personas para promover la iniciativa, pues el papel de los mismos una vez que se inicia el trámite es en gran medida irrelevante.

En este sentido, resulta de interés la previsión de la Ley 12/2019 Navarra que exige que acreditadas las firmas y computado el número válido de las mismas, se alcance o no el número mínimo, la Unidad de Participación del Gobierno de Navarra o, en su caso, la Secretaría de la entidad local, lo publicarán en el Boletín Oficial de Navarra o en el tablón de anuncios de la entidad local, según corresponda, así como en sus respectivas páginas web, y lo comunicarán a los promotores y a la institución destinataria de la misma —art. 53—.

En el caso de que no se logren las firmas necesarias, como hemos repetido varias veces, caducará la iniciativa, pero esta caducidad no debería ser inocua y, por tanto, tener alguna consecuencia. Así, la Ley 12/2019 Navarra prevé en esos casos la imposibilidad de presentar otra iniciativa similar durante un año, a contar desde la extinción del plazo —art. 51.2—.

Sobre la eficacia de las iniciativas y su carácter vinculante para la Administración una vez que prosperan poco contemplan las normas autonómicas, hecho que no nos parece de recibo. No parece muy sensato admitir a trámite una iniciativa ciudadana, facilitar la recogida abriendo espacios digitales para ello, esperar la recogida de firmas, verificar la validez de las mismas y después que la Administración pudiera decidir no abrir el proceso concreto. Así, en el caso de Navarra automáticamente después de recibir la certificación registral que acredite la consecución de firmas exigida, el órgano competente no tiene otra posibilidad que convocar el proceso participativo pertinente, eso sí, a través del instrumento que estime la Administración, fijándose incluso un plazo bastante breve, de un mes, para hacerlo (79). Sin embargo, en una posición distinta la Región de Murcia, cuando lejos de aceptar la iniciativa y convocar el proceso participativo, cuenta con un procedimiento previsto que consiste en que la consejería competente en materia de participación trasladará que se ha alcanzado el número de firmas necesarias a la consejería competente en la materia correspondiente, que deberá pronunciarse acerca de la puesta en marcha de la actuación solicitada. Por tanto, parece que podría no aceptarla, y como culmen, se exige que se motive la opción presentada, como si este

(79) Art. 39.5 y 42.6 Ley 12/2019 Navarra.

último hecho pudiera ser una opción (80). La posibilidad de no tramitar la iniciativa nos parece inadmisibile, pues recordemos que una vez presentada, como hemos visto, debe ser remitida a la consejería competente por razón de la materia quien, en ese momento, debe estudiar la admisibilidad de la misma. Por tanto, una vez admitida, si se alcanzan las firmas necesarias, no parece aceptable que la consejería competente por razón de la materia, quien tuvo la posibilidad de posicionarse sobre la admisibilidad de la iniciativa, pueda ahora vetarla. Por este motivo, entendemos que cuando la norma se refiere a que «deberá pronunciarse expresamente acerca de la puesta en marcha de la actuación solicitada, motivando la decisión adoptada», no se cuestiona la puesta en marcha del proceso, sino de otras cuestiones como los instrumentos o cuestiones formales o procedimentales.

En este campo resulta muy interesante la previsión del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, cuando establece la obligación de la administración de ofrecer la posibilidad de exponerla en una audiencia pública. Es cierto que las iniciativas reguladas en el citado Reglamento no son las iniciativas de participación ciudadana que estamos abordando, sino que son más similares a las iniciativas legislativas populares y, por tanto, estas últimas requieren la posterior tramitación normativa. Este hecho hace interesante que los promotores puedan exponer en audiencia pública los argumentos por los que consideran de interés la iniciativa e incluso los pormenores del proceso realizado y porque deberían apoyarla. En el caso de los procesos participativos ciudadanos, el interés de la audiencia pública, una vez concluido el trámite de la iniciativa, alcanzándose las firmas requeridas, es distinto. La obtención de las firmas debería conducir a la apertura del proceso de participación ciudadana, que no necesariamente a la adopción de las medidas que se propongan tras el proceso mismo, pues lo vinculante para la Administración será articular el proceso y no el resultado que se pudiera derivar del mismo. Por tanto, la audiencia podría, en los casos que se estime oportuno, tener el sentido de hacer ver a los responsables políticos y administrativos y a todos aquellos que pudieran tener interés, la importancia del procedimiento de participación previsto, pudiendo exponerse los resultados del proceso de recogida de firmas, las sugerencias que se hayan podido obtener y proponer el instrumento de participación.

VI. FASES DEL PROCESO PARTICIPATIVO COMO ELEMENTO DEFINIDOR

Como hemos visto en el epígrafe dedicado al concepto existen una serie de elementos que son importantes y definidores de los procesos participati-

(80) Art. 26.6 *in fine* Decreto 187/2018 R. Murcia.

vos, sin embargo no son el eje central que definiría un proceso participativo sino que lo que realmente lo configura como tal, con toda la flexibilidad y matizaciones necesarias, serían sus fases, en las que se deben garantizar los elementos anteriores. Unas fases que deben permitir de manera efectiva la participación ciudadana no solo de manera real, transparente y eficaz, sino también de manera responsable. Así, todo proceso participativo debería incluir —la Ley 10/2014 Cataluña expresamente manifiesta que en todo proceso deberán garantizarse—, a grandes rasgos tres secuencias (81). La primera de ellas sería la fase de información, en la cual se debe facilitar la información para garantizar una participación efectiva y responsable, al disponer de todos los elementos de juicio para poder realizar contribuciones con el suficiente conocimiento de causa. Una información que debe ser accesible —no solo mediante publicidad activa, en su caso, sino también en el caso de los ciudadanos seleccionados para integrarse en el proceso mediante la comunicación directa y comprensible (82)—.

Así, en los principios de las distintas leyes autonómicas que regulan la participación, se recogen generalmente cuatro vinculados con la información como son: a) veracidad (83), accesibilidad (84), facilidad y comprensión (85).

(81) La Ley 10/2014 Cataluña contempla una cuarta fase pues antes de la deliberación incluye la valoración de propuestas pero en el fondo, la deliberación podría incluir esta última —art. 2.3 y 46.1—. Además, prevé que «los procesos de participación ciudadana, además de las fases del art. 46.1, deben incorporar, si la naturaleza del proceso lo permite, una fase de deliberación o debate, con la participación de personas y entidades, responsables de la administración convocante y expertos a su servicio o independientes» —art. 46.2—. Una Comunidad que ya incluyó en su Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales las tres fases cuando, en su artículo 56, bajo la rúbrica procesos de participación, dispone que: «1. Las administraciones competentes en materia de servicios sociales deben establecer procesos de participación en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales. 2. Se entiende por proceso de participación, a los efectos de la presente Ley, el que, de una forma integral, 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».

(82) Como veremos en el apartado de Registros, las personas que se encuentran inscritas en los respectivos censos o registros de participación recibirán la información de forma personal.

(83) Cfr. arts. 4.d) Ley 7/2017 Andalucía; 2.o) Ley 8/2015 Aragón; 6.c) Ley 10/2019 C. Madrid y 3.c) Ley R. Murcia 12/2014.

(84) Cfr. arts. 4.i) Ley 7/2017 Andalucía; 2.l) Ley 8/2015 Aragón; 4.1.l) Ley 12/2019 I. Baleares y 3.d) Ley R. Murcia 12/2014.

(85) Cfr. arts. 4.g) Ley 7/2017 Andalucía; 2.h) Ley 8/2015 Aragón; 4.1.k) Ley 12/2019 I. Baleares; 6.d) Ley 10/2019 C. Madrid y 3.n) Ley 12/2014 R. Murcia.

La segunda fase sería de deliberación, en la que se produce un intercambio de informaciones, opiniones y reflexiones acerca del objeto de participación. Una fase característica de los procesos participativos que no se produce en otros mecanismos de participación.

La tercera y última fase sería la de rendición de cuentas o más adecuadamente, como establece la Ley 8/2015 Aragón, de retorno (86). Una fase en la que se da una respuesta motivada a las distintas propuestas y aportaciones incorporadas en la fase de deliberación, evaluando su incidencia en la política pública (87).

La falta o ausencia de alguna de estas fases supondría la imposibilidad de considerar la actividad de que se tratase como un proceso participativo.

Este sería el ejemplo de la participación prevista en los trámites de información pública, donde lo que se articula no es un procedimiento participativo sino un mecanismo de participación que da lugar a distintos derechos como son los relativos a formular alegaciones, el acceso al expediente o el derecho, establecido formalmente, a una respuesta motivada. Pero igualmente sucede en la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015 (88), cuando se establece que con carácter previo a la elaboración del proyecto de ley o anteproyecto o de reglamento, se substanciará una consulta

(86) Consideramos más acertado denominar la fase como de retorno más que de rendición de cuentas, pues de lo que se trata es de que la Administración reconozca el trabajo realizado, valore las propuestas y se posicione sobre lo que hará con las mismas. La rendición de cuentas entendemos que es algo distinto y no necesariamente debe ir vinculado a un proceso concreto, pues debería ser algo más genérico sobre el sistema o procesos de participación realizados y el grado de implementación o aceptación con carácter general.

(87) Art. 56.4.c) Ley 8/2015 Aragón.

(88) En este sentido, la propia exposición de motivos de la Ley 39/2015, en una apuesta por los mecanismos de participación ciudadana que no por los procesos de participación, manifiesta que «Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 "Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement"».

pública en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Así como cuando se prevé que, con independencia de la consulta previa, la publicación del texto en el portal web correspondiente, cuando afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. En todos ellos falta la fase deliberativa e incluso la de retorno aparece difusa, aunque la de información es muy clara (89).

De hecho, hay otra diferencia que reside en la naturaleza invalidatoria de la falta de realización de los trámites de audiencia o consulta, pues los supuestos previstos en la Ley 39/2015 pueden tener efectos invalidatorios, mientras que en el caso de los procesos participativos su no realización o finalización no tienen consecuencias invalidatorias sobre el resultado del proceso final.

Unos derechos con los que se garantizan fases como la de información y parcialmente la de retorno, pero en ningún caso la de deliberación que es realmente la definitiva (90), la que da sentido a los procedimientos participativos, pues las otras dos fases son instrumentales de la primera y su obligatoriedad deriva de ese carácter necesario de los mismos para la plena efectividad de la fase deliberativa. La fase de información permite tener conciencia y conocimientos que permitan que los ciudadanos que participan puedan deliberar de forma responsable, llegando a soluciones, propuestas y evaluaciones, que pueden resultar adecuadas, asumibles o no, pero en todo caso adoptadas con todos los conocimientos necesarios.

La fase de retorno, por el contrario, tiene la función de evaluar por parte de la Administración el proceso participativo, apreciando el trabajo de los sujetos que han participado, las valoraciones y las conclusiones a las que se llegaron, señalando los compromisos que se asumen, en su caso, al igual que el periodo o el tiempo en que se llevarán a cabo, y en los supuestos en los que la Administración decida no adoptarlas, debe explicar cuál es el motivo.

(89) En este sentido, la Ley 39/2015 prevé que «La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» —art. 133.3—.

(90) De hecho, cuando algunas leyes se refieren a los procesos de participación e incluyen entre ellos los de deliberación, como hemos mantenido, parece un sinsentido, pues no es posible un proceso participativo sin que sea deliberativo, por lo que parece una perogrullada.

En este sentido, como hemos visto en el apartado anterior, las leyes autonómicas, emplean una disparidad de criterios para definir los procesos participativos en los que se confunden procesos con instrumentos de participación e incluso con mecanismos de participación. Una confusión que debería ser superada pues induce al error conceptual. La participación o el derecho de participación puede hacerse efectivo de muchas formas y una de ellas son los procesos participativos. Unos procesos que, con independencia de otras muchas cuestiones, se deben identificar por sus fases a la hora de canalizarlos. Por tanto, resulta necesario superar el «caos» conceptual de las leyes autonómicas y entender el proceso participativo como todo aquel en el que se garantizan las tres fases que lo conforman.

Así consideramos que no es necesario delimitar concretamente los procesos participativos, salvo que la Ley quiera hacerlo obligatorio en algunos casos o ámbitos, pues lo importante es reconocer el derecho de participación como por ejemplo hace la Ley 10/2019 C. Madrid, cuando procede a enumerar derechos como son los de participación y colaboración en la definición de políticas públicas —art. 58—, derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general —art. 60—, derecho a proponer iniciativas reglamentarias —art. 61— (91), derecho a formular propuestas o actuaciones de interés público —art. 62—, que podrán o no articularse a través de procesos participativos. Pensemos, por ejemplo, en la participación a través de propuestas y sugerencias en cualquiera de los ámbitos anteriores, que puede ser un proceso participativo si se respetan las fases establecidas —de información, de deliberación y de retorno— pero también puede ser un simple instrumento participativo si faltan dichas fases.

En este sentido, y al hilo de la Ley 10/2019 C. Madrid que prevé el derecho a la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, se podría plantear si la participación a la que se refiere es la contemplada y señalada más arriba correspondiente a la Ley 39/2015. Pero además debemos cuestionarnos si en el seno de un procedimiento de elaboración normativa o del cualquier otro en el marco de los derechos de participación establecidos, ¿se podría abrir en su interno un proceso participativo?

(91) En este sentido, véase el art. 38.1 Ley 12/2019 I. Baleares cuando impone que «Los instrumentos normativos de carácter reglamentario —cuando no se refieran a materias excluidas de las iniciativas legislativas— se someterán con carácter general a un proceso de participación ciudadana en su fase de elaboración». Pero, ¿este proceso se refiere realmente a un proceso participativo, con las fases establecidas y que hemos mencionado o simplemente quiere hacer alusión a que debe prever un cauce para la participación ciudadana? Un cauce, por cierto, ya previsto en la Ley 39/2015.

VII. BASES DEL PROCESO

Las distintas leyes autonómicas, con mayor o menor acierto, han definido los procesos participativos y los aspectos básicos que a su juicio han considerado oportunos, tanto procedimentales como materiales. En este escenario cobra una especial relevancia por sus múltiples implicaciones en el desarrollo del proceso participativo, lo que sería el equivalente al pliego de condiciones o a las bases de concurso, esto es el acuerdo básico participativo —art. 21 Ley 7/2017 Andalucía— las bases de proceso —art. 18 Ley 12/2018 Navarra— o proyecto de participación —art. 17 Decreto 187/2018 R. Murcia—, un instrumento que, pese a su importancia, no contemplan todas las normas.

Con todo, también es cierto que algunas, como es el caso de la Ley Cataluña 10/2014, incluyen la mayoría de los contenidos y materiales de las bases del acuerdo en la convocatoria del proceso participativo (92).

1. Contenido

Las leyes autonómicas que han regulado este particular difieren notablemente en relación al contenido del acuerdo de participación pese a la relevancia que tiene, pues marcará el desarrollo del proceso. Unos contenidos que tienen la naturaleza de mínimos y, por tanto, podrían ser implementados con otros datos necesarios para el proceso en concreto.

De esta manera, el contenido suele estar compuesto por las siguientes cuestiones que se pueden agrupar en:

a) Sustantivas que incluyen aquellas relativas al objeto del proceso deliberativo:

— El asunto o asuntos objeto de deliberación, concretado en una propuesta o proyecto inicial (93).

En este sentido, el Decreto R. Murcia va más allá cuando exige que también se incluya «el contexto en el que se enmarca, mediante un resumen de la fundamentación de dicha iniciativa o actuación, sus antecedentes, la situación del sector y la necesidad social o sectorial detectada» —art. 17.3.b)—.

(92) Véase el art. 47 Ley 10/2014 Cataluña.

(93) Arts. 21.2.c) Ley 7/2017 Andalucía y 18.a) Ley 12/2019 Navarra y 17.3.a) Decreto 187/2018 R. Murcia. Este último precepto es más preciso que los respectivos de Andalucía y Navarra, cuando incluye «La identificación y resumen de la iniciativa, actuación, plan, programa, proyecto o disposición de carácter general objeto del proceso de participación».

- Los objetivos, finalidades y resultados esperados del proceso de participación ciudadana (94).
 - Las Administraciones Públicas afectadas y el público interesado (95).
 - La identificación de los participantes en el proceso (96).
- b) Procedimentales. En este grupo se ubicarían todas aquellas que afectan a la forma en que se desarrollará el proceso:
- Órgano competente para la coordinación del proceso (97).
 - Los recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo del proceso (98).
 - Las vías o medios de información de la apertura y desarrollo del proceso (99).
 - El tipo de proceso participativo e instrumentos (100).
 - Las actividades previstas para garantizar la deliberación y el calendario aproximado de las mismas (101).
 - La indicación de los lugares donde se vayan a realizar las actividades del proceso participativo (102).
 - La duración máxima del periodo de deliberación que en el caso de la Ley 7/2017 Andalucía y de la Ley 12/2019 Navarra se establece que no podrá exceder de cuatro meses desde la publicación de la apertura del proceso en el boletín oficial correspondiente (103).

2. Publicidad

La publicidad del acuerdo básico resulta esencial para favorecer y facilitar la participación ciudadana, sin olvidar el argumento de la transparencia, en su

(94) Entre otros, véanse los arts. 47.1.b) Ley 10/2014 Cataluña y 17.3.c) Decreto 187/2018 R. Murcia

(95) Arts. 47.a) y 18.e) Ley 12/2019 Navarra.

(96) Art. 17.3.a) Decreto 187/2018 R. Murcia.

(97) Arts. 21.2.c) Ley 7/2017 Andalucía y 18.b) Ley 12/2019 Navarra.

(98) Art. 17.3.f) Decreto 187/2018 R. Murcia.

(99) Arts. 21.2.e) Ley 7/2017 Andalucía, 18.f) Ley 12/2019 Navarra y 17.4 Decreto 187/2018 R. Murcia.

(100) Arts. 18.e) Ley 12/2019 Navarra y 21.2.a) Ley 7/2018 Andalucía.

(101) Art. 18.d) Ley 12/2019 Navarra.

(102) Art. 18.g) Ley 12/2019 Navarra.

(103) Arts. 21.2.d) Ley 7/2017 Andalucía y 18.c) Ley 12/2019 Navarra. En los mismos preceptos se contempla la posibilidad ampliar este plazos a seis meses de forma razonada cuando se trate de supuestos de especial complejidad.

acepción de publicidad activa (104). Todo ello en la medida que la participación necesita de la información, sin la cual aquella no se puede materializar en puridad. Una información que comienza con hacer pública la existencia de un proceso participativo y también sus reglas de juego, entre otros argumentos para poder verificar y, en su caso, «denunciar» los defectos en la configuración del mismo y controlar si se han previsto las garantías exigidas. Pues las bases del proceso participativo no deben entenderse como una cuestión reducida a los participantes, sino que van más allá pues todos los ciudadanos son potenciales interesados y la misma participación se manifiesta a través de la información, pues en sí mismo informarse es participar (105). De hecho, las bases van más allá del contenido habitual de un pliego o de las bases de un concurso como es lógico pues la finalidad es otra bien distinta, ya que entre otras cuestiones contiene un importante apartado dedicado a la información del objeto del proceso, así como una serie de cuestiones de gran relevancia como son los instrumentos que se articularán para llevar a cabo el mismo, que pueden ser muy diversos y complejos (106).

En este sentido, el Decreto 187/2018 R. Murcia opta por un criterio de publicidad del proyecto de participación de forma expresa, algo que no impide al resto de Comunidades llevar a cabo la publicidad de sus acuerdos o convocatorias. Así exige, con un criterio que compartimos plenamente, la obligación de publicarlo, ya sea en su totalidad o de forma resumida, en la plataforma tecnológica de participación ciudadana de la Comunidad Autónoma, y concreta la necesidad de que se indiquen el calendario de actividades, los plazos e instrumentos. Todo ello con el fin de facilitar la participación de los ciudadanos y sin perjuicio, como hemos comentado, del deber de informar de su contenido por medios telemáticos a los inscritos en el censo (107).

(104) Así, expresamente, la Ley 7/2017 Andalucía incluye entre sus finalidades «Garantizar a la ciudadanía la información en los procedimientos que promuevan, desarrollen o tramiten las administraciones públicas para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública» —art. 3—.

(105) De hecho, como veremos más adelante, los ciudadanos inscritos en los respectivos censos o registros de participación cuentan con determinadas ventajas entre las que se halla ser informados directamente a través de medios electrónicos de los procesos e instrumentos participativos que se vayan a articular, sin que ello signifique que la Administración no tenga el deber de informar a todos los ciudadanos a través de la publicidad en los respectivos portales de participación.

(106) En el apartado de *Finalización del procedimiento y vinculación de la iniciativa*, donde apuntamos que en los casos de iniciación del proceso participativo por iniciativa ciudadana debería también, al menos, proporcionar a la entidad promotora, proponer el modelo de proceso participativo y los instrumentos a través de los cuales se podría llevar a cabo.

(107) Art. 17.4 Decreto 187/2018 R. Murcia.

En este mismo sentido, la Ley Cataluña 10/204 prevé que tanto la convocatoria como la información relativa al colectivo o colectivos invitados a participar (entre la que se encuentran los objetivos del proceso, que deben especificar claramente cuál es la actuación pública que se somete a consideración ciudadana, las alternativas que plantea la institución convocante, si las hay, y la documentación e información necesarias para poder formarse una opinión) deben «difundirse públicamente de forma clara y fácilmente inteligible y deben ser también difundidas y accesibles mediante la correspondiente web institucional» —art. 47.2—.

VIII. CONCLUSIONES

1. Sobre la colaboración y la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana puede ser muy amplio y tener muy distintas acepciones que *a priori* serían todas correctas y aceptables en una definición amplia de la misma, aunque ello pueda suponer el riesgo de llegar a referirse a cualquier cosa o no significar nada en concreto. En este sentido, resulta esencial no confundir la colaboración ciudadana que tiene una dimensión unidireccional, donde el papel del ciudadano no puede definirse como pasivo, aunque sí que es limitado —este sería el caso de la figura del *Whistleblower* o la participación en encuestas— de la participación ciudadana que debe ser algo más, de la que se debe predicar ese carácter bidireccional. Todo ello en la medida que, como señala TUR AUSINA, 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.

2. Sobre la participación ciudadana en las leyes autonómicas: un primer paso hacia los procesos participativos

Las Comunidades Autónomas iniciaron un proceso de regulación de la participación ciudadana en la primera década del presente siglo, como sucede con la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y la Ley 5/2010, de 21 de junio de Canarias, de Fomento a la Participación Ciudadana, sin perjuicio del papel fundamental en la evolución y recepción de los procesos e instrumentos participativos llevados a cabo desde la Administración local. A partir de este momento, se han ido aprobando las distintas leyes autonómicas —en el año 2019 cuatro nuevas leyes: Comunidad de Madrid, Islas Baleares, Navarra y Castilla La Mancha— que abordan la participación ciudadana en el ámbito

autonómico y con las cautelas necesarias a la relativa administración local y están apareciendo las primeras leyes de segunda generación, como son las de C. Valenciana de 2015 o la de Navarra de 2019.

Las distintas leyes responden a un esquema diverso. Así, existen normas que exclusivamente tienen por objeto la participación en sus distintas acepciones, incluyendo generalmente las consultas no referendarias mediante votación, mientras otras, las más abundantes regulan con mayor o menor profundidad la participación ciudadana, o lo que han entendido que debe integrar este concepto, junto con la transparencia que, sin duda, es una forma de participación y una premisa de la misma aunque sistemáticamente lo más razonable parece que es seguir el esquema de la regulación separada, pues la materia tiene la suficiente entidad e implicaciones como para ser regulada de forma independiente

Unas leyes que en relación a la participación ciudadana apuntan, con carácter general, tímidamente hacia fórmulas de participación pero con numerosas cautelas y con efectos muy limitados, más allá de los que impone la Constitución, en una tendencia hacia los procesos participativos.

3. Sobre el proceso participativo

El proceso participativo es la más depurada fórmula de participación ciudadana, en la que se abre un espacio de diálogo y reflexión que permite a la ciudadanía esgrimir sus argumentos en un marco de garantías y bajo la premisa de que se tendrán en cuenta en el proceso de decisión. Un proceso que permite articular el derecho de participación con todas las garantías y mecanismos de control, como una superación de instrumentos puntuales para la participación u otras modalidades inarticuladas previstas de participación.

Sin embargo, pese a la importancia de la cuestión, su irrupción en la legislación autonómica está siendo lenta y, en muchos casos, se está abriendo paso de una forma precaria, siendo más una medida formal, plagada de intenciones y escasas garantías, tanto procedimentales como sustantivas.

Todo ello en un mar de confusiones, en el que se mezclan procesos con los objetos, con las modalidades e incluso con instrumentos de participación. Una realidad que requiere un esfuerzo por delimitar el concepto y los elementos definitorios de los mismos.

Así, el proceso participativo se puede entender como un conjunto ordenado de actuaciones, de naturaleza institucional y que tiene por objeto o propósito garantizar el debate y la deliberación, con el fin de recoger la opinión de los ciudadanos para conocer sus intereses y propuestas, en el marco de las competencias de la Administración competente, que se tendrán en cuenta aunque no tengan carácter vinculante. Un proceso que debe garantizar el ejercicio

del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, respetando e inspirándose en los principios que prevén las distintas leyes con carácter general en el marco de la participación ciudadana, entre los que se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas, la facilidad y comprensión de la información, la accesibilidad tecnológica, la gobernanza democrática o la vertebración social.

En este contexto, el debate y la deliberación, con independencia de la manera y la forma que se articule, es precisamente lo que define los procesos participativos, y por tanto, cuando algunas normas —Ley 7/2017 Andalucía, Ley 8/2015 Aragón, Decreto 187/2018 R. Murcia y Ley 12/2019 Navarra— incluyen entre aquéllos los procesos deliberativos, entendemos que es un error conceptual pues estos son los genuinos procesos participativos. No se puede entender que exista un proceso participativo si no se da este elemento de deliberación, pues entonces simplemente se estaría articulando un instrumento de participación consistente en una consulta a la ciudadanía sin ese aspecto de debate y deliberación.

4. Sobre las fases de los procesos deliberativos

Al margen de la importancia del objeto o de los demás elementos que se incorporan a la definición del proceso participativo, la espina dorsal, el eje central que definiría un proceso participativo, son sus fases, con toda la flexibilidad y matizaciones necesarias, en las que se deben garantizar los elementos anteriores.

Todo proceso participativo debe contener tres fases de las cuales la de información y retorno son instrumentales, mientras que la de deliberación es la realmente sustantiva.

Unas fases que deben permitir de manera efectiva la participación ciudadana no solo de manera real, transparente y eficaz, sino también de forma responsable.

— La fase de información permite tener conciencia y conocimientos para que los ciudadanos que participan puedan deliberar de forma responsable, llegando a soluciones, propuestas y evaluaciones, que pueden resultar adecuadas, asumibles o no, pero en todo caso adoptadas con todos los conocimientos necesarios.

— La fase de deliberación en la que se produce un intercambio de informaciones, opiniones y reflexiones acerca del objeto de participación, formándose una opinión razonada y responsable.

— La fase de retorno que, por el contrario, tiene la función de evaluar por parte de la Administración el proceso participativo, apreciando el trabajo

de los sujetos que han participado, las valoraciones y las conclusiones a las que se llegaron, señalando los compromisos que se asumen, en su caso, al igual que el periodo o el tiempo en que se llevarán a cabo, y en los supuestos en los que la Administración decida no adoptarlas, debe explicar cuál es el motivo.

5. Sobre la importancia de la iniciativa ciudadana en los procesos participativos

La iniciativa ciudadana cobra una especial dimensión en el campo de los procesos participativos pues puede llegar a ser el único medio efectivo para que la ciudadanía imponga su voluntad de participar ante la pasividad de las Administraciones Públicas para convocar este tipo de procesos por los posibles riesgos que pueden suponer. Una iniciativa que también conlleva necesariamente la elección de los temas, argumentos o cuestiones sobre los que se desea deliberar e incluso debería poder optar por el medio o instrumento de participación, que en su caso la Administración podría no aceptar con la condición de motivar las razones de esa negativa.

6. Sobre los sujetos legitimados para impulsar el inicio de un proceso participativo

Consideramos que podrían articularse tres niveles de exigencia en relación a la legitimación, donde el de menor intensidad debería ser el requerido para los promotores de la iniciativa, el nivel medio para los firmantes y el más exigente para los que participen efectivamente del proceso. Téngase en cuenta que el primer nivel no tiene ninguna capacidad de decisión más allá que la presentación de la iniciativa. El segundo, esto es, el relativo a los firmantes, exclusivamente consiste en apoyar una iniciativa para que se abra un proceso participativo y, sólo sobre los terceros recae la participación efectiva y sobre ellos debe, en su caso, recaer el mayor nivel de exigencia.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CERNADAS RAMOS, A.; LUCA CHAO PÉREZ, L.; PINEDA NEBOT, C. (2017): «Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación», en *Política y Sociedad*, núm. 54, pp. 163-189.
- FONT FÁBREGAS, J.; FERNÁNDEZ-MARTINEZ, J. L. y GARCÍA ESPÍN (2017): «Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad», en *RVAP* núm. 107, pp. 617-646.

- GANUZA, E., GARCÍA-ESPÍN, P. y DE MARCO, S. (2017): «Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism», *Revista de Estudios Políticos*, 176, pp. 253-279.
- GÜEMES, C., RESINA, J. y CRUZ RUBIO (ed.) (2018): *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*, Centro de Estudios y constitucionales, Madrid.
- GÜEMES, C., RESINA, J.: «Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática», en GÜEMES, C., RESINA, J. y CRUZ RUBIO (ed.), (2018): *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*, Centro de Estudios y constitucionales, Madrid, pp. 73-83.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2011): «Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial», en *Reis*, núm. 133, pp. 21-42.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M^o y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2016): *El estatuto de los altos cargos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M^o. (2019): *Voz populi: consultas populares y procesos participativos*, Thonsom-Aranzadi.
- PORRO GUTIÉRREZ, J. (2019): «La participación ciudadana no es una opción. Las orientación deliberativa de los Gobiernos Locales», en M. ZAMBONINO PULITO (Dir.), *Buen Gobierno y Buena Administración*, Iustel, pp. 124-154.
- (2018): *Discursos, experiencias y prácticas locales de participación*, Dykinson, Madrid.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2010): «Los retos de la democracia: la democracia participativa como complemento a la democracia representativa», *Estudios Deusto*, vol. 61, pp. 271-294.
- TUR AUSINA, R. (2013): «Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana», *Monografías de esta REVISTA*, pp. 203-232.