

Estudi comparat per a la Generalitat de Catalunya sobre regulacions innovadores a l'entorn europeu i americà i d'altres experiències rellevants en matèria de participació ciutadana respecte de les diferents solucions aplicades en altres ordenaments jurídics per una millor garantia de l'efectivitat dels processos participatius

Desembre de 2022

Andrés Boix Palop
Professor de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

Clàudia Gimeno Fernández
Investigadora postdoctoral de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

Adoración Guamán Hernández
Professora de Dret del Treball
Universitat de València – Estudi General

Alba Soriano Arnanz
Professora de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

ÍNDIX

| | |
|--|----------|
| PART I. Estudi teòric i anàlisi comparada..... | 4 |
| 1. Plantejament general de l'informe, determinació dels àmbits d'estudi i qüestions analitzades | 5 |
| 2. Instruments de participació ciutadana i la seva garantia i efectivitat a l'àmbit de la Unió Europea | 13 |
| 2.1. Les consultes públiques organitzades per la Comissió Europea | 17 |
| 2.2. La Iniciativa Ciutadana Europea..... | 23 |
| 2.3. Propostes d'assemblees ciutadanes europees i els experiments d'assemblees ciutadanes durant la Conferència sobre el Futur d'Europa..... | 27 |
| 3. Els instruments per la millora de la participació ciutadana i solucions innovadores per la seva efectivitat a l'entorn comparat..... | 31 |
| 3.1. Àmbit europeu continental..... | 32 |
| a) Alemanya | 32 |
| b) França..... | 37 |
| c) Itàlia..... | 41 |
| d) Bèlgica | 44 |
| e) Països Baixos | 47 |
| f) Suïssa..... | 48 |
| g) Algunes experiències espanyoles interessants per la seva originalitat..... | 50 |
| 3.2. Àmbit anglosaxó..... | 55 |
| a) Regne Unit..... | 55 |
| b) Estats Units d'Amèrica | 61 |
| c) Canadà | 66 |
| 3.3. Experiències a Amèrica Llatina d'interès per l'aparició de nous processos i mecanismes de participació ciutadana..... | 70 |
| a) La participació ciutadana en el nou constitucionalisme llatinoamericà. Breu introducció | 70 |
| b) El cas d'Equador i la introducció d'un canvi paradigma en matèria de participació ciutadana deliberativa | 73 |
| 3.4. D'altres experiències rellevants influïdes per les experiències anglosaxones | 97 |
| 4. La possibilitat de cessió d'espais i equipaments públics per la seva gestió mitjançant processos participatius | 101 |
| 5. Principals conclusions derivades de l'anàlisi comparada | 105 |

| | |
|---|------------|
| PART II: Estudi de casos i propostes normatives | 114 |
| 1. Plantejament de l'estudi de casos | 115 |
| 2. Els models de reforçament de les garanties sobre la conclusió dels processos de participació i la presa en consideració dels seus resultats amb establiment de conseqüències jurídiques en cas d'incompliment..... | 117 |
| Estudi de cas: Garanties jurídiques dels processos participatius a la legislació de la Comunitat Autònoma de Extremadura | 117 |
| Estudi de cas: Garanties jurídiques dels processos participatius a la legislació de la Comunitat Autònoma d'Andalusia | 119 |
| 3. Model de creació de garanties institucionals mitjançant la creació d'ens especialitzats de suport | 122 |
| Estudi de cas: L'enfortiment de les garanties de participació en el cas de la nova legislació de la Toscana (Itàlia) de 2013 i model de garantia institucional | 123 |
| 4. Un model de garantia de la inclusivitat en la participació pel que fa als drets lingüístics dels participants..... | 129 |
| Estudi de cas: La regulació dels drets lingüístics de les persones participants als processos participatius previstes a Bèlgica i, en concret, a Brussel·les (en tant que comunitat lingüística on hi ha tradicionalment més conflictes a Bèlgica per aquesta qüestió)..... | 129 |
| 5. Ampliació de les referències jurisprudencials sobre la possibilitat de cessió d'espais i equipaments públics per la seva gestió mitjançant processos participatius i proposta normativa en relació a la gestió d'espais..... | 132 |
| Bibliografia referenciada al llarg de l'estudi | 136 |
| Annex I. Referències normatives bàsiques en matèria de participació ciutadana en la Constitució de la República de l'Equador | 138 |
| Annex II. Exemples de processos de veedurías ciutadanes en 2022..... | 147 |
| Annex III. Llei autonòmica 2 d'agost de 2013, n. 46. Debat públic regional i foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals (Butlletí Oficial núm. 39, primera part, de 08.07.2013) de la Toscana (Itàlia) | 150 |
| Annex IV: Memoràndum d'entesa Regió – Autoritats locals (Toscana, Itàlia) | 164 |

Estudi comparat per a la Generalitat de Catalunya sobre regulacions innovadores a l'entorn europeu i americà i d'altres experiències rellevants en matèria de participació ciutadana respecte de les diferents solucions aplicades en altres ordenaments jurídics per una millor garantia de l'efectivitat dels processos participatius

PART I. Estudi teòric i anàlisi comparada

1. Plantejament general de l'informe, determinació dels àmbits d'estudi i qüestions analitzades

El present estudi té com a objecte, per encàrrec de la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques de la Generalitat de Catalunya, fer una anàlisi comparada, tant a països europeus del nostre entorn com a Estats referents en la matèria, especialment a l'àmbit americà (amb atenció tant a experiències anglosaxones com d'Amèrica Llatina) de les eines jurídiques, actuacions i experiències en matèria de millora i innovació de la participació ciutadana deliberativa com eina de millora i aprofundiment democràtic i de la inclusió, així com la identificació de les solucions que, a efectes de reforçar el marc jurídic d'aquests processos, les seves garanties i l'efectivitat dels resultats, han estat més recentment posades en pràctica, amb cert èxit, a eixos països. També es farà referència a experiències innovadores particularment ambicioses dutes a terme al nostre entorn comparat que no han estat completament reeixides, a efectes d'identificació de dinàmiques que, encara resultar molt innovadores, poden plantejar problemes si es traslladen sense atendre a com resoldre els problemes que han aparegut durant la seva aplicació.

Aquest estudi s'ha preparat, d'altra banda, tenint en compte els treballs preparatius de l'Avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana, la memòria preliminar del qual es va aprovar el proppassat 30 d'agost de 2022, amb la pretensió de millorar la regulació legal i desplegament normatiu i executiu ulterior dels processos participatius a Catalunya amb l'objectiu no només d'impulsar la participació ciutadana sinó, a més, de donar seguretat jurídica a tots els nivells i respecte de totes les seves fases als processos de participació ciutadana com a element de l'estratègia de convertir la participació ciutadana en un tràmit, més o menys important i reeixit segons els casos, però normalment juxtaposat al procés de presa de decisions, i avançar en una política de govern obert.

A partir d'aquestes consideracions, l'estudi es planteja, en el sentit de l'encàrrec fet per la Direcció General de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica de la Generalitat de Catalunya, no tant com un mapeig exhaustiu i complet de la regulació dels processos participatius als països del nostre entorn comparat o que es puguin considerar d'interès per presentar experiències que poden resultar particularment interessants pel seu lideratge en la matèria, sinó com a recopilació de les experiències més rellevants que van més enllà del marc normatiu, legal i aplicatiu, habitual a hores d'ara a la majoria de països del nostre entorn comparat i que se situen en coordenades jurídiques semblants a les nostres. Experiències, a més, que abasten, ja sigui totalment o parcial, la regulació i solució de la major part dels entrebancs, problemes i dificultats que ja han estat identificats, dins el procés de consulta ciutadana i la mateixa memòria preliminar, i que han de ser particularment atesos. No es tracta tant, doncs, d'oferir una panoràmica completa de la regulació de la participació ciutadana país per país com buscar, explicar i exposar amb uns mínims elements analítics aquelles experiències que puguin ser particularment il·lustratives i útils per poder ajudar a bastir i idear noves solucions normatives respecte dels problemes que pretén adreçar la nova Llei de participació ciutadana de Catalunya.

En aquest sentit, des de la memòria preliminar es fa palesa la necessitat de reformar el marc jurídic en el sentit d'innovar les formes de participació per facilitar la participació ciutadana, però dotant aquests instruments d'un marc legal de garanties que puguin servir alhora a respondre a les necessitats de la ciutadania per tenir una efectiva possibilitat de participar i fer-ho de manera efectiva i amb garanties (un objectiu explicitat a la memòria, d'importància cabdal, és "remoure tots els obstacles perquè la ciutadania pugui incidir en les polítiques públiques, també, a través dels instruments deliberatius, en condicions d'equitat) i a les del mateix govern de Catalunya de tenir a l'abast mecanismes que permeten la millor presa de decisions a partir d'un enteniment profund de la participació com eina per implicar la ciutadania en totes les fases dels processos de presa de decisions públiques i la seva execució: diagnosi dels problemes i necessitats, avaluació de la situació i alternatives que porten a la presa de decisions, implementació i posada en pràctica de les polítiques públiques així decantades i, finalment, avaluació ex post dels processos i dels resultats.

D'aquest diagnòstic ja elaborat, que les autores d'aquest informe comparteixen completament, se'n dedueixen problemes essencials que han de ser solucionats per la nova normativa, entre els quals hi trobem:

- Problemes d'identificació i dispersió del règim jurídic dels processos de participació a Catalunya, que quedarien resolts amb una norma completa i exhaustiva respecte d'aquesta matèria. Aquesta qüestió, en tot cas, de mera tècnica legislativa, millora de la regulació i de la seva accessibilitat i facilitat per trobar-la, comprendre-la integradament i aplicar-la, està ben definida a la memòria i és una qüestió de tècnica jurídica interna, respecte de la que no té massa sentit buscar exemples comparats, on l'existència d'una pluralitat de normes i regulacions o d'una norma omnicomprensiva amb tota la regulació del fenomen depèn més de factors històrics o de la mera causalitat político-legislativa que d'un disseny que tingui sentit analitzar a efectes d'aprendre noves solucions o poder plantejar la importació de millores.
- Una inapropiada definició actual del contingut exacte del ventall de drets de la ciutadania en cada procés participatiu i la dificultat dels ciutadans i ciutadanes per conèixer-los. Això, a més, juntament amb d'altres elements, genera moltes vegades una baixa participació en els processos, la qual cosa planteja problemes de tot tipus respecte del bon funcionament del sistema de participació ciutadana: qüestionament de la mateixa utilitat del procés, riscos d'instrumentalització per minories actives que desvirtuen les veritables preferències ciutadanes, sospites de la seva utilització només per donar legitimitat a decisions dels poders públics ja adoptades... Per tot això, la millora del marc normatiu que s'ha de dur a terme en aquesta dimensió és important.
- Manca d'un règim de garanties respecte dels drets dels ciutadans i ciutadanes que participen en els processos, la dinàmica del procediment participatiu i, sobretot, del seguiment i control de l'execució correcta de les decisions preses mitjançant aquests procediments. En general, la memòria detecta un problema a tots els nivells respecte de com es fan, dissenyen i executen els processos participatius, així com pel que fa al grau de compromís de les institucions impulsores. La part d'aquests

problemes que podria i hauria de redreçar-se amb millores de tipus normatiu és, doncs, un dels elements cabdals de la reflexió encetada amb aquest procés.

- Problemes referits al marc legal de l'accés als processos a tots els nivells, tant pel que fa a qüestions tecnològiques referides als processos de participació *on-line* com respecte de l'efectiva accessibilitat als processos de la ciutadania (amb independència de la seva naturalesa, condició política, veïnatge civil o nacionalitat). En aquest sentit, més enllà dels mecanismes per garantir a totes les persones un accés als procediments que superi la fractura social i l'esclatxa digital que afecta a més molt més a col·lectius ja subordiscriminats, la reflexió sobre la millora i actualització del règim legal ha de buscar resoldre aquests problemes però, a més, aconseguir mecanismes de regulació innovadora que garantiscuen de manera real un accés a tots en condicions de seguretat, senzillesa i efectivitat.
- Consecució de processos participatius efectivament oberts a tota la ciutadania, amb inclusió dels col·lectius que normalment en queden exclosos i amb eines per l'efectiva promoció de la participació que la faci el més socialment inclusiva i permeable possible, per tal d'evitar resultats no representatius de la ubicació de la ciutadania respecte de les mesures o polítiques públiques en discussió. En aquest sentit, la memòria fa palès, amb dades provinents de diversos informes, i en particular del detallat informe d'avaluació "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació"¹ els problemes existents en les experiències dutes a terme fins ara (biaix d'origen amb sobrerepresentació de nascuts a Catalunya; d'edat, amb poca participació de persones més grans de 65 anys i de persones joves; i per nivell d'estudis i tipus d'activitat, amb persones amb estudis superiors i de treballadors del sector serveis vinculats a l'estat del benestar clarament sobrerepresentats), sobretot per la ben escarida participació ciutadana en termes percentuals. Una situació que permet albirar dubtes sobre l'eficàcia dels processos i, sobretot, generar reserves sobre les distorsions que amb dades de participació efectives ben inferiors a l'1% del total de la població catalana els processos participatius així duts a terme podrien generar respecte del condicionament de la presa de decisions a partir de lògiques representatives tradicionals. Un problema que apareix no només a escala autonòmica sinó també municipal.
- Deslegitimació de la participació i desafecció política. Dins un context de creixent desafecció política, que afecta no només les estructures institucionals i de representació política a Catalunya, sinó arreu Europa i en general el món democràtic, com ha estat analitzat, ja des de fa anys, per nombrosos autors. Aquesta desafecció té a veure amb les insuficiències dels models representatius per aconseguir una representació acurada i real dels interessos de certs col·lectius de ciutadans, que en absència de mecanismes que els permeten una encarnació democràtica per vies representatives clàssiques a les nostres societats podrien potser trobar vies de solució al problema mitjançant els mecanismes i procediments participatius cas que estiguessen ben dissenyats, però que com no és el cas, i es

¹ Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació: https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/04_Difusio_i_recerca/avaluacio_de_processos_participatius/Memoria_aval_PParticip_GC_2018_19_20200721.pdf

tracta d'un problema molt estès al context europeu, s'allunyen més i més dels processos de presa de decisions, amb tot el que allò suposa en termes de desafecció. D'altra banda, aquest és un problema que genera un cercle viciós, en la mesura en què si la desafecció desincentiva la participació, aleshores aquesta esdevé efectivament ineficaç i a la seva vegada reforça les dinàmiques de desafecció. Per aquesta raó és tan important tractar de trencar aquesta dinàmica mitjançant la recollida de solucions comparades que puguin ajudar a solucionar, encara que sigui només parcialment, algunes d'aquestes dinàmiques que generen un problema de desafecció d'implicacions tan greus per l'essència i potser supervivència a mitjà termini del nostre model de convivència.

D'altra banda, tot el procés de renovació del marc legal encetat exclou de la regulació que es pretén aprovar, merament ancorada en els processos participatius de caràcter deliberatiu, la regulació de les consultes populars, regulades a hores d'ara a la Llei 10/2014 de Consultes Populars No Referendàries i D'altres Formes de Participació Ciutadana, així com qualsevol qüestió que faci referència als processos electorals. Aquest informe, doncs, no hi farà referència a models comparats quan siguin de naturalesa exclusivament electoral o referendària.

A partir d'aquests plantejaments, s'han identificat una sèrie de qüestions claus i àmbits d'actuació respecte dels quals la futura regulació legal de la participació pública a Catalunya hauria de pensar en incloure modificacions i innovar en la regulació d'aquestes qüestions per tractar d'aconseguir millores efectives que tracten de resoldre almenys parts dels problemes que han estat esmentats. Aquestes són les àrees temàtiques, problemes i matèries referides als processos participatius on, després d'una anàlisi problematitzada de les dinàmiques existents, es detecten els principals problemes i necessitats de millora i on, en conseqüència, seria convenient estudiar si algunes d'eixes deficiències poden ser superades o, almenys, minimitzades, amb millores en la regulació legal o si és possible idear mecanismes innodors per tractar de resoldre-les. Aquests àmbits o punts conflictius són:

- **Anàlisi de les possibles diferències en els diversos procediments i fórmules de participació segons la concreta matèria respecte de què s'ha dissenyat el procés participatiu:**
 - o Modalitats on hi ha una major obertura de la participació, i amb més intensitat, per qüestions més rellevants
 - o Existència de modalitats específiques de participació, amb unes característiques determinades i adaptades la situació o problema, per resoldre alguns tipus de qüestions concretes
- **Utilització de dinàmiques i processos participatius per la gestió comunitària d'equipaments:**
 - o Casos de gestió ciutadana d'espais i equipaments (com ara centres cívics i demés estructures amb un component comunitari) mitjançant processos participatius com mecanisme per arrelar-los al territori
 - o Regulació jurídica de la gestió col·lectiva i comunitària a partir d'equipaments a partir de processos participatius i instruments jurídics concrets mitjançant els quals s'implementen

- **Establiment de garanties de retorn a les persones participants i possibles conseqüències jurídiques de la no presa en la deguda consideració per part dels poder públics organitzadors del procés participatiu dels resultats que se n'han derivat:**
 - o Respecte de la incidència dels resultats de la participació en la presa final de decisions, anàlisi de possibles sistemes que puguin establir un retorn obligatori d'aquestes conclusions del procés final, així com l'extensió d'aquestes obligacions de retorn
 - o Identificació de possibles models que estableixen concretes conseqüències depenent del retorn: obligacions de retorn; conseqüències jurídiques del no retorn i sistema de garanties per forçar-ne el compliment
- **Normes amb garanties de dedicació d'un mínim de recursos humans i materials per garantir una adequada promoció i foment de la participació ciutadana en unes condicions que permeten l'efectivitat i correcte desenvolupament de tot el procés:**
 - o Previsió, si escau, d'unitats administratives de participació en el si de les Administracions públiques, ja sigui a totes elles o només a algunes. Com hauria de fer-se aquesta organització administrativa específica per la participació en els diversos nivells territorials de distribució del poder i, específicament, si calen previsions per enfortir o estructurar el procés al si de les administracions locals
 - o Funció dels tècnics, i la seva formació i preparació, i resultats sobre els perfils competencials en matèria de participació ciutadana
- **Sistemes i modalitats de difusió de la informació dels processos participatius perquè aquesta sigui accessible i comprensible per tota la població:**
 - o Previsió de disposicions legals que reforcen la legislació sobre publicitat activa en els casos referits als processos de participació ciutadana
 - o Garantia d'informació suficient i clara, sense complexitat o continguts en excés tècnica que puguin generar biaixos o dificultar la comprensió
 - o Casos de possible previsió del dret dels participants en els processos participatius a proveir informació pròpia als debats i processos de deliberació
 - o Existència i regulació de previsions sobre llenguatge comprensible i d'obligacions d'adaptació a les persones amb diversitat, infants i gent gran
- **Establiment de previsions sobre garantia de recursos econòmics dedicats als processos participatius:**
 - o Casos de fixació per part del marc normatiu en matèria de participació de mínims pressupostaris i capacitat d'incidència de les normes en matèria de participació en les normes pressupostàries
 - o Possibilitat de previsions de memòries econòmiques per activar modalitats de processos participatius concrets
- **Previsions legals i normatives en matèria d'infraestructures per la participació:**
 - o Mecanismes per garantir que totes les administracions públiques disposen d'entorns físics i virtuals adequats per facilitar una participació de qualitat (accessibles en tots els sentits, també en relació amb com de transparents siguin i, per descomptat, la seva gratuïtat)

- Garanties per assegurar un igual accés a les infraestructures digitals i als equipaments preparats per acollir la participació ciutadana en condicions
- **Establiment de normes legals sobre qualitat i correcta seqüenciació temporal dels processos participatius i fixació de pautes procedimentals segons modalitats de participació, incloent-hi terminis mínims i màxims:**
 - Seqüenciacions concretes de parts del procediment i fases concretes per modalitats participatives
 - Temps de realització i terminis per completar les diferents fases i tot el procés
 - Normes referides a l'elaboració detallada de procediments i modalitats, així com a normes d'acotació i regulació de les diferents fases del procediment: d'informació, debat, tancament, retorn i seguiment. Formes d'establir modalitats de participació innovadores evitant el recurs a establir-les com mers tràmits del procediment administratiu (en el mateix sentit que l'audiència o la informació pública)
 - Anàlisi de possibles normes regulant modalitats segons la temporalitat (de procés, estables o puntuals) o segons la configuració de les persones participants (universals, contra cens, per sorteig, per nomenament) i regulacions necessàries per la seva posada en marxa
 - Previsions normatives de simplificació dels procediments de participació per millorar la seva efectivitat
 - Establiment de regulacions per modalitats o de pautes generals per evitar la proliferació de procediments específics en la normativa sectorial
- **Previsions de modalitats innovadores específiques, com ara laboratoris ciutadans**
- **Com es defineixen les modalitats de participació: pels participants, per la temporalitat, pel tipus de procediment, pel seu caràcter vinculant**
- **Anàlisi de l'existència o inexistència de regles sobre límits i de delimitació dels perímetres del debat i de les qüestions sotmeses a deliberació ciutadana i com s'implementen**
- **Regulació i garantia de l'accessibilitat pràctica (accés, infraestructures, promoció) i jurídica (drets de les persones a participar) al procés participatiu:**
 - Previsions per la millora de l'accessibilitat a les modalitats participatives
 - Delimitació d'un capítol de drets de les persones participants en els processos participatius
 - Fixació dels requisits per als espais físics i virtuals on desenvolupar el procés
 - Establiment de requisits sobre la presentació i aportació de la informació rellevant
 - Regulació sobre mapes d'actors o registres de participants
 - Convocatòries reforçades
 - Possibilitat de participació amb xarxes ciutadanes o laboratoris de participació per posar els equipaments a disposició de la ciutadania
 - Delimitació de la participació ciutadana en la gestió o utilització d'espai naturals a càrrec de col·lectius ciutadans
 - Regles de foment i recerca activa de l'ampliació de la participació, o dissenys dels processos per tenir-los en compte, dels col·lectius o persones amb menys veu a la societat

- Mesures per enfortir la participació tant dels actors en situació de vulnerabilitat socioeconòmica com dels col·lectius sense drets de representació política tradicional (persones migrants sense dret al vot, joves i nens)
- **Especialitats o previsions específiques per afavorir i fer efectiva la participació en els municipis petits**
 - Previsions normatives per resoldre mancances derivades de les condicions específiques dels municipis menuts (dispersió dels nuclis urbans, baixa densitat de població, estructures demogràfiques diferenciades, tant etèries com de gènere, dificultats afegides d'accés a serveis públics...) sense afegir traves burocràtiques addicionals per l'activació de les diverses modalitats participatives
 - Identificació dels trets diferencials dels processos participatius pensats per als municipis que han d'anar explícitament indicats a la regulació legal
 - Previsió de mitjans i infraestructures que haurien d'estar disponibles per fer possible una participació de qualitat als municipis més petits
 - Delimitació del suport que haurien d'oferir a les entitats supramunicipals per a donar suport als municipis més petits
- **Regulacions incorporades per l'establiment d'òrgans, sistemes i procediments d'avaluació dels processos de participació, la seva execució i el compliment de les decisions preses, així com normes de seguiment dels compromisos adquirits i previsió, si escau, d'òrgans específics per dur a terme aquesta tasca**
- **Existència de normes regulant processos específics de participació en àrees particularment sensibles, especialment per a l'urbanisme deliberatiu de base ciutadana i les dinàmiques innovatives en una matèria ja tan desenvolupada com són els pressupostos participatius**

A partir d'aquest llistat, ampli però no exhaustiu, l'anàlisi comparat que s'aborda en el present informe tracta d'identificar solucions a aquestes qüestions des d'entorns comparats tant europeus com d'altres llocs del món, especialment americans, per ser on s'han identificat experiències més diferents a les europees, que inevitablement se semblen molt més al règim legal català vigent.

Així mateix, dins els casos americans, tant als països anglosaxons (on les innovacions més destacades es poden trobar a escala d'estats i ens subestats de govern) com a les experiències més destacades d'Amèrica Llatina (on el major desenvolupament d'aquest tipus d'instruments s'ha donat a l'Equador, raó per la qual ens hi centrem de manera preferent), l'anàlisi se centra en les experiències que entenem més innovadores i que poden aportar més llum sobre models alternatius per posar en marxa processos de participació tenint en compte alguns dels elements i matèries on cal millorar les normes per fer més efectius els processos participatius.

Com a conclusió preliminar, les autores volen indicar que en cap cas hi ha un sistema on s'adrecen la major part dels problemes identificats i, ni tan sols, una majoria d'aquests. La realitat, com el nostre estudi comparat demostra, és més bé la contrària: els problemes detectables a les dinàmiques i experiències de participació a Catalunya són molt semblants als

que solen referir-se als entorns comparats que hem estudiat, sense que hi hagi solucions màgiques o perfectes respecte de la major part dels problemes. No obstant això, l'experiència comparada aporta models alternatius i reflexions importants al voltant dels encerts i sobretot de les errades a l'hora de regular, posar en funcionament i garantir la participació ciutadana en sentit ampli i decisor.

Amb aquesta idea, de cada sistema s'han destacat, respectivament, les regles i models participatius més diferents i que per aquesta raó poden servir millor com exemple per les millores que són l'objectiu d'aquest procés. No s'ha de buscar una anàlisi exhaustiva i completa de tots els ítems del llistat per país perquè, senzillament, la major part d'ells no existeixen. Addicionalment, s'ha de deixar clar també que moltes de les referències que s'aportaran no es corresponen sempre i necessàriament amb textos legals i exposicions del règim jurídic dels països analitzats, perquè en molts casos les experiències més innovadores i l'organització de processos participatius deliberatius més útils per buscar models de canvi i millora no estan encara reflectits a escala normativa i legal, sinó que són de vegades experiències a l'àmbit regional o fins i tot local que es fan sense un marc regulatori legal. De manera que, en aquests casos, l'element d'interès a retenir no és la regulació normativa, ni tan sols de vegades el marc jurídic, com la mateixa aplicació dels processos i com són duts a terme.

2. Instruments de participació ciutadana i la seva garantia i efectivitat a l'àmbit de la Unió Europea

Els instruments de participació ciutadana a l'àmbit de la Unió Europea i la seva evolució recent resulten d'un gran interès a efectes d'analitzar la resposta dels ordenaments jurídics més desenvolupats (perquè no hi ha cap dubte que les institucions europees no tenen problemes de manca de mitjans personals i materials, ni de falta d'una tradició jurídica consolidada o problemes per comptar amb la col·laboració de grans especialistes per perfilar i millorar aquests processos) als problemes detectats respecte de l'efectivitat dels processos de participació ciutadana deliberativa i quins són els mecanismes jurídics que estan sent decantats i aplicats per tractar d'obtenir millores. També ens informa, per aquesta raó, de les limitacions i complicacions dels esforços, i de com de difícil és obtenir una solució òptima completament satisfactòria des de tots els punts de vista, raó per la qual les solucions europees en matèria de participació, la major part de les vegades, comparteixen més els problemes que la identificació de solucions clares per a resoldre'ls.

Aquesta situació és encara més interessant perquè el model de funcionament de les institucions europees, des de la perspectiva dels processos de deliberació democràtica representativa, és potser el més conegut exemple de la crisi dels models de legitimitat democràtica formal tradicionals, com ha explicat a bastament la literatura jurídica comparada, que ha convertit en un tòpic parlar del "dèficit democràtic" de la Unió Europea en les seves actuacions. Un dèficit que té a veure amb una arquitectura peculiar, que com és sabut per la seva naturalesa interestatal va estar fonamentada en la legitimitat democràtica indirecta mitjançant els governs dels diferents Estats membres i només en les últimes dècades amb un Parlament Europeu democràticament electe en unes eleccions, però, molt condicionades sempre per afers nacionals en clau interna en cada país, amb unes competències encara no homologables a les d'un parlament tradicional i al gran pes de les estructures burocràtiques pròpies de les institucions europees. Però que també és conseqüència d'un procés que és propi no només de les Institucions europees sinó de totes les democràcies liberals i en concret de les democràcies europees que, de nou, ha estat comentat a bastament per la literatura comparada i que Peter Mair ha anomenat "la banalització de la democràcia occidental"² a mesura que més i més ciutadans han passat a allunyar-se del model en sentir-se no efectivament representats per les estructures i regles de representació democràtica tradicionals. Una crisi que ha comportat una important, i creixent, desafecció per part de la ciutadania.

Per les seves característiques, la Unió Europea ha patit en molta major mesura que d'altres organitzacions o Estats aquest procés de desafecció, i també aquesta ha estat la raó per la qual, per una necessitat de contrarestar eixes dinàmiques molt burocratitzades, molt institucionalitzades, molt més del que és habitual a les democràcies liberals del nostre entorn, hi ha hagut una major preocupació per reforçar i donar presència a processos i dinàmiques participatives de tot tipus. D'alguna manera, el dèficit de legitimitat democràtica d'origen de la Unió Europea i les insuficiències dels seus procediments de representativitat democràtica

² P. Mair (2013), *Ruling the Void. The Hollowing of Western democracies*, Verso.

tradicional es tracten de compensar amb una major presència i major cura respecte dels processos de participació ciutadana, tant deliberativa com d'altres tipus. Per aquesta raó aquestes experiències resulten particularment interessants, en la mesura en què ens demostren les solucions a què ha arribat (però també algunes carències) d'un model que ha de considerar-se, globalment, com ambiciós en termes d'inclusió de la participació ciutadana en la presa de decisions institucionals.

De fet, la Unió Europea ha estat capdavantera al context europeu en la introducció de dinàmiques participatives aprofundides per la reflexió prèvia i decantació de solucions relatives a iniciatives de reforma estructura dels Tractats a partir de dinàmiques pseudoconstitucionals, tràmits que als països de l'entorn europeu més pròxim, en canvi, es resolen en clau normalment estrictament parlamentària (si bé és cert que parlem de canvis de menys caràcter estructural), justament com mecanisme per apropar a la ciutadania i mitjans de comunicació, en tant que intermediaris privilegiats dins el debat públic, aquests debats i discussions, fer-los arribar a més gent i, també, amb una indubtable vocació legitimadora. Va ser el cas de la Convenció sobre el futur d'Europa que, des de 2002 i durant vora dos anys, va vehicular els debats i encarregar-se de redactar d'elaborar el projecte de Constitució Europea que, encara que finalment no va estar aprovada, va acabar en gran part sent l'origen de les importants modificacions introduïdes a les normes bàsiques del Dret de la Unió Europea pel Tractat de Lisboa de desembre de 2007. Aquesta convenció, malgrat aquesta vocació legitimadora i la publicitat dels seus treballs i la participació en els seus treballs d'observadors de la societat civil, món acadèmic i empresarial, no deixava de ser un model de convenció típicament institucional, composta per parlamentaris nacionals i europeus, membres de la Comissió Europea i parlamentaris de països aleshores candidats a l'entrada a la Unió Europea triats amb mecanismes que tractaven de garantir la representativitat a partir de la lògica de la democràcia representativa tradicional.

En canvi, més recentment, tancada en 2022, s'ha desenvolupat l'anomenada "Conferència sobre el Futur d'Europa" amb una lògica molt més propera, almenys en part, a la dels mecanismes de participació ciutadana deliberativa que poden servir de procediment complementari de legitimació com d'ajuda a la presa de determinades decisions i fins i tot amb un model d'assemblea ciutadana híbrida que ha estat testada, en part, en la seva organització, aparentment amb bons resultats. En aquest cas, però, la conferència, que no ha estat dissenyada per la preparació de cap document concret que s'hagi de transformar en reformes normatives, sinó que s'ha centrat en la reflexió sobre els problemes del model institucional europeu i les perspectives d'aprofundiment competencial i evolució del paper de la Unió Europea, sacsejat en els darrers anys per certa sensació de paràlisi, l'eixida del Regne Unit de la Unió Europea i la necessitat de recuperar un paper de lideratge que passa necessàriament per la relegitimació del mateix paper de la Unió (per a la qual cosa la inclusivitat democràtica i la millora de la participació, per tal d'aconseguir una efectiva participació de tots els ciutadans als processos, n'és una de les claus), sí que ha comptat essencialment amb representació tant de representants de la ciutadania europea com a experts, essencialment del món acadèmic, associatiu i de les organitzacions no governamentals, però, a més, amb quatre panells de ciutadans triats a sort tractant de respectar la representativitat per gènere, edat, origen, estudis. En aquests panells, un total de 800 persones han participat en els debats però, a més, també una representació d'aquests ha fet part del plenari. Més endavant referirem amb més

detall d'aquesta iniciativa. Les diverses institucions europees (Consell, Comissió i Parlament Europeu) s'han compromès a tenir en compte les conclusions de la Conferència, presentades en maig de 2022, per la seva tasca institucional futura i, de fet, així està sent el cas en molts àmbits i, en concret, en matèria de participació ciutadana als mecanismes institucionals europeus, que va ser una de les carències destacades i analitzades per la Conferència³. Una de les conclusions més compartides va ser, de fet, la necessitat d'incloure al model institucional i a l'arquitectura representativa de la Unió Europea, de manera estructural i estable, assemblees ciutadanes. Per aquesta raó, de fet, donant continuïtat a les conclusions de la Conferència, el Comitè d'Afers Constitucionals (AFCO) ha demanat al Departament de Drets dels Ciutadans i Afers Constitucionals del Parlament l'anàlisi de les possibilitats i compatibilitat d'un model d'assemblea ciutadana al si del model institucional europeu, informe que ja ha estat produït i que proposa un model molt concret d'assemblea ciutadana⁴ que, encara no ser part encara del règim jurídic vigent al si de la Unió Europea serà posteriorment mínimament referenciat per tractar-se d'una proposta que tracta de donar resposta a alguns dels problemes assenyalats i que potser pot resultar un model vàlid per acompanyar determinades estructures de participació ciutadana per la presa de decisions (òbviament, les que se semblen més a les que fa la Unió Europea, que tenen més a veure amb el disseny i orientació de polítiques públiques i l'aprovació de regulacions que no pas amb la seva aplicació i execució).

Si d'aquest procés de reflexió, menys institucionalitzat que la Convenció que va preparar l'esborrany de possible Constitució europea, eixirà una proposta concreta i amb contingut normatiu de reforma dels Tractats, així com la profunditat del canvi que se'n derivi en el seu cas d'eixe procés, no és una qüestió que a hores d'ara tingui una resposta, malgrat les declaracions puntuals de diversos líders europeus (tant el president de la República francesa com el cap de govern de la República Federal d'Alemanya s'han expressat en aquest sentit). D'alguna manera, la inconcreció sobre el paper futur de les conclusions assolides a la Conferència no deixen de ser un exemple de la indefinició de molts processos participatius respecte de la concreció i exigibilitat dels seus resultats.

Com ja s'ha explicat, la introducció dels mecanismes de participació ciutadana al si de la Unió Europea ha estat una resposta relativament recent, destinada especialment a donar resposta a la crisi de legitimitat del model i a les crítiques constants sobre el "dèficit democràtic" de la Unió Europea. A partir de la introducció d'aquests mecanismes com a instruments per enfortir la democràcia, que en les versions més recents dels Tractats, i en concret al Tractat de la Unió Europea ha estat establerta de manera explícita com un principi fonamental de la Unió del qual

³ Tant als debats com a les conclusions finals sobre els treballs de la Conferència la preocupació pel futur dels mecanismes de legitimitat democràtica de la Unió Europea, amb moltes propostes sobre la reforma institucional estricta i del model electoral i representatiu ha estat ben present, però també, i en un primer plànol, la necessitat de complementar-la amb una participació i consulta ciutadana que ha de ser més intensa, més habitual i estar totalment present als processos de presa de decisions. Així, es poden consultar en aquest sentit les Propostes 36-38 del Plenari sobre Democràcia europea y la recomanació 29 del Panel 2 sobre "Democràcia europea / Valors i drets, estat de dret, seguretat". Per consultar el document amb les conclusions finals de la Conferència es pot acudir a la seva completa pàgina web: <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?locale=en>

⁴ L'estudi ha estat a càrrec d'Alberto Alemanno i es pot trobar i consultar en format pre-print a: A. Alemanno (2022), "Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU", <https://ssrn.com/abstract=4232168> (consulta 01/12/2022).

s'extrauen més conseqüències. Així, des de les reformes fetes pels Tractats de Maastricht i especialment Lisboa, a més d'establir a l'art. 9 TUE la referència a la democràcia com a principi essencial de la Unió i del funcionament de totes les seves institucions i a l'art. 10.1 TEU fixar com a model de legitimació democràtica bàsic la democràcia representativa, ja s'inclou una explícita referència a l'art. 10.3 TUE a la necessitat de garantir també mecanismes de participació i, en concret, el dret de tots els ciutadans a participar en la vida democràtica de la Unió. Per la seva banda, l'art. 11 TUE concreta ja alguns dels mecanismes de participació ciutadana que han de ser posats en marxa (que en general varen començar a ser desplegats després de l'aprovació del Tractat de Maastricht i s'han anat perfeccionant des d'aleshores) i una sèrie de principis bàsics al respecte: l'obligació de les institucions europees d'aportar als ciutadans i als representants de les associacions l'oportunitat de participar al procés deliberatiu sobre la UE (art. 11.1 TUE); la necessitat d'un diàleg regular, obert i transparent de les institucions amb associacions representatives i societat civil (art. 11.2 TUE); la realització de consultes per part de la Comissió Europea per garantir la coherència i transparència de l'acció de la Unió (art. 11.3 TUE); l'establiment de procediments d'iniciativa legislativa popular a escala europea (art. 11.4 TUE)⁵.

A efectes de llistar els mecanismes essencials que el model institucional de la UE posa a disposició dels seus ciutadans com mecanismes bàsics de participació ciutadana (que, de la mateixa manera, resulten ser també mecanismes que són eines al servei de les mateixes institucions de la UE per la millora dels processos deliberatius), se solen incloure dins aquestes mecanismes⁶:

- Les sol·licituds d'accés a documents de les institucions de la Unió Europea.
- Peticions al Parlament Europeu
- Consultes públiques organitzades per la Comissió Europea
- Queixes adreçades al Defensor del Poble Europeu (*European Ombudsman*)
- Queixes adreçades a la Comissió Europea
- Iniciativa ciutadana europea

D'aquest llistat, però, les sol·licituds d'accés als documents, l'exercici del dret de petició o la possibilitat d'elevat queixes, tant al Defensor del Poble Europeu com a la Comissió Europea, encara que tinguin una connexió amb la lògica de funcionament dels models de participació, hi puguin contribuir i en ocasions siguin precondicions necessàries (especialment la possibilitat d'accedir als documents de les institucions europees, reconeguda àmpliament a l'art. 15.3 TFUE) per la participació, no són estrictament instruments de participació ciutadana deliberativa ni, a més, aporten una regulació amb elements o trets distintius que siguin particularment nous des de la perspectiva de poder ser emprats com a models per millorar alguns dels elements que hem identificat com punts claus necessaris per a la millora dels processos participatius. Potser l'únic que pugui tenir algun element més interessant és el dret de petició davant del Parlament Europeu, perquè, a diferència del dret de petició als ordenaments jurídics de molts estats membres, més que un dret de petició en sentit estricte

⁵ Sobre l'estudi d'aquests preceptes incardinats en el principi democràtic i les seves implicacions, A. von Bogdandy (2012), "The European lesson for international democracy: the significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations", *European Journal of International Law*, vol. 23, 315-334

⁶ En aquest sentit, per exemple: Alemanno (2022), cit., 16.

a les administracions o poders públics, que pot ser atès o no, es conforma com un mecanisme que serveix per informar o cridar l'atenció del Parlament Europeu sobre afers (normalment problemes de respecte de determinats drets o abusos d'institucions públiques o privades que no han pogut ser redreçats per les vies jurídiques habituals, però que poden tenir un component d'injustícia) que, una vegada posats sota el radar del Parlament Europeu, si la seva Comissió de peticions s'hi convenç, pot ajudar a activar l'actuació de les institucions europees, notificant a la Comissió la situació o esperonant el procés de reforma de normes europees per tractar d'evitar que la situació es torni a produir. Nogensmenys, aquest caràcter de mera identificació i exposició de greuges, problemes o possibilitats de millora al Parlament, tot i que conté un element participatiu, és estructurat d'una manera molt política i sense que els ciutadans que activen el procediment tinguin més dret que portar la "petició" al Parlament, ni aquest cap obligació jurídica vers ells. Només activarà, o tractarà de fer-ho, procediments per la millora de la situació, si és convençut i, a més, una vegada s'arriba a aquesta situació la posició dels ciutadans perd tota importància, una vegada complida la seva funció d'alertar o informar sobre una situació. Des d'aquesta perspectiva, la seva aportació a la participació ciutadana deliberativa, estímul, és ben limitada i, sobretot, tampoc no permet aportar pautes procedimentals o de garantia dels processos que puguin ser útils a la millora dels procediments participatius actualment existents en Catalunya.

En canvi, tant de les consultes públiques organitzades per la Comissió Europea (donada l'habitualitat i els anys des que són realitzades encara que amb deficiències), d'un instrument més nou pel seu caràcter transnacional com és la iniciativa ciutadana europea per encetar processos legislatius i, sobretot, de les propostes en curs per la possible creació d'assemblees ciutadanes seguint l'exemple dels panells ciutadans de la Conferència pel Futur d'Europa sí que en podem extraure alguna lliçó d'interès sobre possibles canvis regulatoris que ajudarien a una reforma legislativa amb l'objectiu d'introduir millores als processos participatius.

2.1. Les consultes públiques organitzades per la Comissió Europea

Les consultes públiques són el mecanisme de participació ciutadana més desenvolupat i habitual al si de les institucions europees. D'alguna manera, la mateixa dinàmica tecnocràtica i de treball molt burocratitzat al si de la Unió Europea, i particularment de la Comissió Europea, havia convertit en freqüent el recurs a consultes de diversos tipus per la preparació de les diferents propostes de reforma normativa o de polítiques públiques, per la juridificació del mecanisme com a un instrument participatiu derivat del principi democràtic va aparèixer al Tractat de la Unió Europea només després la reforma acordada en Lisboa en 2007 i que va entrar en vigor dos anys més tard. Així, l'art. 11.1 TUE reconeix que és un dret dels ciutadans i de les associacions europees tenir l'oportunitat d'expressar i intercanviar públicament, per les vies adequades, les seves opinions respecte de tots els àmbits d'actuació de la Unió, per a la qual cosa les institucions han de mantenir un diàleg obert, transparent i regular, amb les associacions representatives i la societat civil (art. 11.2 TUE) i, concretant-ho encara més, que amb l'objecte de garantir la coherència i transparència de les accions de la Unió, "la Comissió Europea mantindrà àmplies consultes amb les parts interessades", principi que s'aplica, a més, a totes les actuacions i no només les de reforma normativa. D'aquesta manera, el que era una activitat que es feia, passa a ser una manifestació d'un dret dels ciutadans vinculat a la

democràcia i es busca establir-la de forma regular per tal de garantir aquest dret, per raons de democràcia i de legitimitat, però també perquè s'associen aquestes consultes també, correctament, a la millora de la regulació i dels procediments tant de creació de normes com d'actuació de les institucions.

La regulació concreta del procediment per dur a terme les consultes, malgrat ser aquestes molt freqüents i un element tan important continua sent si més no escarida. El gruix continua regulat a la Comunicació de la Comissió "Vers una cultura reforçada de la consulta i el diàleg. Principis generals i estàndars mínims per la consulta a les parts interessades per la Comissió"⁷, un document que, a més de tenir ja dues dècades és, en efecte, i com indica el seu títol, una recopilació de principis generals i estàndars de mínims no excessivament exigents. Darrerament, i vinculada a la idea de millora regulatòria, el Document de la Comissió amb la Guia per a una Millor regulació *Better Regulation Guidelines*⁸ estableix alguna obligació concreta més, però només per als processos normatius. La regulació pràctica, al remat, la determina el portal-web de la Comissió a partir del qual s'exerceix aquest dret, el portal «Digui'ns el que pensa»⁹ (*Have your say* de la Comissió¹⁰), molt ancorat en els processos normatius i eina web de participació estructurada perquè la ciutadania expressi el seu parer en tota la fase del cicle de vida d'una norma des de la seva concepció fins a la seva aplicació. El portal centralitza el procés, conté enllaços a la informació pública a disposició dels ciutadans sobre les iniciatives regulatòries en curs i ordena tant els processos de participació i consulta oberts com aporta els informes d'impacte i de *feedback* respecte de la participació. El més habitual són les consultes respecte de les iniciatives legislatives europees durant 12 setmanes, mitjançant aquest portal, que ho centralitza tot, en un intent de facilitar tant l'accés a la informació com l'accessibilitat.

La pàgina web s'estructura en diferents seccions a través de les quals s'articula la participació, que tenen a veure amb les diferents fases de concepció d'un projecte normatiu¹¹ (Comissió Europea, sense data):

- Consultes públiques. Les consultes són sovint utilitzades per la Comissió en els moments més primerencs de la concepció de les polítiques amb la intenció de recaptar informació i propostes de la ciutadania o, quan es detecta la necessitat de realitzar alguna modificació o derogació, amb la finalitat d'informar-se sobre aquesta. Les consultes es troben obertes durant un període de dotze setmanes i s'articulen a través de qüestionaris predefinits elaborats per a cada cas.
- Comentaris sobre fulls de ruta i avaluacions de l'impacte inicial. Les propostes de la Comissió sobre polítiques i legislació s'esbossen en documents denominats fulls de ruta, així com en les avaluacions de l'impacte normatiu inicial. El mateix ocorre amb

⁷ Commission Communication, 'Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission', (COM(2002) 704).

⁸ Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, (SWD(2021) 305 final)

⁹ En línia: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es>

¹⁰ El portal web, amb tota la informació al respecte, es troba a: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/> (consulta 03/12/2022).

¹¹ Per a enviar els comentaris, que poden realitzar-se en qualsevol de les 24 llengües oficials de la Unió Europea, ha de crear-se un compte en la pàgina de la iniciativa en qüestió. Excepte quan es tracte de respostes a consultes públiques, els comentaris rebuts es publiquen de manera immediata en la web, per la qual cosa totes les opinions són públiques.

les avaluacions i els controls d'adequació de la legislació vigent. En relació amb aquestes propostes, que encara es troben en fase d'anàlisi, la Comissió pot obrir un període perquè la ciutadania present comentaris durant un període de quatre setmanes.

- Comentaris sobre iniciatives de la Comissió (reglaments, directives, etc.). Aquestes són les consultes públiques que hem assenyalat anteriorment, que són obligatòries i que versen sobre les iniciatives normatives nascudes en la Comissió que es troben en desenvolupament. A més del període de huit setmanes assenyalat anteriorment, quan la Comissió ha finalitzat la seva proposta legislativa i l'ha presentada al Parlament Europeu i al Consell, s'obri un nou període de huit setmanes per a enviar comentaris. Transcorregut aqueix termini, les aportacions es transmeten al Parlament Europeu i al Consell.
- Comentaris referits a actes delegats i actes d'execució. De vegades, la legislació de la UE aprovada pel Parlament Europeu i el Consell conté disposicions específiques que permeten a la Comissió tant modificar o completar aspectes no fonamentals d'aquesta legislació (mitjançant els coneguts com a actes delegats) o especificar les condicions perquè la legislació vigent s'apliqui de la mateixa manera en tota la UE (mitjançant el que es denomina comunament com a actes d'execució)¹². A través d'aquesta pàgina, la Comissió també permet la participació via comentaris sobre els projectes d'actes delegats i d'execució en un termini de quatre setmanes.
- Finalment, en relació amb l'avaluació de la normativa en vigor, aquesta és duta a terme mitjançant la plataforma REFIT.

Resulta tanmateix sorprenent, i cal emfatitzar-ho, així com revelador, que malgrat aquesta generalitzada extensió dels processos de consulta al si de la Unió Europea, la regulació no hagi configurat drets i garanties dels participants, continuant sent les consultes una activitat organitzada per la Comissió a partir del que ella considera i sense que hi hagi obligacions que calga respectar en cap dels aspectes rellevants: ni referides a quan i en quins casos és mandatori fer la consulta, l'extensió de la mateixa o els possibles drets dels participants a tenir una resposta referida a les seves aportacions que vagi més enllà de l'informe final sobre la consulta pública, genèric sobre el procés i el tipus d'aportacions i conclusions generals a què s'haja pogut arribar i no individualitzat, que sí s'ha d'incorporar almenys als processos prelegislatius per exigències de les directrius de *better regulation* i que sí que s'ha generalitzat en l'última dècada, ampliant terminis per donar-li més difusió¹³. L'única obligació de la Comissió derivada d'aquests processos consisteix a elaborar un Informe sobre aquesta participació, i remetre'l, al costat de la proposta normativa, al Parlament i al Consell. No obstant això, com indiquen alguns autors (Chase i Schlosser, 2015), malgrat que la Comissió ha

¹² El Parlament Europeu i el Consell (en la seva qualitat de colegisladors) poden habilitar a la Comissió per a adoptar actes de Dret secundari de la Unió. Aquestes habilitacions es basen en els articles 290 i 291 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE). No obstant això, existeixen en el Dret de la Unió moltes habilitacions que es regeixen per un antic procediment de reglamentació amb control que hauria d'actualitzar-se. En aquest àmbit, gràcies a l'Acord Interinstitucional sobre la millora de la legislació de 2016 s'han realitzat avanços en la substitució dels antics procediments pels previstos en el Tractat de Lisboa a fi d'acordar criteris per a decidir quan ha de recórrer-se a actes delegats i quan a actes d'execució (Comissió Europea, 2019).

¹³ La Comissió Europe va incloure en la seva Comunicació sobre *Smart Regulation* en la Unió Europea de 2010 l'ampliació dels períodes mínims de consulta als procediments de consulta ciutadana en matèries prelegislatives de 8 a 12 setmanes a partir de 2012. En tot cas, com se pot comprovar, sempre amb instruments de *soft law*.

d'informar sobre aquests comentaris, el moment triat per a articular la participació és tardà, ja que en poques ocasions un text ja redactat es canvia. Una consulta sobre l'esborrany del text més primerenca podria ajudar a la seva millor configuració prenent com a base els resultats de la participació.

Per part seva, en relació amb esborranys per a l'aprovació de mesures d'implementació i per a l'aprovació d'actes delegats, el període de consulta es pot arribar a reduir fins i tot a només quatre setmanes, i determinades agències com l'Autoritat Bancària Europea, l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària o Agència Europea de Substàncies i Mescles Químiques poden ser eximides de dur-les a terme, la qual cosa ha estat qualificat, per aquests mateixos autors i amb bones raons, de «pertorbador» (Chase i Schlosser, 2015). Com es pot veure, les exigències estan lluny de ser jurídicament rigoroses i de generar un marc de drets garantits per a la ciutadania participant.

Evidentment, de manera coherent amb aquesta aproximació, no hi ha tampoc cap previsió normativa que obligui la Comissió a donar continuïtat de cap de les maneres a les conclusions o aportacions de les consultes públiques. Com s'han d'utilitzar (o no) aquests materials i resultats, aquesta informació aportada pels ciutadans, les opinions expressades o els resultats obtinguts en el seu cas resta enterament a la lliure discreció de la Comissió (i, en concret, a la decisió concreta, en cada cas, de la Direcció General que estigui duent a terme el procés de consulta pública), que ni tan sols té unes directrius que les tracten d'harmonitzar internament en aquest sentit. La importància creixent associada a aquest tipus de mecanismes en els darrers anys, el seu ús més que freqüent fins a convertir-les en una fase més del procediment prelegislatiu, ni tan sols la constitucionalització de la figura en l'art. 11 TUE, han provocat que s'hagi legislat en el sentit no ja de reforçar, sinó directament de crear, unes garanties o drets de la ciutadania participant, que a hores d'ara continuen sent inexistents.

Des d'aquesta perspectiva, s'ha de destacar que no hi ha al model de consultes públiques de la Comissió Europea, malgrat ser un dels més desenvolupats i un dels que més íntimament integrats estan a dia de hui dins els processos d'elaboració de normes, cap dret subjectiu o garantia jurídica en favor dels ciutadans participants que els permeti, arribat un cas, poder defensar-se front un comportament institucional que no hagi respectat una concreta pauta u obligació dins el procediment de consulta davant d'instàncies judicials, la qual cosa és molt criticada doctrinalment¹⁴, però que no sembla que hi hagi cap pretensió de canviar. El model institucional de la Unió Europea, almenys ara per ara, considera essencial mantenir un total control per part de les autoritats respecte del procés, de com dur-lo a terme i de què fer (o no) amb els resultats, considerant que aquesta flexibilitat i discrecionalitat es correspon més amb la necessària llibertat que uns representants públics en exercici d'atribucions polítiques que exerceixen amb legitimitat democràtica indirecta és més productiva que establir obligacions i limitacions que podrien rigidificar els procediments i la utilització posterior dels resultats,

¹⁴ En concret, la crítica és molt severa en A. Alemanno (2009), "The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?", *European Law Journal*, 15(3), 382-400. Alemanno fins i tot ha recordat que, en la mateixa mesura que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha deixat clar que la ciutadania no té dret a rebre una resposta individualitzada als comentaris que haja pogut realitzar en els processos d'avaluació d'impacte normatiu, és també clar que aquesta mateixa conclusió mereixeria una possible reclamació de resposta individualitzada a una participació en les consultes públiques.

generant potser incentius a una menor utilització i difusió del sistema per part de les autoritats, que, en canvi en l'actualitat, com que no estan en cap cas lligades per les consultes o els seus resultats, sí les empen cada vegada més.

De fet, els resultats numèrics indiquen que, almenys des de la perspectiva d'haver introduït i consolidat el mecanisme als procediments duts a terme per la Comissió, i molt especialment als procediments prelegislatius, el sistema de consultes s'ha consolidat plenament i funciona cada vegada millor quant a coneixement per part de la ciutadania (especialment per associacions i col·lectius més implicats)¹⁵ i implicació en els procediments. Així, la Comissió ha començat a emprar-les de manera que ha aconseguit que efectivament alguns processos hagin comportat una gran resposta ciutadana i un debat mediàtic en absolut negligible com ha estat el cas, recentment, de la consulta sobre la possible reforma de la regulació en matèria de canvi d'horari en tardor i primavera, que ha generat no només un gran flux de respostes¹⁶ sinó també un important debat públic i ciutadà que ha arribat a tots els àmbits socials, des del món més acadèmic i especialitzat a la ciutadania en general.

Respecte de l'obertura i inclusivitat de les consultes públiques organitzades per la Comissió Europea, s'ha d'indicar que en principi estan obertes sempre a tota la ciutadania i que el seu format *on-line*, i la relativa senzillesa, bona informació i guia de la pàgina web mitjançant la qual es fa el procés facilita enormement que es pugui dur a terme. En aquest sentit, l'aposta del model europeu és per fer una consulta en part guiada, amb una part de preguntes preparada per la mateixa Comissió i una explicació i presentació de la iniciativa que enquadra el debat. Aquesta elecció, que té avantatges quant a què probablement afavoreix la diversitat de les respostes per part de la ciutadania, i que és clarament un element del sistema orientat i dissenyat amb aquesta finalitat, té el problema que, d'altra banda, pot orientar en excés les respostes de part de la ciutadania. Igualment, encara que el compromís de la Comissió és emprar un llenguatge planer i accessible i presentar les diverses iniciatives de la manera més senzilla possible, continuen existint crítiques respecte de la utilització d'un llenguatge en excés tècnic que exclou la participació de determinades persones i converteix els processos de participació, encara hui, en elitistes socialment. Com es pot veure, algunes de les crítiques que rep el sistema són contradictòries, perquè si les apostes per la presentació resumida per la mateixa Comissió i el model de consulta "semi-guiada" s'entén que poden generar biaixos, d'una banda; però d'altra es demana més simplificació i resum per fer accessibles les iniciatives i la seva comprensió a tota la ciutadania, arribem a una situació en què millorar un dels resultats afecta inevitablement l'altre en negatiu. El punt d'equilibri actual de la Comissió, però, no sembla irraonable, perquè els processos de consulta "semi-guiats" aporten inclusivitat i permeten a tota la ciutadania amb connexió a Internet i capacitats per accedir-hi, fer-ho efectivament, el llenguatge sovint tècnic aporta precisió i s'ha d'entendre que, si s'acompanya d'una explicació escaient, aporta a la ciutadania interessada eines suficients per accedir a la informació de forma més precisa i, sobretot, no exclou la possibilitat de donar informació en

¹⁵ "Have your say!": Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities", Special Report n^o 14/2019.

¹⁶ A més de la consulta de 2018 sobre el canvi horari a la UE, que va donar lloc a 4,6 milions de respostes, hi ha altres exemples recents de consultes amb gran nivell de participació, com ara la consulta de 2016 sobre la legislació de protecció de la naturalesa, que en va generar 550.000, o la de la política agrícola comuna en 2017, amb més de 300.000 comentaris per part de la ciutadania durant el procés (Comissió Europea, 2019).

capés, com de fet es fa, permetent també l'accés a documents d'avaluacions més complexes a les persones que hi puguin estar interessades, ni aportar valoracions que puguin anar més enllà de les preguntes i el marc establert per la Comissió gràcies al model de consulta només guiada en part. D'aquesta manera, per una consulta en diferents capes de guia i complexitat es pot, d'una banda, garantir l'accessibilitat efectiva de la consulta a tota la ciutadania interessada i, d'altra, recollir totes les aportacions d'alt valor tècnic i especialitzada en què la Comissió Europea pot estar més interessada a efectes d'obtenir un *feedback* d'alta qualitat per part d'especialistes i grups d'interès amb un alt coneixement del tema.

Més criticable pot ser l'escarit esforç en termes d'inclusivitat lingüística de la majoria de les consultes dutes a terme per la Comissió, on les llengües emprades quan es tracta de proporcionar la informació i estructurar la consulta, encara que les respostes es puguin fer en totes les llengües oficials, són moltes vegades només l'anglès, el francès i l'alemany, que malgrat ser els idiomes de treball habituals de la Comissió Europea (i els que tenen reconegut aquest estatut jurídic) són només una petita part de les 24 llengües oficials reconegudes com llengües oficials de la Unió Europea en què han de ser publicats, per exemple, tots els textos normatius (i que es corresponen amb les llengües oficials als diferents Estats membres de la Unió) i una part encara més petita si hi afegim les més de 60 llengües no oficials a la Unió Europea, però que també són oficials a part dels territoris de la Unió o tenen algun tipus de reconeixement i protecció als diferents Estats membres (entre les quals el català, juntament amb algunes llengües parlades a algunes regions italianes, és la que compta amb més parlants efectius). Des d'aquest punt de vista, és clar que hi ha una clara manca d'esforços en ampliar l'accessibilitat efectiva de les consultes, deixant clar cert biaix en com entén la Comissió el mecanisme, més com una manera d'obtenir retroalimentació de gran qualitat tècnica o a càrrec d'especialistes o per accedir a les posicions dels grups d'interès i associacions de persones més actives en la matèria de què es tracte que d'obrir un veritable procés a tota la ciutadania, la qual cosa requeriria, com a mínim, facilitar-los sempre l'accés als textos, materials i entorn web en què es realitza la consulta en la seva llengua d'ús habitual (i, com a mínim, en les llengües oficials i llengües de facto més parlades per la ciutadania de la Unió).

Algunes conclusions sobre el model de consultes a la ciutadania organitzades per la Unió Europea:

- El fet més cridaner del model de consultes de la Comissió Europea és la falta d'un veritable marc jurídic de drets i garanties per als participants, que contrasta de manera clara amb el gran desenvolupament de l'instrument i obliga a una reflexió sobre les raons (major flexibilitat en l'ús de l'instrument i de la seva connexió amb les dinàmiques polítiques que representa la Unió) que hi ha al darrere d'aquesta elecció, especialment quan es tracta d'extraure'n lliçons per pensar millores pròpies per aquests procediments. Nogensmenys, la manca de total enquadrament legal i de drets dels participants és probablement un element a no copiar.
- Més interessants i models per a l'aprenentatge que aquest no marc normatiu són la pràctica de difusió de les iniciatives i el model de consulta semi-guiada que s'ha generalitzat al portar web dedicat a les consultes, que aporta un interessant equilibri entre llenguatge planer i accessible, consultes efectivament obertes a tota la ciutadania i possibilitat de tenir capes addicionals per obtenir *feedback* més tècnic.

- S'ha de tenir en compte, però, que el fet que les consultes de la Comissió s'adrecen a tota la ciutadania europea i per qüestions molt generals i potencialment susceptibles d'afectar el dret de totes les persones europees condiona molt algunes de les eleccions referides al disseny del sistema i al model de consultes que empra la Comissió, de manera que no han de ser enteses com un model per l'organització de consultes públiques a escales més reduïdes (per exemple, a escala local).
- El marge de discreció de les diferents Direccions Generals, així com de flexibilitat organitzant diferents tipus de consulta, pot tenir avantatges en la mesura en què permet una millor adaptació de la consulta a cada concreta qüestió, però presenta algunes deficiències, sent la més clara l'absència d'un mínim dret a rebre resposta individualitzada i raonada per part de la Comissió a les persones que han participat en la consulta.
- El model de consultes de la Comissió Europea, *de facto*, té un clar biaix en favor de potenciar i obtindrà participació de persones molt formades i interessades en els temes tractats, incloent-hi de manera destacada a persones especialitzades en els afers tractats, de manera que no és exactament un model que hagi de ser copiat per sistemes de participació ciutadana deliberativa que vulguin obtenir o potenciar una molt major participació social de totes les persones, incrementant la porositat democràtica. Amb el seu actual disseny és més una eina tècnica de "millora de la qualitat normativa" que de "millora de la qualitat democràtica, inclusiva i participativa" del sistema.

Referències: Communication, 'Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission', (COM(2002) 704); Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, (SWD(2021) 305 final); portal web: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/>

2.2. La Iniciativa Ciutadana Europea

El Tractat de Lisboa va afegir també un mecanisme de participació a escala europea molt nou i ambiciós, no tant pel mecanisme en si, que no deixa de ser un procediment d'iniciativa legislativa en mans de la població, com pel fet que en introduir-ho, la Unió Europea es convertia en el primer ens transnacional que impulsava un mecanisme de participació democràtica d'aquest estil, amb la complexitat que això suposa per aquesta naturalesa: l'anomenada Iniciativa Ciutadana Europea, a l'art. 11. 4 TUE¹⁷. Abans de l'entrada en vigor de les modificacions del Tractat de Lisboa, en 2011, el Consell i el Parlament varen aprovar el

¹⁷ En aquest cas potser, encara que la seva consulta sigui senzilla, sí té sentit la transcripció completa del precepte: Art. 11.4 TUE: Un grup d'almenys un milió de ciutadans de la Unió, que siguin nacionals d'un nombre significatiu d'Estats membres, podrà prendre la iniciativa de convidar la Comissió Europea, en el marc de les seves atribucions, a presentar una proposta adequada sobre qüestions que aquests ciutadans consideren que requereixen un acte jurídic de la Unió per als fins de l'aplicació dels tractats.

Els procediments i les condicions preceptius per presentar aquesta iniciativa es fixaran de conformitat amb el paràgraf primer de l'article 24 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

Reglament EU 211/2011 regulant el procediment¹⁸, i recentment s'ha aprovat el Reglament EU 788/2019 sobre la mateixa qüestió¹⁹, amb detalls procedimentals addicionals. Ambdós han estat esmenats diverses vegades, l'última a 2020²⁰.

L'interès de la Iniciativa (legislativa) ciutadana europea rau en el fet d'haver quedat consagrada al Tractat com un dret, en aquest cas sí, perfectament delimitat i identificat, que a més és aplicable a qualsevol àmbit en què la Unió Europea tingui la capacitat d'aprovar normes jurídiques, la qual cosa és un camp d'aplicació potencial enorme. Reglamentàriament s'han anat concretant els requisits per poder dur-la a terme, de manera clara, delimitant el que, per exemple, la Unió Europea ha considerat que ha de ser el nombre mínim d'Estats membres implicats perquè sigui un "nombre rellevant" i la iniciativa es pugui posar en marxa, fixant-ho en set. D'aquesta manera, perquè la iniciativa es pugui tramitar, fa falta que almenys hi hagi set ciutadans impulsors a cadascun d'eixos set països, un milió de signatures en total i, com és lògic, una sèrie de llindars mínims de signatures per país per garantir que el procés encetat no és una iniciativa que tingui un mínim de suport només en un dels set Estats des dels quals s'impulsa per part de la ciutadania, sinó que a tots set hi ha un mínim de compromís ciutadà amb la proposta. Complerts aquests requisits, la iniciativa es posa en marxa i passa a donar inici al ben complex procés legislatiu intern al si de la Unió Europea.

El procediment de tramitació de les iniciatives, segons la regulació vigent, es compon de tres parts: registre de la iniciativa, amb verificació mínima de compliment de les formalitats previstes, compliment de les exigències referides als organitzadors (que han de ser ciutadans de la Unió Europea que tinguin dret al vot a les eleccions europees i cal que hi haja un mínim de set responsables inicials, almenys un per cadascun dels set Estats membres en què inicialment, com a mínim, s'ha de fer l'arreglada de signatures) i de correcte àmbit d'aplicació del text proposat, recollida de signatures i, finalment, trasllat a la Comissió de la iniciativa, amb la certificació de la superació dels llindars de signatures exigits (amb procediments de verificació establerts als reglaments i exigint també que els signataris hagin de ser ciutadans de la Unió Europea amb dret de vot a les eleccions europees). Una vegada registrada la iniciativa, el termini per començar a arregar les signatures és de 6 mesos, amb 12 mesos després, un any sencer, per aconseguir-les el que sembla un termini que hauria d'estar suficient. La validació de les signatures es fa després en cada Estat membre i finalment per la Comissió, i a partir d'eixe moment, si la iniciativa ha estat exitosa, la Comissió rep la proposta i els organitzadors, que poden presentar la proposta en una audiència pública davant del Parlament Europeu, donant la possibilitat a aquesta institució de reprendre pel seu compte els seus continguts, cas que la Comissió finalment, i després del procés d'anàlisi de la iniciativa, es prengui (o no) la decisió d'incorporar-la a les seves propostes legislatives. La Comissió no té, doncs, cap obligació de donar tràmit a la iniciativa més enllà d'aquest punt si, senzillament, no es correspon amb les seves prioritats o avaluació de la situació en la matèria. Tot el complet reconeixement de drets o garanties respecte de la tramitació de la iniciativa acordada a la

¹⁸ Regulation (EU) n° 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, *OJ L 65*, 11.3.2011, p. 1–22.

¹⁹ Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative (PE/92/2018/REV/1) *OJ L 130*, 17.5.2019, p. 55–81

²⁰ Sobre l'aplicació efectiva, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) n° 211/2011 on the citizens' initiative, COM(2018) 157 final, 28.3.2018

ciutadania impulsora es queda en un no-res pel que fa al dret que es doni un mínim tràmit efectiu després a la proposta. La qual cosa es justifica en la necessària preeminència de les dinàmiques democràtiques representatives a què ha d'obeir la Comissió, però potser és un punt d'equilibri inadequat des d'una perspectiva de real i material participació ciutadana deliberativa, que exigiria com a mínim que fins i tot en el cas de no estar la Comissió d'acord es pogués d'alguna manera activar el procediment legislatiu en el Parlament Europeu més enllà de l'audiència pública prevista.

Per avaluar l'èxit de la figura de la Iniciativa Ciutadana Europea al llarg d'aquesta dècada en què ha estat efectivament a disposició de la ciutadania es pot fer una anàlisi qualitativa, i comparar el que ha estat la realitat aplicativa d'aquest dret de la ciutadania amb les expectatives que va generar en el seu moment la seva inclusió en els Tractats, o quantitativa, i analitzar el nombre d'iniciatives que han tingut èxit i han acabat en legislació europea efectiva. En ambdós casos el judici ha de ser crític.

Des d'una perspectiva quantitativa és evident que la figura no ha aconseguit ni generar propostes engrescadores que hagin dinamitzat la ciutadania ni, tampoc, que s'hagi aconseguit per aquesta via enfortir un model de participació de la ciutadania europea que permeta, de manera natural, anar més enllà dels interessos i debat polític dins dels Estats membres, que era un altre dels elements que la inclusió de la figura pretenia assolir. Les iniciatives que s'han tractat d'aconseguir fins hui han estat molt de nínxol en la major part dels casos, en molts d'ells de nínxol a escala d'Estat membre (la qual cosa les ha condemnades per no complir els requisits i llimars mínims d'interès suficient per part de la ciutadania en eixe nombre mínim d'Estats) i a més han estat incapaços en general d'aconseguir potenciar o posar en marxa dinàmiques de debat ciutadà participatiu, perquè només grups molt actius i organitzacions especialitzades i amb la suficient capacitat organitzativa i tradició en la participació en processos públics o d'actuació en els procediments prelegislatius n'han fet ús.

Si anem a una perspectiva quantitativa, del centenar d'iniciatives que han estat notificades a la Comissió, del centenar d'intents al llarg d'aquesta dècada només sis (6) han aconseguit superar els llimars mínims de signatures complint amb les exigències per país. La qual cosa ens demostra que, encara que la reglamentació estava feta establint uns llimars i unes cauteles fonamentades en una certa por a què, sense eixes exigències, hi haguera un excés d'iniciatives que no foren suficientment significatives ni transmissores d'un veritable interès de la ciutadania europea, la realitat és que, lluny de tenir eixe problema, molt probablement les dades mostren que, si es vol dinamitzar i revitalitzar la figura, caldria una certa rebaixa d'alguns dels llimars. Especialment, si el que es vol és que la Iniciativa Ciutadana Europea pugui tenir una utilitat com eina d'una dinàmica de participació ciutadana deliberativa que permeti la construcció d'iniciatives legislatives des de baix, sorgides realment de la ciutadania, que puguin tenir una efectiva capacitat d'influència tant en l'establiment de les prioritats regulatòries al si de la Unió com del mateix contingut de les propostes de noves normes, en el sentit que aquestes vinguin més predeterminades per la ciutadania.

Així i tot, ni tan sols és probablement aquest decebedor resultat en termes quantitius el que més il·lustra sobre les mancances actuals del procediment des d'aquesta perspectiva, sinó el recorregut de les sis iniciatives que sí que han aconseguit superar el llimar i que han obligat la

Comissió a tramitar-les com propostes que podien iniciar un tràmit legislatiu. El fet és que, clar i ras, cap d'aquestes sis iniciatives ha aconseguit convertir-se en un Reglament o Directiva amb la conversió de les propostes ciutadanes de regulació en Dret efectivament aplicable (encara que se sol considerar que tres d'elles, totes de contingut ambiental, sí que han tingut cert impacte en alguns canvis normatius posteriors que han arreglat, junt amb d'altres reformes, part de les posicions defensades en les iniciatives). La raó és que la Comissió, encara que la iniciativa sigui exitosa, conserva a la regulació dels Reglaments 211/2011 i 2019/788 capacitat discrecional per considerar en quins termes, com i quan traslladar (o no) la proposta al procés legislatiu europeu, l'enorme complexitat del qual, a més, ajuda a enfosquir els resultats de les iniciatives (legislatives) ciutadanes europees. Fins ara, doncs, el mecanisme ha estat més útil per transmetre a la Comissió quina potser és la pulsio de la societat respecte de determinades qüestions, o per introduir certs temes dins el debat públic i l'agenda legislativa europea, més que com un real mecanisme d'iniciativa legislativa amb totes les seves conseqüències i la possibilitat efectiva de participació en el procés en qüestió de la ciutadania impulsora de la iniciativa. La qual cosa obliga a plantejar-se si un mecanisme dissenyat en el seu moment amb tanta ambició té sentit tal com està concebut i configurat per produir només aquest tipus d'impactes.

A banda d'aquestes crítiques, sí s'ha d'assenyalar que la regulació de la iniciativa ciutadana europea ha estat ocasió per la introducció de regles interessants des de la perspectiva de l'ampliació i major porositat dels processos participatius en l'àmbit europeu. Per exemple, s'ha tractat de compensar el fet, molt limitatiu, de deixar participar com "ciutadania" en aquestes iniciatives a persones ciutadanes amb la nacionalitat de la UE i dret de vot a les eleccions europees (la qual cosa s'ha explicat vinculant-la a la idea que, com a part d'un procediment legislatiu, no es podia obrir a una noció més àmplia de ciutadania), amb exhortacions (al considerant nº 7 del Reglament EU 2019/788) a la rebaixa de l'edat legal per tenir dret de sufragi passiu, almenys a les eleccions europees. De fet, la certa tendència a l'ampliació dels drets de ciutadania visible en la rebaixa d'aquesta edat ja en alguns països de la Unió per les eleccions europees als 16 anys potser hi té alguna cosa a veure (encara que la tendència és nodrissa essencialment d'altres dinàmiques, com prova el fet que la rebaixa s'està produint també en d'altres contextos, com és el cas per exemple d'algunes normes electorals de *Länder* alemanys).

En aquest mateix sentit, són d'agrair les facilitats procedimentals per entendre vàlida una signatura, que pot fer-se tant en paper com *on-line* i, a més, una iniciativa ha estat correctament registrada, la Comissió posa a disposició dels organitzadors sistemes *on-line* per fer aquesta tasca, facilitant així enormement el tràmit a col·lectius i persones que no siguin grans organitzacions i no tinguin necessàriament fàcil accés a sistemes complexos tècnicament que els permeten arreglar signatures vàlidament.

Algunes conclusions sobre el model de participació deliberativa a l'àmbit europeu consagrat amb la Iniciativa Ciutadana Europea:

- Els resultats pràctics del disseny regulatori, malgrat tenir un correcte disseny procedimental i una completa previsió de totes les fases i fins i tot preveure facilitats per l'arreglada de les signatures, àdhuc amb la facilitació d'eines tècniques per part de les institucions europees, no ha aconseguit l'efectiva aparició

de dinàmiques de participació ciutadana deliberativa, que manifestament requereixen, per poder fructificar, de la possibilitat de poder tenir, almenys amb determinades condicions, la possibilitat d'accionar directament, i sense la intermediació de la Comissió, l'inici del procediment legislatiu.

- Des de la perspectiva del disseny dels processos participatius d'aquest tipus, l'experiència europea demostra també com un incorrecte dimensionament de les exigències i llindars mínims de participació afecta greument a l'efectivitat de l'eina participativa i acaba convertint un instrument a disposició de la ciutadania en una eina que al capdavall és essencialment emprada per organitzacions i *insiders* que ja tenen capacitat d'accés a l'entramat institucional i legislatiu de la Unió Europea. Encara que amb les degudes cauteles, perquè el disseny europeu està pensant en una ciutadania complexa, diversa, dividida en diversos Estats membres, i quantitativament molt nombrosa, aquest ensenyament s'ha de traslladar a les iniciatives de reforma i millora en el disseny de les eines participatives en el sentit d'aconsellar molta cura i restricció per establir llindars mínims i exigències quantitatives quan es tracta de donar inici a processos participatius (una altra cosa és per la presa de decisions), que moltes vegades, per la mateixa essència de les dinàmiques "des de baix cap a dalt" poden ser molt interessants encara que estiguin originades en l'activitat de molt poques persones.

Referències: Regulation (EU) nº 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, *OJ L 65, 11.3.2011, p. 1–22*; Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative (PE/92/2018/REV/1) *OJ L 130, 17.5.2019, p. 55–81*; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) nº 211/2011 on the citizens' initiative, COM(2018) 157 final, 28.3.2018

2.3. Propostes d'assemblees ciutadanes europees i els experiments d'assemblees ciutadanes durant la Conferència sobre el Futur d'Europa

Com s'ha pogut comprovar a partir de l'exposició feta respecte dels dos grans instruments que a l'àmbit de la Unió Europea estaven dissenyats per tal d'aconseguir la introducció d'importantes millores en els procediments de participació ciutadana deliberativa, molts dels problemes i colls d'ampolla que han estat identificats per la legislació i aplicació catalana dels processos són també causa del (relatiu) fracàs i no acompliment de les expectatives amb què varen estar introduïts. Indefinició i manca de garanties i drets de la ciutadania participant, dificultats per accés als procediments per part de la població amb menys recursos o visibilitat, problemes en la definició dels objectius, reticències degudes a la por d'alterar el correcte funcionament de les dinàmiques representatives tradicionals o la por a sobredimensionar de manera innecessària els canals participatius han acabat conduint a uns instruments que serveixen més les necessitats de la Comissió i de la Unió Europea (d'obtenir propostes, informació o *feedback* altament especialitzat per la millora de la regulació, o de legitimació simbòlica) que no pas, o almenys no sempre, de la ciutadania, amb l'excepció potser dels grups

d'interès, *insiders* i associacions i organitzacions més professionalitzades, la qual cosa no és en tot cas l'objectiu dels instruments de participació.

Al capdavant, després d'almenys una dècada d'ús generalitzat d'aquests dos instruments, continuen sent una realitat fets com l'escàs coneixement per part de la ciutadania de l'existència d'aquestes eines, les seves possibilitats i com emprar-les per la proposta i consecució de finalitats segons el seu interès, un accés manifestament desigual segons la tipologia de la ciutadania (i fins i tot segons la seva capacitat lingüística), una limitadíssima integració efectiva en el procés real i efectiu de presa de decisions (amb un impacte molt limitat en les solucions tant normatives com en matèria de polítiques públiques finalment adoptades) i una evident incapacitat per haver bastit, amb mecanismes de democràcia deliberativa participativa, un contrapès efectiu al model altament burocratitzat, amb gran dèficit democràtic i incapaç de projectar-se o construir una ciutadania política en el sentit polític del terme, del model d'integració europeu.

Aquestes constatacions, més enllà de poder posar en qüestió alguns dels principis dels Tractats i especialment el principi democràtic, i d'agreuja l'allunyament de la ciutadania per raó del dèficit democràtic de la Unió Europea, signifiquen també, des d'una perspectiva més pragmàtica i propositiva, la necessitat de continuar provant alternatives i mecanismes per resoldre aquests problemes, una vegada constatada la insuficiència dels inexistents. Sobre aquests temes es va parlar i debatre molt, i apareixen en llocs privilegiats a les conclusions del plenari de la Conferència sobre el Futur d'Europa conllosa en maig de 2022. Però, i sobretot, aquesta conferència, des de la mateixa organització de les seves sessions, en ser conscient del problema, va establir-se com banc de proves, encara que limitades, de com podria ser un instrument de participació ciutadana deliberativa més agosaradament contradictori amb els mecanismes clàssics de representació institucional tradicionals. Per fer-ho, s'ha inspirat del model de participació ciutadana ja provat a algunes reformes constitucionals recents, amb èxit divers, a Irlanda, Islàndia, o en certs elements de l'experiència xilena, que normalment s'anomena assemblea ciutadana, i que d'altres països europeus, com ara França (com analitzarem posteriorment) estan tractant de potenciar per ajudar a la identificació de problemes i la proposta de solucions respecte de qüestions concretes, però de gran transcendència, com és per exemple la resposta de les nostres institucions a una amenaça com la del canvi climàtic i, en general, la necessitat d'aconseguir unes societats socialment i econòmica, però també ambiental, sostenibles.

Així, conjuntament amb els representants de les institucions europees, el model d'organització de la Conferència va contemplar quatre Panells Ciutadans amb 800 ciutadans en total seleccionats per sorteig (encara que controlant variables d'origen, edat, formació, ocupació... per fer-los representatius del conjunt de la ciutadania europea), que han estat guiats per experts i facilitadors per analitzar i concloure pel seu compte sobre les conclusions i treballs de la Conferència. A més d'aquesta deliberació durant el desenvolupament de la Conferència en paral·lel a la feina feta pels representants institucional, els panells ciutadans varen ser integrats al plenari final de la Conferència, que va prendre les decisions finals i adoptar les conclusions i recomanacions barrejant, per primera vegada en la història de les institucions europees, representants eixits de models de legitimitat democràtica (sobretot directa, com no és tampoc gens habitual a la Unió Europea) amb representants sorgits del model de participació ciutadana

en una proporció de més o menys quatre a u (108 membres del Parlament Europeu i 108 membres de parlaments nacionals, 3 representants de la Comissió, 54 del Consell a dos per cada Estat membre, 18 del Comitè de les Regions, 18 del Comitè Europeu Econòmic i Social i 12 representants del món local i regional , per una banda; 108 membres eixits en gran part, 80, dels Panells ciutadans i un per Estat membre a més del president del fòrum de la joventut europea, per altra, completats amb 20 membre d'entitats socials). Els resultats de l'experiment, encara que la valoració subjectiva ha estat variada per part de diferents participants i acadèmics, ha estat en general positiu, si més no per haver demostrat la possibilitat i viabilitat d'un funcionament d'aquest tipus, enfront de les veus que històricament l'havien considerat directament impossible de posar en pràctica i de compartir treballs i quefers deliberatius amb institucions representatives.

El més interessant de tot és que l'experiment, la qual és la millor prova del seu èxit, ha donat peu a què diverses institucions europees hagin demanat propostes per introduir mecanismes d'aquestes característiques, de manera permanent, en l'entramat institucional de la Unió Europea. La més completa fins a la data és la ja esmentada a càrrec d'Alberto Alemanno²¹, que encara que no és més que una proposta a hores d'ara, convé referir en els seus trets essencials per la importància que pot tenir per donar idees de millora regulatòria que ajuden a superar alguns dels bloquejos i mancances que en matèria de participació hem identificat.

Alemanno es mostra decididament partidari d'introduir aquestes assemblees a la Unió Europea, però no exclusivament, per combatre part de les limitacions tradicionals de les formes representatives de legitimitat democràtica per la via d'introduir, amb certa capacitat de proposta i decisió, ciutadans triats de manera simplement aleatòria (però controlant factor de representativitat), en el procés de presa de decisió com a manera d'introduir una porositat democràtica i diversitat que la tendència a l'especialització social, i també dels sistemes polítics, moltes vegades fa que quedi tan alterada i esbiaixada que fins i tot de vegades pot semblar que l'efectiva representativitat social ha desaparegut. En concret, i en el seu model de proposta, la Unió Europea podria tenir una Càmera Ciutadana permanent, amb ciutadans seleccionats per sort però que tingueren certa experiència deliberativa prèvia, per analitzar, discutir, avaluar i proposar en relació amb totes les iniciatives normatives, tant les originades pels canals institucionals tradicionals, com les originades per dinàmiques participatives, que es completarien amb panells ciutadans o assemblees ciutadanes no permanents que es podrien posar en marxa per la discussió concreta de problemes específics, tasca per la qual aquest tipus de dinàmica participativa ha estat més testada amb resultats satisfactoris.

Algunes conclusions sobre les experiències i propostes d'Assemblees ciutadanes participatives a escala europea:

- En general, a partir de l'experiència europea en la Conferència pel futur d'Europa, d'altres experiències i de la proposta d'Alemanno, el que resulta més clar és que estem davant d'una possible tècnica de participació ciutadana amb molt de potencial i que ha de ser testada i provada en diferents configuracions, sense que necessàriament hagi de ser organitzada sempre d'una mateixa manera. Les possibilitats són, de fet, múltiples, tant pel que fa a la naturalesa de l'assemblea

²¹ A. Alemanno (2022), cit., 68-75.

proposada, de qui proposa la seva creació o indica les qüestions a tractar (els mateixos ciutadans, les institucions, ambdós?), de si es crea amb vocació de tractar afers generals o donar resposta a un assumpte concret, de si les seves capacitats i funcions són d'anàlisi, informe, opinatives o si per contra se'ls vol donar capacitat de presa de decisions en certs àmbits i en quin estadi dels procediments, així com, evidentment, importants consideracions sobre la seva composició i com equilibrar l'estricta elecció per sorteig amb criteris, i quins criteris, de representativitat.

- En general, les assemblees ciutadanes permeten apropar les dinàmiques institucionals als ciutadans, en les dues direccions: fent més properes les preocupacions dels ciutadans a les estructures decisòries tradicionals, però també aproximant els debats i activitat de les institucions als ciutadans. Això fa que potser siguin particularment necessàries a escala europea, per combatre tant el dèficit democràtic com l'allunyament de les institucions sentit per una creixent i gran part de la ciutadania, però en realitat aquesta necessitat existeix arreu tots els països i societats. De fet, experiències que han treballat de manera intensa amb el model, com veurem posteriorment amb una detallada exposició del model equatorià per ser el més representatiu del nou constitucionalisme americà en la matèria, mostren, malgrat els problemes, aquest resultat d'aproximació de la ciutadania i creació d'una nova cultura de la participació com una conseqüència netament positiva i de gran importància de la introducció d'aquests mecanismes.
- La creació d'aquestes assemblees, amb un bon disseny, pot convertir-se en un mecanisme extraordinàriament efectiu per la reducció de les desigualtats efectives d'accés de part de la població a l'efectiva possibilitat de participar realment en la presa de decisions. De manera inversa, redueix notablement el pes en la presa de decisions de *lobbies* i persones amb interessos i capacitat d'influència que no tenen per què representar necessàriament els del conjunt de la societat. Addicionalment, es considera que poden ajudar, per aquestes raons, a reduir la polarització del debat públic si aquesta no respon realment a una divisió social tan intensa.

Referències:

Regulation OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, 2020; A. Alemanno (2022), "Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU", <https://ssrn.com/abstract=4232168>, 68-75;

Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe: [https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/gbeev0nvl58trx1grgn5pvqm1y2p?response-content-](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/gbeev0nvl58trx1grgn5pvqm1y2p?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22en.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27en.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20221209%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20221209T183104Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=e2d23bb46172559706426067a726166a70451f27a494c6f3c0aa58e5b814d620)

[disposition=inline%3B%20filename%3D%22en.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27en.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20221209%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20221209T183104Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=e2d23bb46172559706426067a726166a70451f27a494c6f3c0aa58e5b814d620](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/gbeev0nvl58trx1grgn5pvqm1y2p?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22en.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27en.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20221209%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20221209T183104Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=e2d23bb46172559706426067a726166a70451f27a494c6f3c0aa58e5b814d620)

Final report: <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?locale=en>.

3. Els instruments per la millora de la participació ciutadana i solucions innovadores per la seva efectivitat a l'entorn comparat

A partir de l'anàlisi que hem fet a la primera part d'aquest estudi, l'estudi comparat sobre els instruments per la millora de la participació ciutadana, així com les possibles solucions innovadores que es poden trobar als ordenaments de l'entorn comparat s'ha centrat, com ja s'ha avançat, no en una descripció general i exhaustiva del sistema, i tampoc en la iteració de referències sobre els elements dels diferents models que poden ser comuns, sinó que s'ha centrat l'atenció i s'han referit només els elements que s'han considerat especialment en relació amb l'anàlisi de cada model i de cada experiència participativa respecte dels següents factors (extrets de l'anàlisi de carències que s'han de tractar de resoldre exposat a la primera part d'aquest treball):

- Diferències en els procediments i en les fórmules de participació segons la matèria
- Garanties de retorn a les persones participants i possibles conseqüències jurídiques de la no presa en la deguda consideració del procés
- Garantia dels recursos humans de les AP per la promoció i foment de la participació (unitats de participació, perfil competencial en participació)
- Sistemes i modalitats de difusió de la informació dels processos participatius perquè siguin accessibles i comprensibles per a la població
- Garantia de recursos econòmics: Pot una llei de participació incidir en el pressupost que es dedica a les polítiques de participació? Es pot preveure una memòria econòmica per activar modalitats?
- Infraestructures dedicades i regulació de la seva garantia
- Seqüenciació temporal i pautes procedimentals obligatòries segons modalitats de participació. Terminis mínims i màxims
- Procediment. Fases (d'informació, debat, tancament, retorn i seguiment), nomenclatures i regulació específica
- Procediment. Modalitats i mínims: temporalitat (de procés, estables o puntuals) o segons la configuració de les persones participants (universal, contra cens, per sorteig, per nomenament)
- Accessibilitat (accés, infraestructures, promoció) i jurídica (drets de les persones a participar, informació, registres)
- Ampliació de la participació a col·lectius sense veu
- Especialitats o previsions específiques per afavorir i fer efectiva la participació en els municipis petits
- Sistemes i procediments d'avaluació dels processos de participació
- Processos específics de participació en àrees particularment sensibles, especialment l'urbanisme i pressupostos participatius

A partir d'aquesta elaboració analítica prèvia, s'exposen les troballes que s'han estimat més rellevants i útils, amb descripció del seu funcionament i de la seva funció per tractar de resoldre algunes d'aquestes carències. Finalment, s'ha tractat d'afegir en tots els casos les referències actualitzades per possibilitar la seua consulta directa. Respecte dels àmbits territorials i models comparats emprats, l'anàlisi comprèn tan exemples d'arreu Europa (centrats en els països amb tradicions jurídiques més semblants a la nostra, i per aquesta raó essencialment d'Europa occidental) com mostres dels processos actualment emprats a països de l'àmbit anglosaxó,

amb una tradició jurídica en alguns casos diferent a l'europea continental i que, per aquesta raó, de vegades suposen models de gran interès. Com ja es va indicar al primer capítol d'aquest estudi comparat, de vegades l'exposició es referirà més a pràctiques d'actuació que al marc jurídic que les desenvolupa, perquè hi ha tradicions jurídiques on l'experimentalització i la flexibilitat administrativa per dur a terme aquestes tasques fan que les referències normatives siguin escarides o directament inexistents. En aquests casos, s'ha optat per aportar la informació i instruccions executives concretes sobre com són dutes a terme les activitats de consulta i participació de la ciutadania. Per últim, s'ha incorporat una extensa anàlisi de la plèiade de nous instruments participatius incorporats en matèria de participació ciutadana a l'Equador, en tant que el model més acabat i complet on apareixen els instruments nous en matèria de participació que han estat propis, en els últims anys, del Dret públic llatinoamericà.

3.1. Àmbit europeu continental

a) Alemanya

Pel que fa a la participació a escala federal, la participació d'empreses i actors interessats en el projecte normatiu es realitza, fonamentalment, a través de canals informals i grups de pressió en els diferents ministeris. I és que, a pesar que Alemanya no requereix formalment la realització d'una consulta pública per a l'aprovació de lleis, aquesta succeeix en la pràctica. En aquest sentit, cada ministeri pot disposar els procediments de consulta als actors implicats de diferent forma, depenent de la proposta que estigui preparant, l'anàlisi que es durà a terme i les aportacions que s'espera que aporten. Per tant, no existeix un procediment estàndard i sistemàtic per a interactuar amb les parts interessades durant la redacció d'una anàlisi d'impacte normatiu o l'elaboració d'una norma, la qual cosa se sol traduir en dos problemes en els quals ha incidit el NKR: que el període de temps establert pels ministeris perquè les associacions puguin presentar les seves opinions sobre els projectes de llei és molt ajustat en la pràctica i que a més, aquesta participació sol ser tardana, ja que no es dona en les primeres fases de desenvolupament normatiu, sinó quan la legislació es troba ja perfilada.

A més dels mecanismes tradicionals d'audiència ciutadana, el Govern alemany està començant a utilitzar la consulta electrònica com una eina que potencia la transparència del procediment legislatiu i per això ha establert la participació electrònica en els projectes normatius com una de les seves principals àrees d'acció. Així, amb la col·laboració d'alguns ministeris federals, el Govern alemany està introduint progressivament formes de consulta en línia i utilitzant la tecnologia de la informació i les comunicacions (TIC) per als procediments de consulta. Exemples d'això són la consulta electrònica sobre la Llei de Portals Ciutadans (*Bürgerportalgesetz*), que va ser la primera vegada que els ciutadans van poder fer comentaris directes sobre un projecte de llei a escala federal o la pàgina web creada pel Ministeri de Medi Ambient per a establir una xarxa entre professionals de l'agricultura.

D'altra banda, pel que fa a la participació a escala local, que és aquella on vertaderament es poden identificar propostes interessants, cal mencionar que són cada vegada més, les ciutats d'Alemanya que compten amb extenses guies de participació. Així, podem citar entre altres les de Berlin, Manheim, Heidelberg o Wolfsburg:

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011). Handbuch zur Partizipation. www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf.
- Stadt Mannheim (2012). Mannheim gemeinsam gestalten! Bürgerbeteiligung. www.mannheim.de/sites/default/files/page/2616/p_09_handreichung_buergerbeteiligung.pdf.
- Stadt Heidelberg (2012). Leitlinien Bürgerbeteiligung. www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E1999895220/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Broschuere_Buergerbeteiligung_Kurzfassung.pdf.
- 10 Stadt Wolfsburg (2015). Konzept Bürger mit Wirkung. www.wolfsburg.de/leben/buergermitwirkung/konzeptbuergermitwirkung-wolfsburg.

D'aquest ampli ventall, i a efectes d'extraure possibles conclusions sobre la millora de determinades pautes procedimentals, garantia de drets de la ciutadania en el procés i, especialment, a efectes de trobar també un model de millora respecte d'una de les experiències típiques que, malgrat estar ja bastant desenvolupades al nostre país, encara presenten problemes i possibilitats de millora, estimem convenient destacar l'experiència dels pressupostos participatius del districte de Lichtenberg, a Berlin:

ELS PRESSUPOSTOS PARTICIPATIUS A LICHTENBERG (BERLIN)

Objectius dels pressupostos participatius:

- Establir un equilibri entre política, administració i ciutadania i combinar les seves competències.
- Establir la transparència del pressupost del districte, de les decisions pressupostàries i de la situació pressupostària.
- Reforçar les oportunitats de participació a través de la despesa controlable dels districtes i augmentar l'eficiència de la despesa.
- Foment del compromís voluntari (en el sentit del principi rector del municipi ciutadà).

Grups destinataris:

- Tots els ciutadans del districte de Lichtenberg, és a dir, totes les persones que viuen i/o treballen en el districte.
- Sense requisits d'edat ni d'admissibilitat.

El pressupost participatiu es realitza amb dos exercicis pressupostaris d'antelació, en 2005 per al pressupost de districte de 2007. Des de 2005, el procediment es du a terme en un cicle anual. En el primer any es va incórrer en costos comparativament elevats perquè va caldre crear el lloc web, el personal va necessitar formació i serveis d'assessorament, la moderació es va encarregar inicialment a l'exterior i la informació sobre el pressupost del districte es va preparar per primera vegada de manera clara. A això va contribuir el finançament del projecte model de l'Administració del Senat.

Àmbits temàtics dels pressupostos participatius:

Per al pressupost participatiu són rellevants 12 àrees pressupostàries, que en conjunt suposen un volum pressupostari d'aproximadament 32 milions d'euros. Aquestes àrees són: Promoció de la salut, desenvolupament econòmic, vies públiques, biblioteques, promoció de la infància i la joventut, cultura, escola de música, tercera edat, promoció de l'esport, projectes de districte, medi ambient i naturalesa, i centre d'educació d'adults.

Control de processos:

Administració del districte: Existeix una oficina de pressupostos participatius, situada en el servei de personal i finances. Aquesta oficina coordina el procés com a tal, és a dir, el marc dels actes, les relacions públiques, la supervisió del lloc web, la supervisió del comitè consultiu (per a la preparació de les resolucions de l'Assemblea del Districte) i el procés dins de l'administració una vegada finalitzada la votació (avaluació dels resultats, preparació per l'Assemblea del Districte i coordinació entre la política i l'administració en l'aplicació de les propostes). A més, els pressupostos participatius es defineixen com una tasca habitual per a tots els empleats de les oficines de districte.

Polític: A l'àmbit polític, existeix un comitè de seguiment compost per un màxim de cinc consellers de districte (proposats pels partits representats en l'Assemblea del Districte i triats per aquesta), un membre de cadascun dels partits representats en l'oficina de districte, dos representants de l'administració del districte de Lichtenberg a títol consultiu, l'oficina de coordinació per a la participació de nens i joves, sis persones de la població de Lichtenberg o de les xarxes (grups destinataris) presents en el districte, dos representants dels centres de districte i una persona per a estendre acta.

A nivell de districte. En Lichtenberg hi ha sis centres de districte per als 13 barris, que ja existien per endavant com a centres socioculturals. Els centres de districte han participat en el pressupost participatiu des del principi i cada vegada se'ls responsabilitza més de l'execució local. Els centres de districte reben suport financer del districte; poden rebre suport en termes de personal a través de la cooperació amb l'oficina d'ocupació.

Aplicació de la participació:

Procediment

1. Abril - Juliol

a. Grup destinatari o mini esdeveniments

i. Per a arribar millor a determinats grups destinataris, com els joves o els immigrants, els centres de districte van organitzar amb antelació actes i activitats de menor envergadura. En 2009, es van celebrar 30 actes d'aquest tipus, amb un total de 260 ciutadans; en 2010, es van celebrar 49 actes amb 673 participants. Els actes són a molt petita escala, amb entre 30 i 100 participants, i es dirigeixen a grups específics, per exemple, se celebren en centres d'oci per a joves o en llocs de reunió de la tercera edat.

- b. Actes i campanyes de menor envergadura organitzats pels centres de districte en col·laboració amb institucions i proveïdors de l'àmbit de grups destinataris específics.
 - c. Fase de proposta en el diàleg en línia
 - i. Les propostes, especialment les relatives a assumptes de tot el districte, poden presentar-se i debatre's a través d'Internet. També s'ofereix accés en biblioteques, centres de districte i llocs de reunió de la tercera edat perquè puguin participar persones sense connexió pròpia a internet. La fase de propostes va seguida d'una fase de votació. Els participants tenen l'oportunitat d'assignar cinc fitxes a les seves propostes favorites en el diàleg en línia. Els punts concedits a les propostes d'Internet en la votació per Internet se sumen als punts de les propostes d'Internet en la votació per llars. Només la suma d'aquests punts és decisiva per al TOP 10 d'Internet. Haurà d'aconseguir-se una puntuació mínima de 25 punts per proposta.
 - ii. Cada dos anys s'utilitza una fitxa addicional per a votar les propostes d'inversió en edificis. En 2010, també existia l'anomenat punt d'estalvi, que marca una àrea temàtica en la qual l'estalvi es considera assenyat.
2. Setembre
- a. Fase de votació en el diàleg en línia
 - b. Avaluació de les propostes recollides en el diàleg en línia
 - c. Dia de les votacions. El dia de la votació, tota la ciutadania de Lichtenberg tenen l'oportunitat d'emetre el seu vot sobre les propostes del seu districte en els locals centrals.
 - i. El dia de votació es va introduir per a ampliar les possibilitats d'avaluar les propostes tant en termes de temps com d'espai. En lloc d'una conferència de districte única, es fan ofertes de tot un dia en tot el districte, la qual cosa també implica en el procés a ciutadans que abans no participaven. El quadre de la pàgina 266 mostra el significatiu augment del nombre de ciutadans que van participar en la votació de les propostes en 2009. Així doncs, el resultat va poder situar-se sobre una base molt més àmplia que en anys anteriors. Igual que en el diàleg en línia, es poden concedir cinc fitxes a les propostes, un punt d'estalvi i una qualificació als projectes de construcció (biennal). Per a diferenciar els aspectes de gènere, els punts per a homes i dones es van diferenciar en part per colors. S'ha demostrat que aquest gran nombre de punts i llistes diferents suposa un repte per a molts ciutadans a partir d'un cert punt i, per tant, requereix moltes explicacions.
3. Octubre
- a. Votació del pressupost. Cada any es contacta amb 25.000 llars mitjançant selecció aleatòria i se'ls demana que votin sobre les propostes de pressupostos participatius.
 - i. Per al vot per llars, cada any es contacta amb 25.000 llars seleccionades a l'atzar. Se'ls dona l'oportunitat de votar sobre les propostes del diàleg en línia, així com sobre les propostes del seu districte. Des de 2010, és possible inscriure's en línia, descarregar els documents i emplenar

l'enquesta en línia. També es pot sol·licitar la versió impresa dels documents. Aquest procediment es basa en l'experiència que l'opció de respondre per Internet en lloc de per correu és més ben acceptada. L'índex de resposta al vot per llars va ser del 5,8%.

4. Novembre

a. Taller d'avaluació

- i. Des de 2007 se celebra un taller anual d'avaluació al final de les conferències de districte, les reunions ciutadanes i els debats en línia, en el qual es convida a tots els ciutadans, iniciatives, personal administratiu i representants polítics a avaluar el procés. Sobre aquesta base, el procés es desenvoluparà i adaptarà contínuament.

5. Març/Abril

a. Decisió de la l'Assemblea del Districte sobre les proposades

- i. A partir de la votació, es presenten a l'Assemblea del Districte un màxim de 75 propostes (5 per districte + 10 procedents d'Internet). Des de la comissió pressupostària, les propostes es remeten a les comissions especialitzades. Debaten les respectives propostes i emeten un vot raonat; a continuació, les propostes es reuneixen de nou en la comissió pressupostària. Aquest últim prepara la decisió per a l'Assemblea del Districte i es pren molt de debò com a organisme especialitzat.

6. Maig

a. Actes de rendició de comptes

- i. En una reunió pública, els regidors donen compte dels seus actes: Comenten les propostes rebutjades i també les que no poden debatre's en el pressupost dels ciutadans. Aquesta informació també es difon a través d'Internet i el periòdic local.

Altres formes de participació en els pressupostos participatius:

Conferències de districte: Les conferències de districte o reunions de ciutadans s'han celebrat en tots els districtes des de 2007. Abans de la introducció de la jornada de votació, servien tant per a recollir com per a avaluar propostes. Des del principi, es van organitzar en cooperació amb els centres de districte; des de 2010, han assumit en gran manera l'organització ells mateixos. En els actes sempre hi ha intèrprets de llengua de signes.

Participació per escrit: Durant tot l'any, els ciutadans tenen l'oportunitat de presentar propostes per escrit a l'oficina del districte. Si les propostes poden assignar-se a un districte, s'emporten a les conferències de districte i se sotmeten a votació. Les propostes de tot el districte poden publicar-se en Internet per al seu debat i votació.

Divulgació:

Es publica un fullet actualitzat anualment amb informació sobre el pressupost del districte i els pressupostos participatius. En 2010 es van imprimir 6.000 exemplars. El fullet també pot descarregar-se d'Internet (alemany, anglès i rus).

S'han elaborat fullets sobre pressupostos participatius en alemany, rus i vietnamita, i també hi ha un fullet dirigit específicament als joves, que a més ha estat codisenyat pel mateix grup destinatari.

La participació dels joves és difícil d'aconseguir a través de les ofertes habituals de participació, ja que la clàssica reunió de veïns, en particular, suscita poc interès. Al mateix temps, un termini de dos anys és difícil d'imaginar per al grup destinatari i els resultats no són molt tangibles. Era necessari intensificar i orientar els esforços de participació. Arran d'una proposta del pressupost ciutadà, es va crear una oficina de coordinació per a nens i joves en l'oficina del districte de Lichtenberg. Treballa en estreta col·laboració amb organitzacions juvenils locals. Al principi, es van moderar externament dos tallers de planificació per a la participació dels joves en el pressupost participatiu. Des de llavors, s'han celebrat petits tallers sobre el futur dels joves, els resultats dels quals també s'incorporen al pressupost participatiu. A més, la informació sobre el pressupost participatiu es proporciona activament a les escoles, per exemple mitjançant visites a les aules.

S'estan fent esforços per a incloure regularment el pressupost participatiu en els plans d'estudi. D'aquesta manera, s'han trobat moltes institucions que aposten decididament pels pressupostos participatius i impliquen els joves en el procés. El fons de veïnatge és una millor manera d'integrar les propostes dels joves, ja que així poden aplicar-se ràpidament i les estructures de presa de decisions són menys complexes.

Els esdeveniments previs són un instrument útil per a arribar a determinats grups destinataris. Els actes són temàtics i se celebren en institucions dels grups destinataris.

L'administració del districte considera que la participació dels immigrants és relativament satisfactòria, ja que existeix una bona cooperació amb les associacions corresponents i el personal vietnamita, per exemple, a les biblioteques. Els fullets multilingües són un bon mitjà d'informació complementària. Sempre hi ha suggeriments en aquest àmbit (per exemple, literatura vietnamita a les biblioteques), la qual cosa demostra que el pressupost ciutadà s'accepta com una oportunitat per a opinar.

Referències:

- www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf
- <https://participedia.net/case/12>

b) França

El sistema del govern central francès no incorpora encara de manera clara i definida els procediments de consulta pública en els procediments d'aprovació de lleis, amb l'excepció de la normativa ambiental. En aquest sentit, malgrat que sí que s'indica que solen donar-se consultes informals i també a través de comitès consultius amb freqüència, no es troba formalment determinat el període mínim durant el qual aquestes han de realitzar-se (OECD,

2019). En canvi, en relació amb l'aprovació de legislació secundària, sí que trobem un procediment més regulat, preveient-se expressament l'obligació de consultar a la ciutadania durant un període d'almenys entre 1 a 3 setmanes.

La ciutadania és consultada mitjançant procediments tradicionals, encara que últimament s'està intentant portar-los a terme també a través d'internet, mitjançant consultes que formen part del procediment per a la promulgació d'un text i que poden realitzar-se de manera prèvia o paral·lela a la tramitació de la llei, sense existir requisits formals particulars. Sí que es preveu, no obstant això, que la consulta ha de possibilitar que el legislador o l'administració prenguin una decisió informada, sent necessari garantir que es compleixen els terminis de notificació i els termes i condicions prescrits (*Secrétariat général du Gouvernement - Conseil d'État*, 2017). En relació amb aquestes consultes, l'article 131-1 del *Code des relations entre le public et l'administration* estableix els principis aplicables a la consulta, que com assenyala el Conseil d'État, impliquen que incumbeix a l'autoritat administrativa determinar les regles d'organització de la consulta d'acord amb els principis d'igualtat i imparcialitat, posant a la disposició de les persones interessades una informació clara i suficient sobre el tema de la de tal forma que els permeti donar la seva opinió de manera eficient i en un període de temps raonable, així com garantir que els resultats siguin fets públics en el moment oportú. A més, han d'introduir-se mesures per a evitar que el seu resultat sigui viciat per múltiples opinions de la mateixa persona o per opinions emeses per persones alienes al perímetre de consulta demarcat (Conseil d'État, 19 de juliol de 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres*, nº 403928). S'exposen a continuació alguns models on entenem que hi ha elements i característiques que posen en marxa accions per tractar de resoldre alguns dels problemes tradicionals en aquestes matèries que resulten d'interès.

PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ÀMBIT DE LA BIOÈTICA A FRANÇA

En el marc de la revisió de la llei de 6 d'agost de 2004 sobre bioètica, en el primer semestre de 2009 es van organitzar els Estats Generals de la Bioètica. Es van estructurar entorn de tres fòrums regionals de ciutadans en tres grans ciutats franceses, Marsella, Rennes i Estrasburg, un web visitada per més de 70.000 persones i que va recollir més de 1.500 contribucions i actes locals a les regions. L'informe final dels Estats Generals sobre Bioètica es va presentar en el fòrum d'Estrasburg el 16 de juny de 2009.

L'innegable èxit del procés va portar al legislador, en la llei núm. 2011-814 de 7 de juliol de 2011 sobre bioètica, a incloure un nou article L. 1412-1-1 en el capítol del Codi de Salut Pública relatiu a l'ètica, estipulant que qualsevol proposta de reforma sobre problemes ètics i qüestions socials plantejades pels avanços del coneixement en els camps de la biologia, la medicina i la salut vagi precedida d'un debat públic en forma d'assemblea general. Aquests Estats Generals s'organitzen a iniciativa del Comitè Consultiu Nacional d'Ètica per a les Ciències de la Vida i la Salut, prèvia consulta a les comissions parlamentàries permanents competents i a l'Oficina Parlamentària d'Avaluació de les Opcions Científiques i Tecnològiques. Després del debat públic, la comissió elabora un informe que presenta a l'Oficina Parlamentària d'Avaluació de les Opcions Científiques i Tecnològiques, que l'avalua, destacant els elements científics essencials per a una correcta comprensió del que està en joc en la reforma prevista. Mancant

un projecte de reforma, el Comitè ha d'organitzar una assemblea general sobre bioètica almenys una vegada cada cinc anys.

En el mateix capítol, s'insereix un nou article L. 1412-3-1 per a precisar que els Estats Generals inclouen conferències de ciutadans triats per a representar a la societat en la seva diversitat. Reben formació abans de debatre i després redactar un dictamen i recomanacions que es fan públics. Finalment, estableix que "els experts que participin en la formació dels ciutadans i en els Estats Generals seran triats conformement a criteris d'independència, pluralisme i multidisciplinarietat".

D'acord amb la llei, el Comitè Consultiu Nacional d'Ètica per a les Ciències de la Vida i la Salut va dirigir els Estats Generals de 2018 a través de la mobilització de les regions, la creació d'un lloc web específic i la celebració de nombroses audiències. També volia que una comissió ciutadana realitzés una anàlisi crítica del debat públic i que es nomenés un mediador.

La web participativa, creada perquè un ampli públic pogués expressar-se, tenia una doble finalitat: informativa i consultiva. Informatiu i consultiu. La consulta en línia va tenir lloc del 12 de febrer al 30 d'abril de 2018. Va haver-hi 183.498 visitants únics i 29.032 participants per a 64.985 contribucions.

Les aportacions fetes a la web participativa van estar supervisades per una comissió ciutadana. Es tracta d'una mostra de 22 ciutadans francesos de 18 anys o més, l'objectiu dels quals és reflectir el perfil de la població francesa en termes de sexe, edat, categoria socioprofessional i lloc de residència. Al final de la consulta, la comissió va emetre un "dictamen".

La llei 2021-1017 de 2 d'agost de 2021 sobre bioètica va afegir definitivament a l'article L. 1412-1-1 del codi de salut pública l'obligació que el Comitè Consultiu Nacional d'Ètica per a les Ciències de la Vida i la Salut dirigeixi "cada any, debats públics sobre un o diversos dels problemes ètics i qüestions socials esmentats en l'article L. 1412-1, juntament amb els àmbits de reflexió ètica esmentats en l'article L. 1412-6. La participació en la bioètica s'estructura ara pel continu generat, d'una banda, en les grans reunions pluriennals i formalitzades que són els Estats Generals i, per una altra, a partir de les reunions permanents.

Referències:

- <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2022_02_rapport_de_m._patrick_bernasconi_-_retablir_la_confiance_des_francais_dans_la_vie_democratique.pdf

<https://www.coe.int/en/web/bioethics/-/france-public-debate-on-the-law-on-bioethics-2018->

CONVENCIÓ DE LA CIUTADANIA FRANCESA SOBRE EL CLIMA

La Convenció Ciutadana del Clima constitueix un nou experiment democràtic a França que pretén donar veu als ciutadans per a accelerar la lluita contra el canvi climàtic. El seu mandat

és definir una sèrie de mesures per a aconseguir una reducció d'almenys el 40% de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle d'aquí a 2030 (en comparació amb 1990) amb un esperit de justícia social. La gran novetat és que es tracta d'una molt ambiciosa experimentació del model d'assemblees ciutadanes, a escala d'un país, i sobre un tema molt concret, però de gran importància i que abasta moltíssimes ramificacions que afecten moltes altres àrees de la vida social, econòmica i jurídica. Experiment tant més important quant el model francès de representació a estat històricament molt ancorat en dinàmiques representatives clàssiques.

Organitzada pel President de la República, reuneix 150 persones, totes elles designades per sorteig; il·lustra la diversitat de la societat francesa. Aquests ciutadans s'informen, debaten i preparen projectes de llei sobre totes les qüestions relacionades amb la lluita contra el canvi climàtic. Les sessions plenàries es retransmeten mitjançant el web de la Convenció.

El President de la República es va comprometre al fet que aquestes propostes legislatives i reglamentàries se sotmetin "sense filtre" bé a referèndum, bé a votació parlamentària, bé a aplicació reglamentària directa. Aquest compromís va ser problemàtic perquè, en la pràctica, no va ser possible aplicar les propostes sense filtre, raó per la qual, molts dels participants no van valorar positivament el resultat de l'experiència:

- Dels 150 membres de la convenció, únicament 99 van participar en la votació sobre les propostes finals
- El 57% dels 99 votants va donar una puntuació d'entre 0 i 3 sobre 10 a la pregunta "Com valora la consideració per part del Govern de les propostes de la Convenció? Aquesta valoració no sembla reflectir la realitat dels avanços de la Convenció. Un director del Govern central entrevistat per la missió va estimar que "entre el 60 i el 70% de les propostes de la Convenció s'han implementat en la Llei de Clima i Resiliència". Un informe del grup de suport ofereix una valoració similar: el 24% de les propostes de la Convenció s'han aplicat totalment, però el 44% de manera parcial o molt parcial, i el 14% de manera diferent a la prevista per la Convenció. En total, només el 18% de les recomanacions de la Convenció no es van aplicar en absolut;

A més, el 50% dels 99 votants van donar una puntuació d'entre 8 i 10 sobre 10 a la pregunta "És probable que l'ús de les convencions ciutadanes millori la vida democràtica del nostre país?", la qual cosa subratlla la diferència entre la valoració positiva de l'exercici en si i la valoració negativa del seu ús per part del govern.

Considerem que, en realitat, aquesta experiència va ser molt positiva, però és molt important informar de manera clara a les persones participants de la forma en què es tindran en compte les seves propostes.

Referències:

- <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2022_02_rapport_de_m._patrick_bernasconi_-_retablir_la_confiance_des_francais_dans_la_vie_democratique.pdf

c) *Itàlia*

Entre les experiències concretes que s'han donat a Itàlia i que poden resultar exemples d'interès per la introducció de mecanismes nous i ambiciosos en matèria de participació ciutadana cal ressaltar la de les lleis de debat públic regional i promoció de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals de desembre de 2007 i d'agost de 2013 de la Regió Toscana (Itàlia). S'analitzen a continuació:

LES NOVES LLEIS (2007 I 2013) DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA DE LA REGIÓ DE LA TOSCANA I ELS NOUS INSTRUMENTS QUE INCORPOREN

La llei regional núm. 69, de 27 de desembre de 2007 va institucionalitzar a la regió italiana de la Toscana la participació ciutadana en la presa de decisions governamentals sobre qüestions d'interès públic, incorporant principis de la teoria deliberativa. Aquesta norma va convertir la Toscana en un laboratori per estudiar la participació deliberativa institucionalitzada i va oferir un model específic que permetia que un govern representatiu coexistís amb la participació ciutadana empoderada, de fet, que es reforçés mútuament²². La llei és la primera d'aquest tipus que s'aprova a escala de govern regional per promoure de manera proactiva la participació ciutadana en la presa de decisions, més enllà d'experiències com els pressupostos participatius o la participació en la planificació urbanística, i va ser elaborada també utilitzant un procés de democràcia deliberativa, on un gran nombre d'autoritats locals, professionals, membres de moviments socials, associacions i grups d'interès, així com acadèmics i ciutadans comuns de tota la Toscana van contribuir a definir els objectius, els continguts i les característiques de la llei.

Una de les novetats del text és que preveia expressament un termini de finalització de la seva vigència (el 31 de desembre de 2012), per tal d'impulsar, a partir d'això moment, un procés d'avaluació sobre la continuació o no, i de quina manera, de l'experiència adquirida fins aleshores. Realitzada aquesta avaluació es va confirmar la vigència d'un instrument legislatiu en matèria de participació de les característiques de la norma de 2007, fins i tot amb la introducció d'alguns canvis i innovacions importants que permeten superar les qüestions crítiques sorgides, i per això es va adoptar la llei núm. 46, de 2 d'agost de 2013, de *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

Entre les qüestions més destacables d'aquest text normatiu hi trobem que:

- La llei reconeix el dret a participar i intervenir en els processos participatius a "ciutadans residents i estrangers i apàtrides residents legalment al territori implicats en processos participatius" així com a "les persones que treballen, estudien o resideixin al territori que tinguin interès en el mateix territori o en l'objecte del procés participatiu i que la

²² J. Hartz-Karp, L. Carson, i M. Briand, "Deliberative Democracy as a Reform Movement", a Bächtiger, A., Dryzek, J.S., Mansbridge, J, i Warren, M. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 2018.

- persona responsable del debat a què es refereix l'article 11, apartat 1, lletra c), considera útil comptar amb la en el procés participatiu" (art. 2).
- La norma constitueix un òrgan independent, l'Autoritat per a la garantia i el foment de la participació. Aquest és un òrgan format per tres membres, nomenats pel Consell Regional, escollits entre persones amb experiència contrastada en metodologies i pràctiques participatives, inclosos ciutadans no italians, que ostenten el càrrec durant cinc anys (art. 3). Entre les tasques de l'Autoritat hi trobem (art. 5):
 - Activar i controlar els procediments de participació de caràcter regional previst per la norma (el debat públic regional)
 - Donar suport als procediments de participació portats a terme per altres entitats a la Regió
 - L'avaluació dels procediments de participació (i també del seu rendiment i dels seus efectes) portats a terme a la Regió
 - L'elaboració de directrius per a la gestió de processos participatius
 - La difusió dels projectes i de les experiències realitzades
 - Garantir el finançament suficient de les experiències participatives
 - Es preveu la realització del que la norma anomena "debat públic regional", que és un procés d'informació, debat públic i participació sobre obres, projectes o intervencions que adquireixen una especial rellevància per a la comunitat regional, en l'àmbit ambiental, territorial, paisatgístic, social, cultural i econòmic. Aquest té lloc normalment en les fases prèvies d'elaboració d'un projecte, o d'una obra o d'una intervenció, quan encara són possibles totes les diferents opcions; també pot tenir lloc en fases posteriors però, en tot cas, a tot tardar a l'inici del projecte definitiu (art. 7). Entre els elements més interessants de la regulació d'aquest procés (art. 8) hi trobem:
 - La norma regula quan és obligatori realitzar debat públic (obres de més de 50 M€), quan és potestatiu per a l'Autoritat, tant a iniciativa pròpia com a petició motivada (obres que suposen inversions totals entre 10 M€ i 50 M€ d'euros i que presenten perfils significatius d'interès autonòmic), i quan no hi ha debat públic.
 - La norma preveu que aquest debat públic també s'ha de portar a terme en cas d'obres nacionals relatives a infraestructures de relleu en les quals la regió ha de fer informe previ.
 - La norma preveu expressament que quan siguin obres d'iniciativa privada el promotor haurà de col·laborar en la realització del Debat Públic i hi contribueixi activament amb una aportació adequada de recursos econòmics.
 - Es preveu la coordinació entre el debat públic i l'avaluació de l'impacte ambiental (art. 9).
 - L'Autoritat convoca el Debat Públic amb escriptura motivada en la qual (art. 11):
 - estableix els mètodes i eines del mateix debat, amb la finalitat d'assegurar la màxima informació a la població interessada, promoure la participació i garantir la imparcialitat de la conducta, la plena igualtat d'expressió de tots els punts de vista i la igualtat, també de gènere, en l'accés a llocs i moments de debat;
 - estableix les fases del debat i la durada relativa, que no pot excedir de noranta dies des de la finalització de la instrucció tècnica, llevat d'una

- única pròrroga, motivada per elements objectius, per no més de trenta dies;
- nomena el responsable del Debat Públic identificant-lo entre experts en metodologies i pràctiques participatives o assumeix directament aquesta responsabilitat;
- defineix el termini, no superior a noranta dies, per a la finalització de la instrucció tècnica del debat.
- En finalitzar el Debat Públic, l'Autoritat rep l'informe final formulat pel responsable del Debat Públic; aquest informe informa dels continguts i resultats del Debat Públic, destacant tots els arguments recolzats i les propostes finals a les quals va donar lloc i remet l'informe al Consell Comarcal i a l'Executiu Regional, que l'han de publicar. En el termini de noranta dies des de la publicació d'acord amb l'apartat 2, el propietari o responsable de la creació de l'obra sotmesa a Debat Públic declara públicament, motivant adequadament els motius d'aquesta elecció, si ho pretén, també en acceptació del que s'ha derivat del debat: a) renunciar al treball, projecte o intervenció o presentar formulacions alternatives; b) proposar els canvis que pretén implantar; c) confirmar el projecte sobre el qual ha tingut lloc el Debat Públic.
- El Debat Públic ni el suport a projectes locals de participació no poden tenir lloc en els cent vuitanta dies anteriors a l'elecció del Consell Comarcal i del President del Consell Comarcal.

Pel que fa al suport als processos participatius locals, la norma preveu quines són les entitats autoritzades per presentar una sol·licitud de suport a un procés participatiu local i requisits d'admissió (art. 13 a 18). Entre les mesures de suport previstes es troben tant el suport econòmic, com el suport metodològic o logístic i organitzatiu, especialment en relació amb les tecnologies de la informació i la comunicació. La norma també preveu el suport als processos participatius proposats per escoles i universitats, per tal de crear i difondre entre les generacions més joves les pràctiques de ciutadania activa i de participació.

Aquest règim jurídic, a més, preveu l'elaboració i posada a disposició de ciutadania i ens locals una plataforma informàtica de participació, a través de la qual oferir documents, anàlisis i informació sobre els processos participatius en curs a la Regió, amb independència que estiguin o no cofinançats per la Regidoria la garantia i promoció de la participació; la finalitat d'aquesta plataforma serà fomentar l'intercanvi i el coneixement de bones pràctiques, oferir suport als processos participatius locals que no disposen de canals de comunicació propis, eliminar els costos de posar en marxa plataformes web específiques per a cada procés; i posa a disposició la seva plataforma informàtica i telemàtica i les seves competències tècniques, metodològiques i organitzatives per dur a terme processos o esdeveniments participatius basats en eines informàtiques i telemàtiques específiques.

Finalment, la llei estableix la necessària avaluació del text normatiu transcorreguts cinc anys de la seva entrada en vigor.

Referències:

<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>

d) Bèlgica

Entre les experiències concretes que s'han donat a Bèlgica estudiades i respecte de les quals s'ho troben instruments destinats a superar alguns dels tradicionals problemes en matèria de participació ciutadana deliberativa cal ressaltar la dels Comitès deliberatius a Brussel·les i el Consell Ciutadà i Assemblea Ciutadana a Ostbelgien. S'analitzen a continuació:

ELS COMITÈS DELIBERATIUS DEL PARLAMENT FRANCÒFON DE BRUSSEL·LES

Els comitès deliberatius són comitès mixts de participació en el treball parlamentari, formats per 45 ciutadans seleccionats aleatòriament i 15 diputats, que tenen lloc de manera permanent al Parlament francòfon de Brussel·les. El 2019 es va modificar la normativa sobre les funcions del Parlament, l'estructura dels Comitès deliberatius es va formalitzar el juliol de 2020, i el primer Comitè es va celebrar el 2021²³. Un comitè deliberatiu es pot convocar de dues maneres: o els diputats decideixen que una contribució ciutadana a un tema públic determinat pot ser valuosa, o la iniciativa prové dels ciutadans, com a suggeriment ciutadà.

Mitjançant l'ús de la plataforma digital *democratie.brussels*, els ciutadans que han recollit més de cent signatures poden publicar els seus suggeriments en línia i fer campanya per obtenir mil firmes. Un cop s'han recollit mil signatures mitjançant la plataforma digital, aquests suggeriments es consideren un tema potencial per a una propera Comissió deliberativa. Tot i que aquests suggeriments no són vinculants, el parlament hauria d'aportar arguments clars si no opta per crear una comissió sobre un determinat suggeriment.

Els Comitès deliberatius són supervisats per un Comitè de Suport: un panell de vuit membres, encarregat d'estructurar i organitzar el procés. Quatre d'ells, escollits cada dos anys, són experts en democràcia deliberativa, democràcia participativa o en la inclusió dels més vulnerables. Els altres dos són membres dels serveis administratius, un del Parlament Regional de Brussel·les i un del Parlament de Brussel·les francòfon. Els dos darrers membres són experts en la matèria escollida de la Comissió Deliberativa. El Comitè de Suport també pot decidir afegir criteris a la loteria cívica (selecció aleatòria de participants), en funció de la qüestió.

Per participar-hi, cal ser resident a Brussel·les i tenir almenys 16 anys. No hi ha límit de temps vinculat a la residència, ni requisit de nacionalitat. Els ciutadans són escollits mitjançant dos sortejos diferents: s'envien 10.000 invitacions als residents de Brussel·les, convidant-los a participar en el Comitè deliberatiu. Entre els que responen positivament, se seleccionen 45

²³ J. Moskovic, F. Saintraint i K. Redman, "The Brussels Deliberative Committees Model", *newDEMOCRACY*, 2020, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2021/04/RD-Note-Brussels-Deliberative-Committees-Model.pdf> (consulta 17/11/2022).

participants, en funció dels aspectes sociodemogràfics i geogràfics, així com dels criteris addicionals que pugui afegir el Comitè de Suport, en funció de la temàtica de la comissió deliberativa. Només queden exclosos de la participació els que actualment ocupen un càrrec públic.

Per a garantir la inclusió dels Comitès deliberatius, un cop escollits els participants, s'organitzen diferents sessions preparatòries pensant en grups objectiu específics per acompanyar aquells que poques vegades hi participen i dotar-los de la confiança i les eines necessàries per contribuir plenament. Els participants dels comitès deliberatius reben una remuneració i s'ofereix guarderia per a nens de 0 a 12 anys, de manera que s'encoratja la participació dels pares solters. Les comissions es fan els caps de setmana per facilitar l'assistència. S'envien cartes complementàries als participants de 16 a 18 anys que expliquen el procés als seus pares o als seus professors, i s'organitza una sessió preparatòria addicional per a aquesta franja d'edat. També s'han implementat algunes mesures per facilitar un enfocament multilingüe i per garantir que dominar el francès o l'holandès no sigui un requisit per participar en les xerrades. Les 10.000 cartes inicials que s'envien estaran disponibles en francès i flamenc, així com en anglès i les altres cinc llengües més parlades a Brussel·les, com l'italià i l'àrab. S'ha dissenyat un sistema d'amics que emparella els participants d'un mateix idioma perquè un pugui ajudar l'altre a seguir les xerrades.

Els Comitès deliberatius s'organitzen en tres fases. Durant la primera fase, experts de diferents orígens, seleccionats pel Comitè de Suport o pels mateixos participants, s'adrecen al Comitè en conjunt per garantir que tots els membres tinguin el mateix coneixement sobre el tema i puguin entrar informats als debats. La segona fase és la deliberació, seguida de la tercera i última fase d'elaboració de recomanacions per al parlament. A continuació, els ciutadans i els diputats voten cadascuna de les recomanacions individuals.

Referències:

- http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/04/reglement_fr-1.pdf
- http://www.parlement.brussels/prb_includes/upload/reglement/Vademecumfr.pdf
- Glossari de termes de participació desenvolupat *ad hoc*:
http://www.parlement.brussels/prb_includes/upload/reglement/Glossairefr.pdf
- Pàgina web amb més informació: <https://democratie.brussels/>

EL MODEL DE PARTICIPACIÓ DEL PARLAMENT REGIONAL DE LA COMUNITAT DE PARLA ALEMANYA A BÈLGICA (*OSTBELGIEN*)

El 25 de febrer de 2019, a *Ostbelgien*, la Comunitat germanoparlant de Bèlgica, el parlament va votar per unanimitat a favor d'una llei que estableix tres noves institucions democràtiques essencials amb la vocació d'enfortir un model més participatiu i deliberatiu de democràcia ciutadana, la qual cosa es considera que és particularment important donades les peculiaritats demogràfiques i lingüístiques de la comunitat de parla alemanya al si de l'estat belga. En general, el que es detecta a la nova norma és una aposta ferma i decidida per un model d'assemblees i òrgans ciutadans seleccionats aleatòriament que han de ser instruments per

contrapesar els problemes de mancances de representativitat que en la pràctica s'ha comprovat que es generen amb les dinàmiques representatives clàssiques. Així, es creen:

- Un Consell Ciutadà permanent, format per vint-i-quatre ciutadans seleccionats aleatòriament entre aquells que han participat prèviament en una assemblea ciutadana, que tenen el mandat de representar els conciutadans durant un any i mig. Un terç dels membres es rota cada sis mesos. El seu mandat és doble. En primer lloc, té un paper d'establiment de l'agenda. Inicia fins a tres taules ciutadanes durant el seu mandat i decideix les qüestions que han de tractar. En segon lloc, el Consell té una funció de supervisió, assegurant que les recomanacions dels panells de ciutadania es presenten i debatin al parlament i rebin una resposta de la comissió parlamentària i del ministre corresponents.
- Assemblees ciutadanes, que es celebraran entre una i tres a l'any. Cada Assemblea de Ciutadans està formada per 25 a 50 ciutadans seleccionats aleatòriament, que es reuniran un mínim de tres vegades durant tres mesos. El Consell Ciutadà decideix el nombre de participants i la durada de l'Assemblea ciutadana. Per fer-ho, el consell ciutadà té en compte una representació equilibrada de sexes i grups d'edat, un equilibri geogràfic i una barreja socioeconòmica. Atesa l'especificitat d'una temàtica, pot establir criteris addicionals per tal d'aconseguir una composició tan representativa com sigui possible de la població afectada. Les propostes ciutadanes que compten amb el suport d'almenys 100 ciutadans, així com les propostes dels grups parlamentaris o del govern, també es poden presentar a la consideració del Consell Ciutadà. Aquestes assemblees tenen l'objectiu d'elaborar recomanacions sobre un tema concret.

En finalitzar les deliberacions, l'assemblea ciutadana formula una o més recomanacions que seran remeses a l'oficina del Parlament. L'oficina envia les recomanacions a una comissió parlamentària que organitza una sessió pública durant la qual les recomanacions seran presentades per una delegació de l'assemblea ciutadana i després discutides amb els membres de la comissió i els ministres competents. A continuació, la comissió elabora un dictamen sobre les diferents recomanacions, en col·laboració amb els ministres competents. Aquest avís indica si i com s'han d'implementar les recomanacions. El fet que s'hagi rebutjat l'aplicació d'una recomanació es raona per separat. A continuació, es celebra una nova sessió pública de la comissió parlamentària durant la qual es presenta el dictamen i es discuteix amb els membres de l'assemblea ciutadana. El consell ciutadà fa el seguiment de les recomanacions que, d'acord amb el dictamen de la comissió, s'hauran de posar en pràctica. Amb aquesta finalitat, el secretari permanent presenta periòdicament informes sobre l'evolució de l'aplicació de les recomanacions. En el termini d'un any des de la sessió tindrà lloc una nova sessió pública de la comissió parlamentària competent; S'hi presentarà i es discutirà el progrés de la implementació. A aquest efecte, es convida a tots els membres de l'assemblea ciutadana interessats.

- Una Secretaria. Per al suport administratiu i organitzatiu del consell ciutadà i de l'assemblea ciutadana, el secretari designa com a secretari permanent un membre del personal de l'administració del Parlament. El perfil requerit i el procediment de nomenament del secretari permanent són fixats pel secretari i presentats a l'oficina per a informació. El consell ciutadà supervisa els treballs del secretari permanent i està autoritzat per a donar-li ordres en relació amb les missions que li atribueix aquest decret (art. 5). Cada any, el secretari permanent elabora una proposta de pressupost

sobre la qual decideix el consell ciutadà. Després, la proposta de pressupost aprovada pel consell ciutadà es sotmet a l'oficina per a la seva aprovació. Si la Mesa aprova el pressupost, els crèdits corresponents es preveuen al pressupost del Parlament.

Per acomplir les tasques relacionades amb la selecció de ciutadans, el secretari permanent està autoritzat a sol·licitar als municipis de la regió de parla alemanya una llista de persones inscrites als padrons de població. La norma, regula, entre d'altres qüestions:

- Les condicions per a poder participar en aquestes assemblees ciutadanes (art. 4).
- Que les decisions de l'assemblea ciutadana es prenen generalment per consens. Si diversos intents de conciliació no donen lloc a un acord, s'adopta una decisió per majoria de 4/5 dels vots, amb la presència d'almenys 4/5 de la ciutadania participant en l'assemblea ciutadana.
- Els ciutadans que hagin votat en contra d'aquesta decisió poden justificar la seva diferència d'opinió en un dictamen motivat que s'adjuntarà a l'esmentada decisió.
- Es preveu una compensació econòmica per la dedicació i per les despeses de desplaçament per als participants.

Referències:

- Link d'accés al text normatiu: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/109074/135211/F897926457/BEL-109074.pdf>
- Més informació sobre el desplegament de la iniciativa: <http://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Designing%20a%20permanent%20deliberative%20citizens%20assembly.pdf>

e) Països Baixos

Entre les experiències concretes que s'han donat als Països Baixos, i més en concret a Holanda, cal ressaltar la realització de processos G1000, de què en destaca l'experiència de Steenwijkerland. S'analitza a continuació:

EL FÒRUM G1000 DE STEENWIJKERLAND (2017)

Com l'OCDE apunta²⁴, els fòrums G1000 són un model deliberatiu dissenyat com una plataforma perquè els ciutadans desenvolupen col·lectivament una visió més àmplia d'un municipi o per abordar una pregunta específica. S'ha recorregut a aquest tipus de fòrums especialment als Països Baixos, on els fundadors es van inspirar en el procés G1000 que va tenir lloc a Bèlgica l'any 2011 (que era prou diferent d'aquest model, ja que es va desenvolupar com una iniciativa de base de baix a dalt, més que governamental). Fins ara, ha estat utilitzat

²⁴ OECD (2020), "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Deliberative Wave", OECD Publishing, 48.

per les autoritats públiques locals dels Països Baixos, que recorren a la fundació G1000 (una organització sense ànim de lucre), que s'ha encarregat d'organitzar aquestes experiències participatives.

El procés del G1000 consta de tres fases consecutives: la Cimera Ciutadana, el Fòrum Ciutadà i l'Assemblea Ciutadana, que es tradueix en una Decisió Ciutadana. Els ciutadans representen el 75% del total de participants, l'altre 25% són a parts iguals funcionaris o polítics, i empresaris.

Durant la primera fase, la Cimera Ciutadana, entre 150 i 1.000 ciutadans seleccionats aleatòriament es reuneixen durant un dia sencer sense agenda prèvia: els participants es dirigeixen ells mateixos. Els participants inicien un diàleg obert, creant una visió conjunta i definint diverses solucions per a la qüestió que es planteja. En la segona fase, el Fòrum, durant diverses vetllades, els participants treballen conjuntament en petits grups sobre les idees de la Cimera per arribar a propostes concretes. El treball dels grups està obert a les reaccions i respostes de tots els veïns del municipi. Finalment, els participants es tornen a reunir a l'Assemblea Ciutadana, de nou una reunió d'un dia, per deliberar sobre les propostes finals presentades pels grups de treball, i decidir quines són les acceptables per al conjunt.

Es requereix una majoria de vots perquè una proposta s'inclogui en la Decisió Ciutadana, el resultat final de les deliberacions i votació, que primer és signada per tots els participants i després lliurada al president del consell local o regional o del parlament. Fins ara, totes les decisions de Ciutadania han estat totalment acceptades pels ajuntaments locals i regionals.

Pel que fa a la concreta experiència de Steenwijkerland, al voltant de 250 ciutadans seleccionats aleatòriament es van reunir amb funcionaris, empresaris i experts durant quatre dies i van discutir estratègies de com pot la ciutat de Steenwijkerland esdevenir neutra energèticament.

Referències:

<https://g1000.nu/project/g1000steenwijkerland>

f) Suïssa

A un país com Suïssa la participació s'articula majoritàriament mitjançant mecanismes de democràcia directa. Amb tot, es poden detectar experiències ressenyables a mitjan camí entre els mecanismes de democràcia directa i els de democràcia deliberativa com la del *Landsgemeinde* del cantó suís de Glarus, amb la particularitat de no ser precisament un òrgan o model de participació recent, sinó un model de participació molt antic que ha anat evolucionant i presenta algunes característiques interessantment adaptades a les possibles necessitats actuals.

LANDSGEMEINDE DEL CANTÓ SUÍS DE GLARUS

El *Landsgemeinde* és l'assemblea anual dels residents amb dret a vot i l'òrgan suprem del cantó, que se celebra des de 1387. Tots els electors tenen dret a presentar sol·licituds de suport, modificació, rebuig, ajornament o rebuig. Qualsevol persona amb dret a vot pot presentar sol·licituds al *Landsgemeinde* en qualsevol moment sense recollir signatures²⁵.

Una *Landsgemeinde* ordinària té lloc un cop l'any (el primer diumenge de maig), a l'aire lliure i té una durada d'entre tres i cinc hores. Aproximadament tres setmanes abans, totes les llars amb almenys un votant elegible reben un fullet governamental d'unes 100 pàgines amb descripcions de totes les propostes polítiques, així com resums del debat parlamentari. Al mateix *Landsgemeinde*, el president del govern (*Landammann*) resumeix primer una proposta política, després obre la paraula per al debat i supervisa la votació abans de passar al punt següent. Al costat dels ciutadans corrents, els polítics locals o cantonals electes (tècnicament només un subgrup de la ciutadania) tenen dret a parlar i emetre demandes. Si ningú es pronuncia en contra de la proposta parlamentària, s'accepta automàticament. En cas de veus oposades, és a dir, les que exigeixen modificacions o fins i tot el rebuig rotund d'un projecte, poden prendre la paraula tant els adherents com els contraris. Al final de les deliberacions, un membre del govern autonòmic sol tenir l'última paraula. Aleshores, l'assemblea decideix per majoria de vots a mà alçada; el resultat és definitiu i vinculant col·lectivament i té poder de decisió final i vinculant sobre totes les àrees polítiques de competència d'aquesta regió (el parlament regional electe funciona, per tant, com una comissió preparatòria d'aquestes reunions). D'aquesta manera, els ciutadans de Glaris deliberen i decideixen sobre una àmplia gamma d'àmbits, com ara la salut i els serveis socials, l'educació, la llei i l'ordre, el transport públic, les infraestructures, la fiscalitat, l'economia i l'estructura estatal cantonal.

Destaca pels seus múltiples drets polítics: els ciutadans no només poden acceptar o rebutjar una proposta parlamentària sinó també modificar-la, enviar-la de nou perquè la reconsideri o ajornar una decisió final a una altra assemblea posterior. A més, un sol ciutadà també pot iniciar el canvi de política en qualsevol moment de l'any, utilitzant l'instrument del *Memorialsantrag* (MA). Cada MA amb el suport d'almenys deu diputats cantonals es presenta a la *Landsgemeinde* posterior, amb el parlament que exigeix que l'AM sigui rebutjat o acceptat. Pel que fa a l'elegibilitat, totes les persones amb la ciutadania suïssa residents a Glaris que tinguin almenys 16 anys poden parlar i emetre demandes al *Landsgemeinde*. L'única restricció és que els discursos i les demandes se centren en els assumptes que cal debatre eixe any. Amb un electorat d'unes 26.000 persones, normalment al voltant del 25% de la població de Glarus vota, però la participació ocasionalment augmenta fins al 35% (2006) o fins i tot al 55 per cent (novembre de 2007).

Entre les mesures que es plantegen per a assegurar la inclusió de l'instrument de participació hi trobem:

- Que s'ofereix un servei d'escoleta infantil per a les xiquetes i xiquets de les comunitats rurals durant eixe dia.
- Que s'ofereix transport públic gratuït.

²⁵ M. Gerber i S. Mueller (2018), "When the people speak – and decide: deliberation and direct democracy in the citizen assembly of Glarus, Switzerland", *Policy and Politics*, 46:3, 371–390.

- Que es faciliten, per a les persones amb discapacitat visual, materials en format d'àudio.

Referències:

- <https://www.landsgemeinde.gl.ch/node/1>
- Més informació:
<https://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/default/files/2022-03/Memorial%202022.pdf>

g) Algunes experiències espanyoles interessants per la seva originalitat

Encara que els models de participació ciutadana posats en marxa per les diferents Comunitats Autònomes a Espanya són en general molt semblants, com d'altra banda no pot deixar de resultar comprensible, i que per aquesta raó no té sentit explicar-los en un informe d'aquestes característiques, sí hi ha experiències noves i algunes previsions singulars en alguns dels textos autonòmics que considerem que resulten d'interès tant per la seva relativa originalitat com, sobretot, per suposar exemples d'intents de superar algunes de les dificultats que de manera reiterada les Administracions públiques i institucions troben quan es tracta d'aconseguir dinàmiques participatives reeixides.

CREACIÓ DE CENSOS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA COM A ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PER FACILITAR I DONAR SUPORT I SERVIR D'INFRAESTRUCTURA A LES INICIATIVES PARTICIPATIVES

Entre les qüestions d'interès que es poden detectar a la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació de la Regió de Múrcia es troba que orgànicament es crea una Oficina de Transparència i Participació Ciutadana i que regula el cens de participació ciutadana:

Article 32. Cens de participació ciutadana de la Regió de Múrcia.

1. Es crea el Cens de participació ciutadana de la Regió de Múrcia, en què es podran inscriure voluntàriament els ciutadans que vulguen participar en els processos previstos en aquest títol, així com aquelles entitats i col·lectius, amb estructura permanent o conjuntural i d'àmbit general o sectorial, que sol·liciten la seva inscripció.

2. La inscripció en aquest cens suposa ser informats de manera detallada de qualsevol mecanisme participatiu dels recollits en aquesta llei a fi d'exercitar-ne plenament els drets, sense que això supose l'exclusió d'altres persones o altres grups o entitats representatives d'interessos no inscrites .

3. El cens té caràcter públic i estarà adscrit a la conselleria competent en matèria de participació ciutadana.

4. Reglamentàriament, es determinarà l'estructura i el funcionament del cens, els requisits d'inscripció, el contingut dels seus assentaments, les formes d'accés i la coordinació amb les conselleries promotores dels instruments de participació ciutadana corresponents.

Les Lleis 10/2019, del 10 d'abril, de Transparència i de Participació de la Comunitat de Madrid (art. 57), 12/2019, del 12 de març, de consultes populars i processos participatius de les Illes

Balears (art. 40) i 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó (art. 48) també preveuen un cens semblant.

Referències:

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6050>
- <https://www.caib.es/sites/institutestudisautonomics/f/315943>
- http://gestiona.madrid.org/rlma_web/html/web/FichaNormativa.icm?ID=4837
- <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=847753323434>

MILLORES EN L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PRÈVIA ALS PROCESSOS PARTICIPATIUS I FORMACIÓ CIUTADANA PER LA PARTICIPACIÓ EN CASTELLA-LA MANXA

La Llei 8/2019, de 13 de desembre, de participació de Castella-La Manxa preveu el dret d'accés a la informació pública relacionat amb els procediments de participació, sense perjudici del règim previst a la legislació de transparència. A més, la norma estableix el Portal de Participació Ciutadana de Castella-La Manxa com l'espai institucional virtual destinat a facilitar la participació ciutadana a les polítiques públiques, gestionat per l'òrgan directiu competent en matèria de participació ciutadana, per tal de promoure la intervenció i relació activa i recíproca entre els subjectes titulars del dret a la participació i l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa i els seus organismes autònoms. Aquest portal es posarà a disposició de les entitats locals, grups, fòrums d'acció local i organitzacions socials de Castella-La Manxa que ho sol·liciten per dur a terme els seus propis canals de participació ciutadana.

Es preveu l'elaboració del Programa Anual de Participació Ciutadana, el document estratègic que contindrà els projectes normatius, plans o programes derivats de les polítiques públiques que seran objecte dels instruments o procediments de participació previstos en aquest títol (art. 18). Aquest document també es preveu per la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó (art. 42).

La llei també preveu i desenvolupa a) programes de formació per a la ciutadania; b) programes de formació per a càrrecs públics i per al personal al servei de les administracions públiques; c) mesures de foment als centres educatius; d) mesures de sensibilització i difusió; e) mesures de suport; f) mesures per a l'accessibilitat, especialment pel que fa a les noves tecnologies; g) convenis de col·laboració; h) estratègies de col·laboració amb ens locals.

Preveu la creació d'unitats de participació en cada conselleria, a banda de les funcions atorgades a la conselleria de participació. Addicionalment, es crea la Comissió Interdepartamental de Participació Ciutadana, adscrita a l'òrgan competent en matèria de participació.

Referències:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-184>

EXEMPLES DE COMPENSACIÓ DE DESPESES PER ALS CIUTADANS QUE PARTICIPEN EN ALGUNES ACCIONS PARTICIPATIVES

La Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana desenvolupa una regulació molt succinta de la participació. Amb tot, sí que preveu al seu art. 44 bis. la compensació de despeses per participació ciutadana, és a dir, els costos degudament acreditats en què s'hagués pogut incórrer amb motiu de l'exercici del dret a la participació ciutadana fins a un màxim de 500 euros. Amb tot, la regulació i els requisits establerts són restrictius (per exemple, que la participació en el procediment o actuació administrativa hagin estat determinants en la modificació del resultat del procediment en què s'insereix la participació).

Referències:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4547>

PREVISIÓ DE RÈGIM DE RECURSOS EN VIA ADMINISTRATIVA I CONTENCIOSA FRONT L'INCOMPLIMENT D'OBLIGACIONS INSTITUCIONALS O ADMINISTRATIVES EN ACCIONS PARTICIPATIVES

Malgrat que sense massa concrecions i amb un desenvolupament si més no insuficient, sí hi ha normes autonòmiques, com la Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura, que preveuen un règim de recursos en matèria de participació.

Article 44. Recursos i reclamacions.

1. Qui consideri que un acte, inactivitat o via de fet imputable a l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura o els seus organismes públics ha vulnerat els drets que reconeix aquesta llei en matèria d'informació i participació i col·laboració públiques, llevat dels supòsits en matèria d'accés previstos a l'article anterior, podrà interposar els recursos administratius regulats a la normativa bàsica sobre procediment administratiu comú i a la Llei del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, i, si escau, el recurs contenciós -administratiu previst a la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

Referències:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-184>

PREVISIONS PROCEDIMENTALS I DE GARANTIA DELS PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA A LA LEGISLACIÓ ANDALUSA

A l'art. 15 de la Llei 7/2017, de 27 de desembre, de participació ciutadana d'Andalusia, es regulen els períodes inhàbils per a la convocatòria i la celebració de processos de participació ciutadana. Així, s'estableix que els processos de participació ciutadana que regula aquesta Llei no es poden convocar ni desenvolupar durant el període que hi ha: a) Entre la convocatòria

d'eleccions a Corts Generals i la constitució de les noves cambres; b) Entre la convocatòria d'eleccions al Parlament d'Andalusia i 90 dies posteriors a la presa de possessió del nou president o presidenta de la Junta d'Andalusia i c) Entre la convocatòria i la celebració d'un referèndum dels previstos a la normativa vigent quan aquest afecti l'àmbit territorial del procés de participació ciutadana. A més, els processos de participació ciutadana locals no podran ser convocats ni tenir lloc durant el període que hi ha entre la convocatòria de les eleccions municipals i 90 dies posteriors a la presa de possessió del nou govern municipal.

Garantia: art. 16.2. En cas que els resultats derivats dels processos participatius que es posen en marxa a l'empara d'aquesta Llei no siguin assumits totalment o parcialment, l'òrgan competent per adoptar la decisió estarà obligat a motivar-la.

Es regulen de manera general els processos de deliberació participativa. Entre les qüestions més interessants:

- Es regula la iniciativa ciutadana per a iniciar processos de deliberació participativa. Mínim 20.000 signatures en àmbit autonòmic. En àmbit local el que determinen els ens locals.
- Es preveu la necessitat d'adoptar un "Acord Bàsic Participatiu" (art. 21 i 22). Les seves característiques són les següents:
 - L'Acord Bàsic Participatiu l'adopta l'òrgan competent per iniciar el procés, una vegada acordat l'inici del procés de deliberació participativa.
 - A l'Acord Bàsic Participatiu es determinaran, com a mínim: a) El tipus de procés de participació ciutadana; b) l'assumpte o els assumptes objecte de deliberació, concretat en una proposta o projecte inicial; c) l'òrgan de l'Administració competent responsable de la coordinació del procés; d) La durada màxima del període de deliberació, que en cap cas no podrà excedir quatre mesos, excepte supòsits d'especial complexitat de forma motivada; e) Les vies o mitjans d'informació de l'obertura i el desenvolupament del procés.
 - Una vegada aprovat l'Acord Bàsic Participatiu, es farà públic a la seu electrònica o pàgina web de l'òrgan competent per acordar l'inici del procés i es publicarà al Butlletí Oficial de la Junta d'Andalusia o butlletí oficial de la província. Les administracions públiques d'Andalusia poden utilitzar qualsevol altre instrument per garantir els principis d'accessibilitat i no discriminació tecnològica.
 - Una vegada concloua la deliberació participativa, el centre directiu competent per raó de la matèria o l'òrgan competent elaborarà un informe final sobre el procés, que contindrà les conclusions assolides i una valoració de la deliberació efectuada. Aquest informe s'haurà de publicar.

Es preveuen mesures de foment relacionades amb les tècniques participatives (art. 51 i seg.), així com la realització de programes de formació en tècniques participatives per al personal de les AP, a càrrec de l'Institut Andalusí d'Administració Pública.

En l'art. 63 es preveu que a cada conselleria hi haurà una unitat de participació ciutadana les funcions de la qual s'assignaran a una unitat amb nivell orgànic mínim de servei que, a aquest

efecte, actuarà sota la dependència de la viceconselleria per tal d'impulsar la participació ciutadana en l'àmbit de la conselleria i les seves entitats instrumentals.

També es preveu que les entitats locals amb insuficient capacitat econòmica i de gestió poden requerir l'assistència tècnica de la diputació provincial, d'acord amb la normativa bàsica en matèria de règim local.

L'Administració de la Junta d'Andalusia crearà un sistema públic de participació digital per a la posada en marxa dels processos continguts en aquesta Llei. Es regulen les característiques d'aquest sistema (art. 65 i seg.).

Es preveu que el Pressupost de la Junta d'Andalusia, en el marc de disponibilitat pressupostària, comptarà amb dotacions específiques per al finançament de la promoció de la participació a Andalusia, que seran gestionades per la conselleria competent en matèria de participació ciutadana, sense perjudici dels crèdits per a ajudes i subvencions de programes que fomenten la participació que es pogueren contemplar en els respectius estats de despeses de les altres conselleries.

Referències:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-1548>

EXPERIMENTACIÓ AMB MODELS DELIBERATIUS PERMANENTS: L'OBSERVATORI DE LA CIUTAT DE MADRID

L'Observatori de la Ciutat és un model d'òrgan deliberatiu permanent que es va desenvolupar i implantar a l'Ajuntament de Madrid des de gener de 2019, data en què es va aprovar l'ordenança que transformava l'anterior Observatori de la ciutat en un òrgan deliberatiu i amb participació ciutadana, fins a febrer de 2020, data en què es va derogar aquesta norma. Després de la derogació de l'ordenança de 2019, l'Observatori es limita a una reunió periòdica entre polítics del govern i funcionaris per analitzar dades sobre les opinions dels ciutadans (recollides a través de mitjans tradicionals com enquestes d'opinió, grups focals, etc.).

Entre les seves funcions es trobaven (art. 5):

- a) Observar i analitzar l'actuació municipal, per proposar àrees de millora.
- b) Analitzar les propostes elevades pel nombre més gran de ciutadans i ciutadanes entre les presentades en virtut de l'exercici del Dret de Proposta, a fi d'elaborar-ne un informe i valorar la possibilitat que puguin ser plantejades al conjunt de la ciutadania per a la seva acceptació o rebuig com a propostes col·lectives, d'acord amb els criteris d'aplicació i execució determinats, si escau, per la Junta de Govern.
- c) Sol·licitar a l'òrgan competent la convocatòria d'una audiència pública sobre assumptes de transcendència especial per a la ciutadania.
- d) Emetre informe sobre qüestions especialment significatives de l'acció municipal i dels processos d'aprovació i modificació normativa, a proposta del Ple, de l'Alcaldia, o la Junta de Govern.

- e) Incorporar la participació de la ciutadania per proposar prioritats de la política municipal, d'acord amb la resta d'òrgans i els procediments de participació.

Entre les qüestions d'interès que preveia aquest text es trobaven:

- Les persones que integren l'Observatori de la Ciutat, així com els qui participin en les reunions i col·laborin en la gestió, no percebran cap retribució per l'exercici de les seves funcions, llevat de les compensacions econòmiques que els corresponguin com a dietes d'assistència a les reunions de l'òrgan. Per Junta de Govern s'havia de determinar l'import de la indemnització.
- Que seran vocals de l'Observatori de la Ciutat 49 persones que suposen una mostra demogràficament representativa de la població de la Ciutat de Madrid. La selecció d'aquestes es fa 1), se seleccionaran un nombre significatiu de domicilis de persones empadronades a Madrid, mitjançant un sorteig que tingui en compte la distribució geogràfica de la població; 2), S'enviarà una invitació per participar com a vocals a aquests domicilis seleccionats; 3) Les persones d'aquests domicilis que voluntàriament accepten aquesta invitació entraran en un sorteig que tindrà en compte les característiques demogràfiques de la ciutat de Madrid referents a l'edat, el sexe i la distribució geogràfica.
- No podran ser vocals les persones que tinguin càrrec polític representatiu remunerat, tinguin feina pública a l'Ajuntament de Madrid, o més d'una persona per domicili.
- L'Observatori de la Ciutat es reunirà en sessió ordinària almenys vuit voltes a l'any.
- Els acords seran adoptats per majoria de vots.
- En el termini màxim de 90 dies posterior a l'emissió del dictamen de recomanacions de millora, la Junta de Govern o l'òrgan que correspongui, en funció de la matèria a què es refereixi la recomanació remetrà, una resposta formal a totes les recomanacions i, si escau, un pla d'actuació.
- L'Àrea de Govern competent en matèria de participació ciutadana proporcionarà a l'Observatori de la Ciutat dels mitjans personals, serveis i recursos necessaris per al seu funcionament. A aquest efecte podrà incloure dins de les consignacions pressupostàries previsions de despeses específiques destinades a atendre les necessitats de l'Observatori .

Referències:

- Regulació normativa de l'observatori (derogada):
https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2019/02/01/BOCM-20190201-42.PDF

3.2. Àmbit anglosaxó

a) Regne Unit

El Regne Unit és un Estat amb una cultura política i un sistema polític diferents del nostre, que generen tant oportunitats com barreres per a la institucionalització dels processos deliberatius

i participatius. Tot i que diversos governs, especialment laboristes, han proclamat el desig de reformar i rejuvenir la democràcia al Regne Unit, generalment a l'àmbit local, els canvis constitucionals radicals necessaris per permetre-ho encara no s'han produït²⁶. Així, el model de Westminster, que tendeix a la concentració acusada de poder en el govern central, continua sent dominant i les oportunitats de participació ciutadana significativa continuen sent limitades. Amb tot, es poden destacar diverses iniciatives que han tractat d'incloure elements o experiències de democràcia participativa a aquest sistema.

En primer lloc, l'ús de panells o jurats ciutadans, que va experimentar un pic entre la dècada dels anys 1990 i 2000. Tanmateix, la manca de transparència, la manera en què es desenvolupen, el gran control governamental del procés i l'escàs impacte d'aquests processos va portar que el seu ús disminuïra a les darreries de la primera dècada del segle XXI, encara que recentment han estat reintroduïts amb diferents nomenclatures, com per exemple "assemblees ciutadanes". D'alguna manera connectades amb aquestes iniciatives, trobem els intents dels parlaments descentralitzats d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord d'introduir una perspectiva deliberativa i participativa. Ha sigut a Escòcia, on el procés de descentralització ha avançat més lluny, on hi havia un clar èmfasi no només en la transferència del poder, sinó en fer política de manera diferent, més accessible, consensuada i participada. La voluntat de posar l'èmfasi en la millora de la connexió entre el Parlament i la societat cívica va portar a la formació del Fòrum Cívic Escocès; i hi havia diversos mecanismes explícitament deliberatius recomanats, com ara les conferències de consens, les enquestes d'opinió deliberatives i els jurats de ciutadans. A més, hi ha algunes iniciatives específiques participatives singulars respecte de matèries concretes, de les que s'exposarà un exemple.

EL MODEL D'ASSEMBLEES CIUTADANES I PANELLS CIUTADANS A DIFERENTS CIUTATS (OXFORD, BRISTOL...)

Els panells ciutadans són una de les iniciatives desenvolupades pels governs locals del Regne Unit i consisteixen en una mostra de ciutadans que es renova cada cert temps, que roman en contacte amb l'administració i és consultada sobre diferents assumptes de manera periòdica. Els jurats ciutadans britànics es basen en les cèl·lules de planificació alemanyes i en els jurats ciutadans nord-americans desenvolupats pel Jefferson Center, però tenen algunes característiques particulars. Com als altres llocs, la idea bàsica és consultar una política concreta a un grup de ciutadans elegits a l'atzar, als quals es dona la informació necessària perquè en traguen les pròpies conclusions.

Els exemples més paradigmàtics són els posats en marxa pel *City Council* de la ciutat d'Oxford, des de 1997, amb un programa de consulta als ciutadans anomenat "Talkback Public Consultation Programme" o el de la ciutat de Bristol, anomenat el "Citizen's Panel". Les característiques principals d'aquests panells són:

²⁶ Davidson i Elstub, (2013), "Deliberative and Participatory Democracy in the UK", *The British Journal of Politics and International Relations*, 16:3, 367-385.

1. Els panells són instruments que donen veu als ciutadans i ajuden l'Ajuntament i els seus col·laboradors a tenir en compte l'opinió pública en oferir serveis o prendre decisions polítiques.
2. La contribució als panells ciutadans és contínua, ja que es realitzen enquestes de manera regular (per exemple, tres vegades a l'any), però no requereix una gran dedicació o esforç per part del ciutadà participant.
3. Cada any es renova un terç del panell (per tant, cada persona forma part del panell, de mitjana, tres anys), maximitzant les possibilitats de participació de tota la societat.
4. Després d'aquestes enquestes, ha de produir-se un butlletí informatiu que sigui accessible per a tota la ciutadania i que contingui els resultats, així com els efectes que les mateixes han tingut en les polítiques públiques locals.
5. A més d'aquestes enquestes, en casos en què sigui aconsellable, el funcionament del panell ciutadà pot complementar-se a través de grups de discussió, tallers, enquestes telefòniques o conferències.

Les experiències analitzades de panells ciutadans mostren que la grandària d'aquests pot variar des d'uns pocs centenars a diversos milers de persones, depenent de la població, els objectius o el pressupost. En aquells amb més de 1.000 participants és usual identificar subgrups, sent cada grup enquestat o consultat sobre temàtiques específiques concordades amb les seves necessitats o interessos (per exemple, persones joves o majors, o immigrants, o aturades). Els panells són sistemàticament renovats periòdicament, per a assegurar que continuen sent representatius de la societat.

Els costos que impliquen dur-los a terme són mitjans, podent variar segons la grandària del panell, els mètodes a través dels quals són consultats els participants, la freqüència de la consulta o la freqüència de renovació dels participants. Ha de tenir-se en compte que pot ser que es comparteixin les despeses del panell amb altres entitats o organitzacions, si aquest és també compartit per les diferents entitats.

Finalment, el temps dedicat al panell varia: per part dels usuaris no serà molt elevat, però per part de l'entitat organitzadora sí que implicarà esforços continus de renovació, reclutament de nous participants, anàlisi de les dades produïdes de manera contínua, així com una elaboració de fullets informatius periòdics que li proporcionin als participants la retroalimentació i informació sobre els efectes de la seva participació. És recomanable mantenir el contacte amb els membres del panell de manera regular i tenir en compte que han d'articular-se altres mecanismes, a més de l'enquesta periòdica, perquè els ciutadans expressin els seus punts de vista.

El govern local, les agències governamentals i les autoritats sanitàries han estat especialment actius en la utilització d'aquesta forma de mecanisme deliberatiu. Molts estan dirigits pel King's Fund, l'*Institute for Public Policy Research* i el *National Institute for Clinical Excellence*. Com a conseqüència, nombrosos problemes de salut han estat analitzats pels jurats de ciutadans al Regne Unit, com ara els serveis per a la mort, el racionament de l'assistència sanitària i el finançament i el futur del NHS en general; tanmateix, també s'han emprat en qüestions tan diverses com les drogues i la seguretat comunitària, la gestió de residus, les proves genètiques, el grafit i el vandalisme, l'ocupació, els aliments i cultius transgènics i la nanotecnologia. Els

panells ciutadans també s'han estès a nombrosos ajuntaments europeus per la seva eficàcia i perquè faciliten la interacció entre l'Administració i el ciutadà. Aquest mecanisme genera espais d'informació constant i immediata que es creen amb caràcter temporal, mitjançant els quals l'Administració informa o realitza consultes relacionades amb qualsevol assumpte d'interès públic i, en especial, sobre les expectatives de futur dels ciutadans.

Referències:

<https://www.oxford.gov.uk/news/article/1597/council invites residents to apply to join oxford residents panel>

<https://www.bankofengland.co.uk/about/get-involved/citizens-panels>

<https://jefferson-center.org/forest-of-dean-citizens-jury/>

EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓ EN ÀMBITS TECNOLÒGICS I CIENTÍFICS *SCIENCEWISE*

Sciencewise és una iniciativa del govern per desenvolupar una política en els àmbits de la tecnologia i la ciència basada en la participació ciutadana a través d'un centre nacional finançat amb fons públics i dirigit de manera.

El programa Sciencewise dona suport a les organitzacions i organismes governamentals en l'encàrrec de processos deliberatius proporcionant assessorament, experiència i fins al 50% del finançament. Els temes prioritaris inclouen la intel·ligència artificial i les dades, el futur de la mobilitat, l'envelliment de la societat, el creixement net, la genòmica o l'edició de gens. *Sciencewise* acompanya les organitzacions governamentals durant cada etapa del procés de diàleg: des de l'abast fins a la formació d'un grup de supervisió i l'avaluació de l'impacte. Així, ofereix el següent suport i materials:

- Finançament. Cofinançament a entitats governamentals per dur a terme diàlegs públics.
- Suport expert. Assessorament i orientació individual des de l'inici d'un projecte.
- Orientació. Materials que podeu descarregar i que proporcionen més orientació.

La majoria dels diàlegs públics al Regne Unit es fan utilitzant mètodes mixts o personalitzats dissenyats pels seus facilitadors, però també hi ha alguns enfocaments "disponibles"; per exemple:

- Jurats de Ciutadans: consisteixen en un petit panell de ciutadans (normalment de 12 a 16) que discuteixen i emeten un "veredict" sobre un tema després d'haver rebut informació i escoltat "testimonis" experts.
- Cimeres de Ciutadans: són esdeveniments a gran escala (normalment en què participen entre 500 i 5.000 persones) que utilitzen les tecnologies de la comunicació per facilitar els debats.
- Grups d'assessorament ciutadà: inclouen membres del públic (normalment de 10 a 30) que formen part d'un comitè, que es reuneix durant un parell de dies com a esdeveniment puntual o regularment durant un període de temps més llarg, per informar i assessorar la presa de decisions.

Un dels exemples portats a terme mitjançant *Sciencewise* va ser un diàleg sobre l'ús d'embrions híbrids i quimèrics. L'Autoritat de Fecundació Humana i Embriologia té la responsabilitat de regular aquesta investigació i prendre la decisió sobre si s'ha de permetre l'ús d'híbrids. Abans de prendre aquesta decisió, motivada per dues propostes d'investigació que implicaven l'ús d'híbrids, l'HFEA va voler explorar com el públic "equilibrava l'ètica, els riscos i els beneficis de barrejar material genètic humà i animal". El procés global de consulta va incloure quatre maneres d'obtenir opinions públiques: una reunió pública oberta, una enquesta d'opinió, una consulta formal escrita i un diàleg deliberatiu.

La primera etapa del procés de diàleg va incloure 12 petits grups de discussió a sis ciutats del Regne Unit amb un total de 104 participants reclutats per representar la població. Els participants d'aquests grups van ser introduïts en l'àrea temàtica i es van recollir les reaccions inicials. La segona etapa del procés de diàleg va implicar un taller d'un dia complet amb 44 participants del conjunt original de tallers. Aquests participants van ser seleccionats aleatòriament i després revisats per garantir una mostra representativa. En aquesta etapa es va intentar comprendre amb més detall les opinions i opinions dels participants. Va incloure un conjunt divers de ponents experts que van il·lustrar les diferents qüestions i arguments.

Les conclusions del diàleg públic van donar suport a l'HFEA en el seu procés de presa de decisions. L'HFEA va decidir, "després d'una consideració acurada de les proves reunides a través del diàleg públic [...] que s'hauria de permetre que la investigació d'embrions citoplasmàtics s'hauria de permetre avançar, amb precaució i un escrutini acurat". Després d'aquesta decisió, l'HFEA va donar tràmit a un projecte de llei de fecundació humana i embriologia i va concedir llicències a investigadors de dues universitats del Regne Unit per dur a terme investigacions amb híbrids.

Referències:

- <http://sciencewise.org.uk/>
- <https://sciencewise.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/What-is-public-dialogue-FAQ-Report-V6.pdf>
- Sobre els criteris per a desenvolupar estratègies online:
<https://sciencewise.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/Criteria-for-online-tools-and-platforms.pdf>

LES ENQUESTES DELIBERATIVES:

Com a experiència molt estesa, a més, cal esmentar que un dels instruments de participació més emprats han estat les enquestes deliberatives, que són una tècnica de recerca i participació social l'objectiu principal de la qual és l'obtenció d'informació respecte a l'estat general d'opinió de la ciutadania una vegada satisfets determinats requisits d'informació i debat.

Una enquesta deliberativa pren una mostra representativa de la població, els proporciona informació sobre un tema i el temps per deliberar-hi abans d'emetre una opinió. A continuació,

aquests resultats s'utilitzen com a guia de què pensaria tota la població si tingués una oportunitat similar de deliberar.

Per a realitzar-les, se selecciona una mostra representativa de la població en funció del gènere, la raça, l'educació i l'entorn socioeconòmic. Els participants omplen un qüestionari sobre la seva opinió sobre el tema. A continuació, es convida als participants a reunir-se durant uns dies per a assistir a un acte deliberatiu i discutir els problemes en grups reduïts i amb facilitadors formats. Els participants també poden fer preguntes a experts en la matèria. Després d'aquesta deliberació, els participants tornen a omplir el qüestionari original i així es tornen a examinar les seves opinions perquè es pugui mesurar la transformació de les preferències, si és que això s'ha produït. Aquestes enquestes reemplacen les enquestes d'opinió agregatives estàndard i en elles les preferències finals són simplement agregades, ja que els participants no estan obligats a prendre una decisió col·lectiva, com passa amb els jurats de ciutadans.

La diferència que presenten respecte de les enquestes ordinàries és que els participants són informats mitjançant sessions informatives i l'accés a experts o polítics per a aprendre i entendre sobre un determinat tema, i tenen temps per a considerar i valorar el problema, debat o tema plantejat detalladament, mentre que en les ordinàries, els ciutadans no solen tenir l'oportunitat d'aprendre sobre el tema que serà analitzat ni coneixen el que estan votant en profunditat. Així, les enquestes deliberatives permeten a les diferents administracions captar informació abans de realitzar qualsevol iniciativa política i són especialment útils per a abordar qüestions que requereixen d'una informació detallada, conflictives o que siguin poc conegudes per la ciutadania, contribuint a la discussió de polítiques públiques relacionades amb el problema objecte d'estudi.

Es creu que els canvis d'opinió resultants representen les conclusions a les quals arribaria el públic si tingués l'oportunitat d'estar més informat sobre els problemes. Sovint, les enquestes deliberatives es realitzen en col·laboració amb companyies de televisió, que després emeten parts del procés, permetent al públic en general compartir l'aprenentatge dels participants.

El nombre de participants en un procés de votació deliberativa oscil·la entre 100 i 600. És important que els participants constitueixin una mostra representativa de la societat, basada en gènere, raça, educació i origen socioeconòmic. Sovint s'utilitza una organització de contractació especialitzada per fer aquesta part. L'enquesta en si es fa sovint durant diversos dies. Deixeu almenys sis mesos per establir i executar una enquesta deliberativa.

Les primeres enquestes deliberatives que s'han celebrat al Regne Unit han tractat temes com la delinqüència, el paper del Regne Unit a la Unió Europea, la monarquia, el racionament sanitari i la reforma democràtica o la política educativa. Tot i que aquestes enquestes deliberatives demostren que, mitjançant mètodes de mostreig adequats, els processos poden ser inclusius, augmentar les preferències informades entre els participants i conduir a un canvi de preferències en una sèrie d'àmbits polítics i en diversos nivells de govern al Regne Unit, la seva influència en els resultats de les polítiques ha estat limitada. Aquestes enquestes també s'han difós pels mitjans de comunicació.

Referències:

- <https://involve.org.uk/resources/methods/deliberative-polling>
- <https://involve.org.uk/sites/default/files/uploads/Participation-Nation.pdf>

LA COL·LABORACIÓ D'ENTITATS PRIVADES EN ELS PROCEDIMENTS PARTICIPATIUS

Finalment, cal indicar que en el Regne Unit la participació es desenvolupa principalment per fundacions, associacions o organitzacions, com per exemple *Involve*, the *Hansard Society* o *The Community Foundation*, radicada a Irlanda del Nord. Aquestes associacions han desenvolupat guies i compilacions d'instruments i mètodes, així com *checklists* que inclouen exigir, abans d'iniciar un procés deliberatiu, haver de contestar a les preguntes següents:

| PREGUNTA'T A TU MATEIXA... | SÍ | SI LA RESPOSTA ÉS NO... |
|--|----|--|
| Pot canviar alguna cosa a conseqüència de la participació? | | Un procés participatiu pot no ser adequat per a vostè. Penseu a utilitzar mètodes de comunicació tradicionals. |
| Teniu prou recursos tant en temps com en diners per executar el procés? | | Potser no sigui prudent emprendre un procés que pot fallar per manca de recursos. Es necessiten tant temps com diners per aconseguir l'èxit. |
| La persona que pren la decisió dona suport al vostre procés de participació? | | Penseu en com obtenir el seu suport; si aquesta no és una opció, reconsidereu els objectius del procés. |
| El tema és d'interès per als participants? | | Considereu què podrien treure els vostres participants proposats de participar en el procés. |
| T'has plantejat quins participants vols involucrar? | | Preneu-vos temps per esbrinar qui voleu implicar i per què. Dibuixa idees sobre la barreja i número de persones que t'agradaria implicar. |
| Heu compartit claredat sobre el tipus general de resultats que busqueu? | | Col·laboreu amb la persona que pren les decisions clau per establir la millor manera d'utilitzar la informació recollida. |
| Els intents anteriors d'implicar el públic han tingut èxit? | | Parla amb els implicats en l'organització de processos anteriors i esbrina què es pot millorar. |
| El vostre procés és l'únic intent actual d'implicar aquests participants en aquest tema? | | Penseu en associar-vos amb altres organitzacions o grups que treballen en una àrea similar. |

b) Estats Units d'Amèrica

Pel que fa als Estats Units d'Amèrica, s'han llistat exemples de models de participació a escala estatal que tenen trets particularment innovadors, ja sigui pels procediments posats en marxa,

ja sigui pels àmbits en què es desenvolupa la participació, d'interès per resoldre alguns dels problemes participatius tradicionals.

LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CALIFÒRNIA

Des de 1969, Califòrnia exigeix que tots els governs locals (ciutats i comtats) planifiquin adequadament per a satisfer les necessitats d'habitatge de tots els habitants de la comunitat. Els governs locals de Califòrnia compleixen aquest requisit adoptant plans d'habitatge com a part del seu "pla general" (també exigint per l'estat). Els plans generals són el "projecte" del govern local sobre com creixerà i es desenvoluparà la ciutat o el comtat, i inclouen vuit elements: ús del sòl, transport, conservació, soroll, espais oberts, seguretat, justícia mediambiental i habitatge.

La Llei d'Elements d'Habitatge de Califòrnia reconeix que, perquè el mercat privat pugui satisfer adequadament les necessitats i la demanda d'habitatge dels californians, els governs locals han d'adoptar plans i sistemes normatius que ofereixin oportunitats per al desenvolupament de l'habitatge (i no el limitin indegudament). En conseqüència, la política d'habitatge de Califòrnia depèn en gran manera de l'aplicació efectiva dels plans generals locals i, en particular, dels elements locals d'habitatge.

- Model de participació deliberativa per les polítiques d'habitatge

El Codi de Govern de Califòrnia estableix en la secció 65583(c)(7): "El govern local farà un esforç diligent per aconseguir la participació pública de tots els segments econòmics de la comunitat en el desenvolupament de la planificació de l'habitatge, i el programa descriurà aquest esforç." El Codi de Govern de Califòrnia estableix en la secció 65585(b)(1): "El govern local de l'agència de planificació posarà el primer esborrany de revisió dels plans d'habitatge a la disposició del públic perquè faci comentaris durant almenys 30 dies i, si es rep algun comentari, el govern local es prendrà almenys 10 dies hàbils després del període de comentaris públics de 30 dies per a considerar i incorporar els comentaris públics en l'esborrany de revisió abans de presentar-lo al departament. Per a qualsevol esborrany de revisió subsegüent, el govern local publicarà l'esborrany de revisió en el seu lloc web d'Internet i enviarà per correu electrònic un enllaç a l'esborrany de revisió a totes les persones i organitzacions que hagin sol·licitat prèviament notificacions relacionades amb l'element d'habitatge del govern local almenys set dies abans de presentar l'esborrany de revisió al departament."

Els requisits que s'han de complir són els següents:

- S'ha de fer un esforç diligent per a incloure a tots els segments econòmics de la comunitat (inclosos els residents i/o els seus representants) en el desenvolupament i actualització de la planificació de l'habitatge.
- La planificació de l'habitatge ha de descriure clarament els esforços per a involucrar a la comunitat al llarg del procés (per exemple, tipus de divulgació, reunions.) i descriure clarament la implementació de la informació obtinguda en el procés deliberatiu.

- La planificació inicial ha de descriure a qui es va convidar a participar, quins grups van participar realment, els comentaris generals rebuts i com es van incorporar els comentaris a la planificació de l'habitatge.

Les persones i grups la participació dels quals s'ha de fomentar són:

- Els residents amb ingressos baixos i moderats per a debatre els problemes d'habitatge als quals s'enfronten i els recursos que necessiten.
- Consumidors i proveïdors de serveis d'habitatge, com a inquilins d'unitats en risc de conversió a preu de mercat, proveïdors de serveis sanitaris i humans, proveïdors de serveis de salut mental i refugis per a persones sense llar, llocs de culte, persones majors, treballadors agrícoles i promotors d'habitatges assequibles amb i sense ànim de lucre.
- Defensors o grups amb interessos en l'habitatge en les primeres fases del procés, perquè puguin compartir les seves idees sobre com satisfer les necessitats d'habitatge dels seus representats. Aquests grups solen ser els que aporten comentaris per escrit durant el procés de revisió de l'element habitatge. Incloure'ls en una fase primerenca del procés de desenvolupament de l'element habitatge ajudarà a resoldre problemes o preocupacions durant el desenvolupament de l'element.
- Altres grups d'interessats com grups empresarials locals o regionals, com la cambra de comerç local, que es preocupa per la disponibilitat d'habitatges per als empleats i per com la disponibilitat d'habitatges afecta al creixement econòmic regional. Altres parts interessades podrien ser organitzacions comunitàries de base, associacions de veïns, organitzacions de propietaris/residents i grups cívics, com la Lliga de Dones Votants i els clubs rotaris.
- Professionals del desenvolupament i de les finances.
- A més, els governs locals han de promoure la participació de tots els departaments locals apropiats per a garantir que les qüestions interdepartamentals s'aborden de manera integral i eficient. Per exemple, el departament d'obres públiques pot proporcionar informació sobre qüestions d'infraestructura, i el departament de codis pot tenir informació sobre l'estat del parc d'habitatges.
- Un exemple d'experiència concreta resultant d'aquesta normativa:

Per a anunciar els tallers sobre l'actualització del seu pla general, la ciutat de Richmond va enviar per correu més de 32.000 butlletins a les llars i va publicar anuncis i avisos en els periòdics locals, en la ràdio i en la seva pàgina web. A més, la ciutat va crear un departament de planificació mòbil, conegut com a "Pla Van" en el qual, una furgoneta va fer parades en la comunitat, en esdeveniments veïnals i per tota la ciutat, per a proporcionar informació als residents, animant-los a compartir les seves idees per a la ciutat i a aprendre més sobre l'actualització del pla general.

La furgoneta anava equipada amb mapes, cartells, articles promocionals, llibres i altres materials destinats a informar el públic sobre l'actualització del Pla General, així com a recaptar opinions de la comunitat sobre els actius, problemes i oportunitats de Richmond. En cada parada, els participants van realitzar un exercici cartogràfic, identificant els llocs en els quals desitjaven canvis específics.

En total, els participants van emplenar més de 700 targetes de comentaris en les quals s'identificaven els principals avantatges i problemes de Richmond. La furgoneta també es va detenir en els instituts de Richmond perquè els joves participessin en el procés i debatere els principals problemes que els afecten, com l'assequibilitat i la qualitat de l'habitatge en els seus barris.

Referències:

- https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=GOV&division=1.&title=7.&part=&chapter=3.&article=10.6.
- <https://www.hcd.ca.gov/planning-and-community-development/housing-elements>
- <https://www.ca-ilg.org/public-engagement-case-stories>
- <https://www.ci.richmond.ca.us/DocumentCenter/View/24574/50-Housing-Element?bidId=>
- <https://www.ca-ilg.org/public-engagement-case-stories>
- <https://www.ca-ilg.org/inclusive-public-engagement>
- https://static1.squarespace.com/static/606f64b7c544200772d634be/t/617702b8e3218638b22e0624/1635189435852/LWC_Coachella_HEU_PRD_PublicWorkshop_draft_101421.pdf

LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN EL DISSENY I EXECUCIÓ DE LES POLÍTIQUES DE TRANSPORT A L'OREGÓ

A Oregó hi ha diferents iniciatives de participació ciutadana. Entre totes elles cal destacar la importància atorgada a la participació en el desenvolupament de polítiques de transport.

En aquest sentit, existeix un document bàsic que serveix de guia per a tots els municipis de l'Estat i que estableix el marc en el qual han d'articular-se les diferents estratègies de participació en l'àmbit del transport. Aquest document, titulat "2020 public involvement policy and procedures (transportation commission-11)", estableix, entre altres, els següents mandats generals:

- Utilitzar, segons sigui procedent, una àmplia llista estatal de parts interessades que inclogui persones i organitzacions interessades o afectades per les decisions en matèria de transport, com: membres interessats del públic interessat; proveïdors privats de transport; usuaris del transport públic; usuaris de vies per als vianants i instal·lacions de transport amb bicicleta representants de persones majors; representants de persones discapacitades proveïdors de serveis de transport de mercaderies; interessos empresarials; altres comunicats interessades; i organitzacions que estiguin interessades o afectades per les decisions sobre transport, inclosos, entre altres, representants de comunitats de primera línia, empreses propietat de ciutadans negres, indígenes, persones de color, dones i altres persones que han estat històrica o actualment marginades.
- Proporcionar oportunitats primerenques i contínues de participació pública que busquin i tinguin en compte les necessitats de les poblacions tradicionalment desatenses pels sistemes de transport existents, com les poblacions de baixos ingressos i les minories, que poden tenir dificultats per a accedir a l'ocupació i a altres serveis. El

Departament de Transport d'Oregó utilitzarà estratègies inclusives de participació pública per a identificar i connectar amb les poblacions infrarepresentades i sol·licitar la seva participació.

- Proporcionar a les parts interessades informació oportuna sobre els problemes de transport i els processos de presa de decisions i notificar adequadament els punts de decisió clau que condueixen al desenvolupament i actualització dels plans de transport de tot l'estat i el Programa Estatal de Millora del Transport.
- En ajudar als governs locals en el desenvolupament dels seus plans del sistema de transport local, proporcionar informació i orientació sobre el procés de participació pública, tal com s'indica en les Directrius del Pla del Sistema de Transport.
- Emprar tècniques de visualització com a mapes, fotografies, panells d'exposició, programes de creació d'escenaris, jornades de portes obertes en línia, utilització d'eines virtuals i oportunitats per a la participació i les aportacions del públic en la major mesura possible per a descriure els plans de transport estatals proposats i el Programa Estatal de Millora del Transport.
- Publicar, distribuir i posar a la disposició del públic, fins i tot en un format accessible electrònicament i per mitjans com a Internet, el Pla de Transport d'Oregó adoptat, i els plans estatals de maneres/temis i instal·lacions de transport, així com el Programa Estatal de Millora del Transport adoptat.
- Proporcionar almenys 45 dies de revisió pública i un període de comentaris per escrit per als plans de transport estatals proposats, per al Programa Estatal de Millora del Transport proposat, i almenys 45 dies de revisió pública i un període de comentaris per escrit per a una actualització important de qualsevol dels documents abans de l'adopció dels plans o programes per la Comissió de Transport d'Oregó.
- Publicar i distribuir aquesta política de participació pública adoptada i les seves accions d'implementació i proporcionar-los en un format accessible electrònicament i mitjans com ara Internet.
- Revisar l'eficàcia d'aquesta política de participació del públic i les mesures d'aplicació, segons sigui necessari, per a garantir que proporcionen un accés ple, significatiu i obert a totes les parts interessades i revisi el procés segons sigui procedent.

Entre les accions principals que s'han de dur a terme per fomentar la participació deliberativa en el disseny de polítiques de transport cal destacar:

- El foment de la confiança de les poblacions en risc o situació d'exclusió amb les institucions públiques
- La col·laboració entre municipis
- Simultaniejar esdeveniments presencials i en línia per garantir la màxima accessibilitat
- Anar on es troba la gent: es recomana que representants de les institucions públiques actuïn de manera proactiva i siguin ells els responsables de buscar a les persones interessades o afectades per les polítiques de transport.
- Publicitar tant com es pugui els esdeveniments concrets de participació deliberativa: utilitzar llocs web, xarxes socials, e-mail, etc.

Referències:

- <https://www.bendoregon.gov/home/showpublisheddocument/51030/637684429392570000>

- <https://www.oregon.gov/odot/Planning/Documents/OTCpolicy%20policy%20Final%20for%20public%20posting.pdf>
- <https://www.bendoregon.gov/government/departments/bend-metro-planning-organization/plans-and-programs/public-participation-your-rights>
- <https://www.oregon.gov/odot/Planning/TSP-Guidelines/Pages/Public-Involvement-Plan.aspx>

c) Canadà

L'EXPERIÈNCIA DE L'ASSEMBLEA CIUTADANA PER REFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL DE BRITISH COLUMBIA EN 2001

En 2001 es va crear una Assemblea Ciutadana amb l'objectiu de participar en el procés de reforma electoral a la província de British Columbia. Es van seleccionar 160 persones d'entre les 1600 que van mostrar interès a participar. Aquestes persones van rebre formació específica i van publicar una proposta de reforma que es va sotmetre a referèndum en què podien participar tots els electors i electores de British Columbia.

Les persones designades no eren expertes o especialistes en el camp de la reforma electoral, sinó que eren ciutadans i ciutadanes seleccionades a l'atzar de tota la província.

L'Assemblea de Ciutadans resultant va ser un grup independent i no partidista de 160 homes i dones de totes les edats de tota la província de British Columbia. Al voltant de 16.000 cartes es van enviar a ciutadans i ciutadanes de la província explicant com funcionaria l'Assemblea i convocant-los a una reunió si estaven interessats a participar, un 10% van anar a eixa reunió i d'eixes 1600 persones aproximadament es van seleccionar 160 a l'atzar, però de forma que el resultat fora una llista equilibrada d'homes i dones, que reflectís la distribució per edats de la població de British Columbia segons el cens de 2001, que inclogués dos membres de la comunitat aborigen i que representés a tota la província.

Referències:

- https://aceproject.org/ace-en/topics/es/annex/esy/esy_ca01
- https://themanitobalawjournal.com/wp-content/uploads/articles/UTGB_4/The-Citizens-Assembly-of-British-Columbia:-A-Model-for-Electoral-Reform.pdf

EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓ DELIBERATIVA A BRITISH COLUMBIA

A partir de 2012, el govern de British Columbia va posar l'accent principalment a implicar la ciutadania en els programes, polítiques i serveis que afecten directament les seves vides. Com a resultat, es va formalitzar l'equip de participació ciutadana per a ajudar els ministeris a crear oportunitats de participació.

L'equip de participació ciutadana ha publicat una "Guia detallada de planificació de la participació ciutadana" així com un document més breu anomenat "Paquet d'Aspectes Destacats de la Participació Ciutadana" que indiquen els aspectes que s'han de tenir en compte quan es desenvolupen estratègies de participació ciutadana. Considerem que aquests documents poden ser particularment útils per la Generalitat de Catalunya, ja que són transversals a tots els tipus de participació ciutadana i destaquen els processos de participació, les consideracions de planificació i disseny, i els possibles reptes que poden sorgir.

La "Guia detallada de planificació de la participació ciutadana" estableix els elements que s'han de tenir en compte per adaptar els diferents aspectes de cada procés de participació ciutadana a les seves necessitats específiques. Com a element comú a destacar en tots els procediments s'estableix l'obligació que tenen tots els Ministeris d'informar el seu Director de Participació Ciutadana així com a l'equip de Participació Ciutadana abans de començar qualsevol procediment. Cal destacar, en aquest sentit, com ja tornarem a indicar en relació amb els recursos humans, que, a més del Departament o Equip General de Participació Ciutadana, cada Ministeri compta també amb un equip propi de Participació Ciutadana.

Els elements específics a tenir en compte són: el tema a tractar, l'àmbit territorial on es vol desenvolupar, la línia temporal de l'estratègia de participació, el públic objectiu, la forma en què s'utilitzaran els resultats obtinguts (Què es farà amb la informació rebuda? Què canviarà com a resultat del seu projecte? Quin tipus de repercussions pot tenir per a les persones?) i el pressupost necessari per desenvolupar l'estratègia de participació ciutadana.

En relació amb el tipus de mecanismes/estratègies de participació activa que s'han utilitzat des de 2012, el total de contribucions ciutadanes ha sigut de 717.384, amb 52.059 comentaris en blogs, 266.620 enquestes i formularis d'opinió, 74.468 correus electrònics i cartes, 5.525 comunicacions de parts interessades, 6.057 enquestes telefòniques i 70.786 participants presencials en 3.160 reunions presencials.

Així, la forma més comuna de participació ciutadana és la realització d'enquestes.

A més, considerem convenient destacar també la pàgina web govTogetherBC (<https://engage.gov.bc.ca/govtogetherbc/>), ja que aquest és el lloc on es publiquen totes les iniciatives de participació pública passades i presents del govern de British Columbia. Comptar amb un lloc web centralitzat en el qual figurin els compromisos públics permet a particulars i organitzacions consultar els compromisos oberts en els quals poden participar, així com obtenir més informació sobre els compromisos tancats i els seus resultats. La pàgina web de govTogetherBC permet a les administracions públiques promoure oportunitats de participació i tancar el cercle d'informació entre les persones i organitzacions participants i el que ha ocorregut amb les seves idees. A més, govTogetherBC també té un actiu compte de Twitter que s'utilitza per a destacar projectes de participació oberta entre els seus seguidors.

La regulació bàsica del sistema general de participació ciutadana de British Columbia es troba en el Capítol 22 del Manual de Normes i Procediments Bàsics del govern de British Columbia.

Aquesta regulació és molt genèrica i simplement es refereix al deure de fomentar la participació ciutadana.

Referències:

- https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/service-experience-digital-delivery/citizen-engagement/full_citizen_engagement_handbook.pdf
- <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/policies-for-government/core-policy/policies/communications-and-public-engagement>
- <https://engage.gov.bc.ca/govtogetherbc/https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/policies-for-government/core-policy/policies/communications-and-public-engagement>

PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ÀMBIT DE LA SALUT A ONTÀRIO

El “Excellent Care for All Act” (Llei d’Atenció Excel·lent per a tots) del Parlament d’Ontàrio inclou una sèrie de preceptes referits a la participació de la ciutadania en l’àmbit de la salut. El preàmbul de la norma estableix que “El poble d’Ontàrio i el seu Govern [...] es comprometen a garantir que les organitzacions sanitàries responguin i rendeixin comptes al públic, i se centrin a crear una experiència positiva per al pacient i a oferir una atenció sanitària d’alta qualitat”.

L’art 7 estableix:

“Declaració de valors del pacient

7 (1) Tota organització d’assistència sanitària que encara no disposi d’una declaració de valors del pacient d’accés públic elaborada després de consultar al públic deuria,

(a) en un termini de sis mesos a partir de l’entrada en vigor d’aquest article, consultar al públic sobre un esborrany de declaració de valors del pacient; i

(b) en un termini de 12 mesos a partir de l’entrada en vigor d’aquest article, finalitzar la declaració de valors del pacient i posar-la a la disposició del públic.”

L’art. 15.2 estableix en relació amb els reglaments relatius a l’àmbit sanitari:

“Consulta pública

(2) Abans d’elaborar un reglament en virtut d’aquesta secció, el Ministre consultarà al públic de conformitat amb les polítiques pertinents del Govern d’Ontàrio relatives a la consulta pública en l’elaboració de reglaments. 2010, c. 14, s. 15 (2).”

També l’art. 16.2 es refereix a l’obligació de realitzar consultes públiques abans d’elaborar reglaments en l’àmbit de la salut.

Amb base en tots aquests preceptes s’han desenvolupat diferents experiències de participació deliberativa en l’àmbit sanitari a Ontàrio. Cal també assenyalar que són molts els exemples de participació deliberativa que ja havien tingut lloc de manera prèvia a l’aprovació d’aquesta norma.

Considerem oportú citar dos exemples específics de participació en l’àmbit sanitari a Ontàrio, el primer es refereix a un procés dut a terme específicament en un hospital i el segon a un procés de participació més general:

Panell Consultiu Ciutadà a l'Hospital de Northumberland Hills: Després de tres anys successius de dèficit d'explotació, l'Hospital Northumberland Hills, situat en Cobourg (Ontàrio), va iniciar un procés de Panell Consultiu Comunitari en el qual va participar una mostra representativa de 28 membres del públic durant un període de tres mesos. El procés estava motivat per la necessitat imperiosa de controlar el dèficit de l'hospital, la qual cosa exigiria prendre decisions difícils sobre els serveis que prestava. L'hospital no va prendre aquesta decisió a la lleugera, sabent que la modificació o supressió de serveis afectaria els pacients, al personal de l'hospital i a la comunitat en general. Es va convidar als ciutadans a participar en el Panell mitjançant un procés de loteria cívica, en el qual es va enviar per correu una invitació a 5.000 llars de la comunitat a l'atzar. Els 28 membres de la comunitat seleccionats estaven equilibrats quant a sexe, edat i geografia. Es va encarregar al Panell que recomanés al consell d'administració de l'hospital quins de les 23 àrees de serveis bàsics podien retallar-se i transferir-se a la comunitat per a equilibrar el pressupost. Els membres del Panell van elaborar sis criteris per a ajudar a prioritzar els serveis de l'hospital segons els valors determinats pel grup. Al costat de criteris com la sostenibilitat i l'accessibilitat, van incloure l'eficàcia, la seguretat i uns estàndards elevats centrats en la qualitat, la seguretat, els resultats per als pacients i les millors pràctiques. Les recomanacions, juntament amb les aportacions del personal de l'hospital, els metges i els alts directius, es van tenir en compte durant el procés de presa de decisions de la junta, i les decisions de la junta van coincidir en gran manera amb les recomanacions dels ciutadans.

Consulta als ciutadans d'Ontàrio per a informar sobre l'avaluació de tecnologies sanitàries:

El grup de referència de ciutadans sobre tecnologies sanitàries: el desembre de 2008, es va crear un Grup de Referència de Ciutadans sobre Tecnologies Sanitàries, format per 14 membres, amb la finalitat d'informar sobre el treball de la Secretaria d'Assessorament Mèdic i el Comitè Assessor sobre Tecnologia Sanitària d'Ontàrio, que elabora recomanacions basades en proves sobre l'ús de tecnologies sanitàries en tot el sistema sanitari d'Ontàrio. Un dels objectius específics del grup era determinar els valors ètics i socials que haurien de guiar al Comitè Assessor sobre Tecnologia Sanitària d'Ontàrio en l'elaboració de les seves recomanacions. Es va utilitzar una metodologia de loteria cívica per a reclutar als membres del grup de referència. Es va enviar per correu a 350 persones residents en Ontàrio una carta d'invitació, un full informatiu i un formulari de resposta amb franqueig pagat. D'aquesta mostra, es van rebre 163 manifestacions d'interès a formar part del panell, de les quals 14 membres del panell -seleccionats per regió geogràfica i estratificats per sexe i edat, amb un participant procedent de cadascuna de les 14 regions de la Xarxa Local d'Integració Sanitària d'Ontàrio- van ser seleccionats a cegues del conjunt d'enquestats. Es van cobrir totes les despeses de viatge relacionades amb l'assistència a les reunions i cada membre del panell va rebre 65 dòlars d'honoraris després d'assistir a cada reunió. El grup de 14 membres es va reunir en cinc sessions d'un dia, entre febrer de 2009 i maig de 2010. Una setmana abans de cada reunió es va distribuir material de referència sobre cada tema de deliberació, inclosos resums de recerca i articles de premsa, un quadern de treball amb resums dels temes i una sèrie de preguntes per al debat. Les reunions van començar amb una introducció a cada tema, una breu presentació resumida a càrrec del moderador de la reunió o d'un expert convidat, i una sessió de preguntes i respostes. Després de la presentació, grups grans i petits van mantenir debats externs o autogestionats sobre les preguntes que s'havien distribuït abans de la reunió. En l'última reunió del grup de referència es va celebrar una sessió informativa, seguida

d'entrevistes telefòniques perquè els membres del panell poguessin reflexionar més profundament sobre les seves experiències.

Considerem que aquesta experiència és particularment interessant, ja que es va fer una avaluació posterior i, encara que rares vegades s'observen repercussions polítiques tangibles en aquesta mena d'experiències de participació deliberativa, al llarg dels dos anys que va durar el projecte es van observar algunes. Atès que va utilitzar dades sobre valors socials i ètica per a fonamentar el seu treball, el grup de referència va aportar nous coneixements en aquests àmbits a la Secretaria d'Assessorament Mèdic i al Comitè Assessor sobre Tecnologia Sanitària d'Ontàrio. Les aportacions del grup també es van emprar explícitament en les deliberacions del Comitè Assessor sobre tres de les cinc tecnologies revisades.

Segons els informes directes enviats al grup de referència sobre com es van utilitzar les aportacions dels participants, la majoria dels membres del panell van considerar que la seva aportació va ser valorada pel Comitè Assessor. L'assistència d'alts funcionaris de la Secretaria i del Comitè Assessor a dues reunions del grup de referència, juntament amb la invitació oberta als membres del grup de referència a assistir a una reunió del Comitè Assessor perquè poguessin aportar la seva opinió sobre el valor del model del grup de referència, va infondre més confiança entre els participants sobre el valor percebut del panell per a les dues organitzacions. Altres membres del panell creien que el treball del grup de referència tenia una influència mínima, però consideraven que era un pas crucial per a augmentar la conscienciació de la Secretaria i el Comitè sobre la importància d'incorporar els valors públics a aquesta mena de decisions.

Referències:

- <https://www.ontario.ca/laws/statute/10e14#BK0>
- <https://www.longwoods.com/content/23159/healthcare-quarterly/public-engagement-in-ontario-s-hospitals-opportunities-and-challenges>
- <https://cihr-irsc.gc.ca/e/47591.html>

3.3. Experiències a Amèrica Llatina d'interès per l'aparició de nous processos i mecanismes de participació ciutadana

a) La participació ciutadana en el nou constitucionalisme llatinoamericà. Breu introducció

Amèrica Llatina ha estat, i és, un laboratori de mecanismes i experiències de participació ciutadana, amb creixent caràcter protagonista i decisor i amb voluntat de superar els marcs tradicionals de la participació merament deliberativa o consultiva. En particular, i des dels anys noranta, els mecanismes de participació en el nivell local es van expandir, amb formes assembleàries, consultes i la importància específica dels pressupostos participatius. Com

assenyalen Noguera i Navas²⁷, entre 1996 i 2005 els mecanismes participatius en la decisió del pressupost es van expandir per gairebé 180 municipis al Brasil i s'estén a altres municipis a l'Argentina, l'Uruguai, Xile, Bolívia, Perú, Equador, Colòmbia i Mèxic. Juntament amb ells, van començar a proliferar observatoris ciutadans, mecanismes de control social, auditories socials, consultes ciutadanes, consells ciutadans locals, avaluacions ciutadanes de prestació de serveis, així com diferents de mecanismes de democràcia directa, com ara els referèndums, plebiscits, consultes populars o cabildos, que han estat també un tret en expansió des de la dècada dels noranta i especialment des de l'inici del present segle. A més, i com a tret característic de la recepció constitucional d'aquests mecanismes de democràcia directa, la revocàtoria de mandat ha estat institucionalitzada a l'àmbit local a l'Argentina, fins i tot abans dels noranta. Tot això va arribar impulsat per moviments socials d'especial fortalesa i per una creixent voluntat de la ciutadania de participar, controlar i decidir més enllà de la clàssica democràcia representativa.

La integració de la participació ciutadana en les normes constitucionals cobra una importància fonamental en l'anomenat "nou constitucionalisme llatinoamericà" (en endavant NLC) l'inici de la qual pot marcar-se en la precursora constitució colombiana de 1991, i els exponents fonamentals de la qual són la constitució de Veneçuela de 1999, la d'Equador de 2008 i la de Bolívia de 2009.

Hi ha una àmplia literatura sobre els trets d'aquest NCL que ens permeten sintetitzar les principals característiques d'aquestes constitucions²⁸. El primer tret és el seu origen i el seu vincle amb l'exercici del poder constituent plenament democràtic amb impuls popular plasmat en les assemblees constituents. El segon tret és el seu contingut, on s'integra, entre moltíssimes altres innovacions, els següents elements: l'ampli reconeixement dels drets socials, sense jerarquitzar-los o fins i tot dotant-los d'una importància superior als civils i polítics; el reconeixement de noves categories de drets i l'ampliació subjectiva; l'ampli reconeixement dels drets dels pobles indígenes i originaris; la important protecció del medi ambient i fins i tot el reconeixement dels drets de la natura; la forta descentralització del poder polític i, entre molts altres, la democràcia participativa, amb una multiplicitat de mecanismes, instruments, instàncies.

Aquest gir participatiu, que situa aquestes constitucions com les més avançades del món en la matèria, esdevé un eix fonamental dels textos. La integració de la democràcia participativa amb abundants elements de democràcia directa, persegueix donar continuïtat a l'esperit dels processos constituents i permetre una legitimitat permanent entre poder constituent i poder constituït. Per a això, integren elements que permetin la participació decisòria en la gestió, incloent-hi l'elecció de càrrecs públics abans reservada al poder executiu i al legislatiu; la vigilància permanent per part de la ciutadania de l'activitat institucional, el control social; i la possibilitat de revocar els càrrecs públics, inclosa la Presidència de la República, com a clau de

²⁷ A. Noguera i Navas (2016), *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador de 2008*, Tirant Lo Blanch.

²⁸ Vid. inter alia: R. Martínez Dalmau (2012), "El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo", *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 11, 1-15; R. Viciano Pastor i R. Martínez Dalmau, "Fundamento teórico del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", en Viciano Pastor, R. (ed.), *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, 2012.

volta del model. Per a això, en aquestes constitucions trobem consultes populars, referends, plebiscits, iniciatives populars, revocatòries, cabildos, "cadires buides", *veedurías*, consultes populars... i un ampli conjunt d'instruments i mecanismes la posada en marxa dels quals ha tingut, com era d'esperar, molts èxits i grans fracassos.

De fet, les anàlisis crítiques amb la posada en marca d'aquests models són igualment abundants. D'una banda, alguns autors assenyalen la permanent tensió entre els dissenys constitucionals i el desenvolupament-implementació posterior dels nous drets de participació. Així, i en particular per a l'experiència equatoriana, s'afirma l'existència d'un paradigma participatiu de tendència centralista; l'existència d'una cultura jurídica positivista i la burocratització dels processos participatius; la interpretació restrictiva dels mecanismes de participació i la seva reforma constitucional per via parlamentària; i l'avanç d'una concepció restringida de la plurinacionalitat i individualista de la persona. Tot l'anterior ha anat reduint la capacitat expansiva del model participatiu estructurat en els textos constitucionals²⁹. En un sentit més general, la crítica s'enfoca en la utilització dels mecanismes de participació pel poder executiu per reforçar la seva posició respecte d'altres poders de l'Estat³⁰, cosa que ha comportat una debilitació institucional en general i un qüestionament permanent dels poders legislatius, opacats per una creixent hegemonia de l'executiu.

Amb aquestes crítiques de fons, la verificació de les quals requereix descendir al model concret i als desenvolupaments de cada país, aquest informe se centra en l'experiència equatoriana. L'elecció del model equatorià es justifica en l'ampli reconeixement, desenvolupament, institucionalitat i utilització dels mecanismes de participació, fins al punt que es pot afirmar que l'experiència equatoriana és el model normativament i institucionalment més avançat del continent en matèria de participació ciutadana. Tot i que els resultats de les múltiples innovacions incorporades hagin donat resultats tant positius com negatius en termes d'impuls de la transparència, enfortiment de la democràcia, augment de la presència popular en la vida política institucional o reducció de la corrupció, el que sembla innegable és que la recepció constitucional i normativa de noves instàncies, processos, mecanismes i drets ha obert una consciència de la participació abans inexistent. El caràcter innovador de l'experiència equatoriana i la potència amb què es va institucionalitzar la participació en tots els nivells territorials del país (una cosa que sens dubte, i a escala local, ja venia impulsant-se abans de la Constitució de 2008) justifiquen que l'apartat dedicat a Amèrica Llatina en aquest informe se centri en l'experiència de la República de l'Equador.

²⁹ A. Noguera i Navas, (2016), cit.

³⁰ A. Ramírez-Nárdiz (2016), "Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?", *132 Universitas*, 349-388.

b) El cas d'Equador i la introducció d'un canvi paradigma en matèria de participació ciutadana deliberativa

INTRODUCCIÓ: LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA COM A QUARTA FUNCIO DE L'ESTAT A L'EQUADOR

El 28 de setembre de 2008 es va aprovar per Consulta Popular, amb una majoria del 63%, la Constitució de la República de l'Equador (en endavant CRE, també denominada "Constitució de Montecristi). Com indica Franklin Ramírez, una de les característiques fonamentals del text, sense precedents en la història constitucional del país, és la promoció de la participació ciutadana en el procés democràtic del país.³¹

L'àmplia recepció constitucional de la participació ciutadana, situada com a eix d'articulació de la vida de l'Estat i com a part de la seva forma republicana de govern, és un dels trets més sobresortints de la CRE. Això s'evidencia en el seu contingut, que no només li dedica un títol (el IV) titulat "Participació i organització del poder" sinó que en almenys 70 dels seus 444 articles és possible trobar una referència a la participació ciutadana.

Fruit d'un procés constituent sense precedents en la història del país, la Constitució re-bateja els "drets polítics" per denominar-los "drets de participació" i reconeix un equilibri d'estatus entre els actes derivats de les institucions i autoritats de la democràcia representativa i aquelles decisions que són fruit de la democràcia directa i de les instàncies de participació.

Així, la CRE recull la participació de manera transversal en el conjunt del seu articulat en tres plans diferents, com a principi, dret i garantia, emmarcada pel seu article primer que afirma, en el seu paràgraf segon, que "la sobirania rau en el poble, la voluntat del qual és el fonament de l'autoritat, i s'exerceix a través dels òrgans del poder públic i de les formes de participació directa previstes en la Constitució". Amb aquest frontispici, la Constitució inclou la paraula participació fins a 225 ocasions.

És important recordar que l'impuls de la participació ciutadana a l'Equador no va començar amb la CRE i que alguns mecanismes, sobretot en matèria de democràcia directa, ja estaven inclosos en la Constitució de 2008. Així i tot, no hi ha dubte que el procés constituent que hi va donar lloc i el mateix contingut del text descansen en bona part en la voluntat d'establir els drets de participació i de control social com un eix transversal de la vida social, política i institucional del país, per a la qual cosa s'inclouen en el text constitucional (i en la normativa de desenvolupament) múltiples espais per a la deliberació pública entre ciutadania, organitzacions i autoritats respecte de la planificació, la gestió i l'avaluació de les polítiques públiques en tots els nivells de govern; dispositius per al control social de representants, funcionaris i institucions; institucions travessades pel principi de la participació; i innovadors mecanismes de democràcia directa.

³¹ F. Ramírez (2014), "El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional", en AAVV. *Democracias en Movimiento*, UNAM. Vid. también A. Noguera Fernández (2008), "Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social", en Ávila Santamaría, R., Grijalva Jiménez, A. & Martínez Dalmau, R. (eds.) (2008): *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional.

L'ampli espai reconegut a la participació en la CRE es pot dividir en tres eixos fonamentals. En primer lloc, la participació s'estructura com a principi orientador i com a part integrant de l'exercici d'altres drets, així com element fonamental del funcionament de les diferents funcions de l'Estat.

En segon lloc, la Constitució incorpora un capítol destinat als drets de participació, el Capítol V, on s'integren els drets polítics tradicionals als quals se suma un conjunt de nous drets l'actuació dels quals s'afirma a més en diversos nivells de govern, responent a l'esquema de descentralització que recull el text constitucional. Són especialment rellevants els mecanismes següents: la iniciativa popular normativa; la consulta popular i el referèndum; les audiències públiques, *veedurías*, assemblees, cabildos populars, consells consultius i observatoris; la iniciativa popular de reforma constitucional i constituent.

Tots aquests drets es revesteixen del conjunt de garanties, normatives, jurisdiccionals i institucionals que la CRE recull en els seus arts. 84 a 94. En article 85 indica que "En la formulació, execució, avaluació i control de les polítiques públiques i serveis públics es garantirà la participació de les persones, comunitats, pobles i nacionalitats". Per la seva banda, les garanties jurisdiccionals són plenament aplicables als drets de participació, en concret revesteixen una particular importància, l'acció de protecció i acció extraordinària de protecció.

En tercer lloc, i de major importància, la Constitució integra la participació com a eix d'organització del poder polític. Això, no només es tradueix en la integració de la participació la ciutadania en tots els assumptes d'interès públic a través de nombrosos mecanismes, sinó que s'estructura a través d'una modificació del tradicional esquema de poders de l'Estat per incorporar dues noves "funcions" que es convertiran en pilars del funcionament de la República. Aquestes dues funcions són, d'una banda, la Funció Electoral, que tutela i impulsa els processos de democràcia representativa i alguns drets de participació ciutadana; i, de l'altra, la Funció de Transparència i Control Social, a la qual se li encarrega l'exercici de promoure els nous drets i les formes de participació, així com el control de la gestió pública i el combat a la corrupció. L'objectiu era la creació de formes addicionals d'enllaç entre la ciutadania i l'Estat³².

En concret, i amb especial impacte en la vida política del país, a la Funció de Transparència i Control Social se li va atribuir tres funcions fonamentals: la promoció de l'exercici dels drets de participació ciutadana; el desenvolupament i execució de mecanismes de control social en els assumptes d'interès públic; i la designació d'algunes de les més altes autoritats de l'Estat, que s'havia de fer sota procediments participatius d'acord amb els mèrits dels candidats. Aquesta funció, un altre dels actes del legislatiu, facultava el Consell de Participació Ciutadana i Control Social (CPCCS) a designar els alts càrrecs de la Direcció General de l'Estat, Superintendències, Defensoria del Poble, Defensoria Pública, Fiscalia General de l'Estat, Contraloria General de l'Estat, Consell Nacional Electoral (CNE), Tribunal Contenciós Electoral i Consell de la Judicatura). El CPCCS es va plantejar com la clau de volta d'un sistema de control horitzontal

³² A. Noguera i Navas, (2016), *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador de 2008*, Tirant Lo Blanch, Valencia

de l'Estat, impuls de la participació ciutadana i impulsor d'un equilibri entre funcions. Com s'analitzarà posteriorment, el control del CPCCS ha estat objecte de disputa política, qüestionant la seva pròpia naturalesa com a funció independent i atès un important conjunt de problemes greus per a la institucionalitat del país.

El desenvolupament constitucional en matèria de participació ha descansat fonamentalment en los següents cossos normatius³³:

- Llei Orgànica de Participació Ciutadana (LOPC). Llei 0 Registre Oficial Suplement 175 de 20-abr-2010.
- La Llei Orgànica del Consell de Participació Ciutadana i Control Social (LOPCCS). Llei 0 Registre Oficial Suplement 22 de 09-sep.-2009
- La Llei Orgànica Electoral (Codi de la Democràcia). Llei 2 Registre Oficial Suplement 578 de 27-abr.-2009
- El Codi Orgànic d'Organització Territorial, Autonomia i Descentralització (COOTAD). Llei 0 Registre Oficial Suplement 303 de 19-oct-2010
- El Codi Orgànic de Planificació i Finances Públiques (LPFP). Registre Oficial N° 306 Suplement, 22 d'octubre de 2010
- Llei orgànica de transparència i accés a la Informació pública. Llei 24 Registre Oficial Suplement 337 de 18-may.-2004

L'estructura de la LOPC és particularment útil per a l'adequada comprensió de la integració de la participació ciutadana com a element estructurant del nou model d'organització social, política i institucional que s'estableix a la CRE.

Aquesta llei orgànica organitza i agrupa els lineaments constitucionals en nou títols. Després d'enunciar àmpliament els principis generals, la LOPC regula en el seu títol II els mecanismes de democràcia directa, d'entre els quals destaquen els següents: iniciativa popular normativa; la reforma constitucional per iniciativa popular; la consulta popular; la consulta popular per a la convocatòria d'assemblea constituent; revocatòria del mandat.

Més enllà de la democràcia directa, la llei reconeix i impulsa la creació d'espais de participació, amb caràcter autònom en els diferents nivells d'organització territorial.

A més d'impulsar aquests espais de caràcter deliberatiu, la llei conforma entre les diferents funcions de l'Estat l'establiment de mecanismes per garantir la transparència de les seves accions, així com els plans i programes que facilitin la participació activa de la ciutadania en la seva gestió. Per a això, la llei estructura diversos mecanismes de participació ciutadana en la gestió, en el seu títol VIII, definint-los com els instruments amb què compta la ciutadania de forma individual o col·lectiva per participar en tots els nivells de govern establerts en la Constitució i la llei. Els instruments són: les audiències públiques; els cabildos populars; la cadira buida; les *vedurías*, els observatoris i els consells consultius. A més, la llei regula de

³³ Cal assenyalar que no hi ha en aquest moment una informació pública accessible respecte de les normes en vigor en Equador. La consulta de les mateixes requereix acudir a bases de dades privades, la qual cosa complica la tasca de recopilació. En tot cas, s'adjunta a la finalització d'aquest informe un extracte normatiu respecte de les normes constitucionals bàsiques referides a l'Equador (Annex I).

manera específica els pressupostos participatius (als quals dedica el Títol VII per complet) i la consulta prèvia, lliure i informada (arts. 81 a 83).

Finalment, la llei estableix la funció de control, afirmant en el seu article 46 que "les ciutadanes i els ciutadans, de forma individual o col·lectiva, comunes, comunitats, pobles i nacionalitats indígenes, pobles afroequatorià i montubi, i altres formes lícites d'organització, podran realitzar processos de *veedurías*, observatoris i altres mecanismes de control social a l'actuació dels òrgans i autoritats de totes les funcions de l'Estat i els diferents nivells de govern, d'acord com ho assenyala la Constitució". Aquesta funció de control atribuïda a la participació ciutadana es realitza a través de les vetlles ciutadanes; la rendició de comptes; el lliure accés a la Informació pública; i l'anomenada democràcia electrònica. La LOPC també estableix les garanties de l'exercici d'aquests drets.

La institució central per a l'impuls i l'organització de la participació ciutadana és el CPCCS, regulat per la LOCPCCS que desenvolupa l'art. 207 de la Constitució. El Consell és un organisme desconcentrat per promoure i incentivar l'exercici dels drets relatius a la participació ciutadana, impulsar i establir mecanismes de control social en els assumptes d'interès públic, i designar les autoritats que li corresponguin d'acord amb la Constitució i la llei. Per la seva banda, el Codi de la Democràcia (Llei Orgànica Electoral) regula l'exercici drets polítics i de participació de la ciutadania (democràcia directa) així com el funcionament del Consell Nacional Electoral.

D'entre totes les institucions específicament establertes per impulsar la participació ciutadana i els mecanismes de participació esmentats, ja sigui per incidir en la gestió ja sigui per controlar les funcions de l'Estat, els següents apartats s'han de centrar en l'anàlisi amb detall dels següents: el CPCCS; els mecanismes de democràcia directa (la consulta popular i el revocatori de mandat); les instàncies de participació; els mecanismes participatius (les audiències públiques; els cabildos populars; la cadira buida; les *veedurías*, els observatoris i els consells consultius; els pressupostos participatius) i els mecanismes de control.

Respecte de cadascuna d'aquestes instàncies o mecanismes es detalla la normativa de desenvolupament, el seu funcionament bàsic i les principals crítiques després de l'experiència de l'última dècada. L'àmplia integració de la participació en el model dissenyat per la CRE va respondre a un experiment institucional el propòsit del qual va ser garantir una democràcia participativa i directa, constant i activa. L'experiència de més d'una dècada de desenvolupament i aplicació de garanties dels drets; d'implementació dels mecanismes i la posada en funcionament de la nova institucionalitat creada evidencia nombroses fallades que deriven de diversos factors. Les deficiències en la regulació; els obstacles a l'efectiu exercici dels drets; la ineficiència de les garanties; el sobredimensionament de la funció de control; un inadequat control dels procediments d'elecció d'autoritats per vies alternatives a la democràcia representativa, i fins i tot el denunciat abús d'aquests mecanismes per eliminar l'oposició política de determinades institucions ha qüestionat i posa greument en dubte el model establert i molt en concret la capacitat d'aquesta institucionalitat no només per impulsar la participació ciutadana sinó per servir de suport a una millora de les condicions democràtiques del país.

EL CONSELL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA I CONTROL SOCIAL (CPCCS) DE L'EQUADOR

La CRE va crear el Consell de Participació Ciutadana i Control Social (CPCCS) el desenvolupament del qual es recull en la LOCPCCS, que dissenya el mateix com un organisme de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa, financera, pressupostària i organitzativa i el situa com la peça clau de la Funció de Transparència i Control Social. En la seva rendició de comptes de l'any 2021, el Consell va afirmar que la seva missió és promoure i incentivar l'exercici dels drets relatius a la participació ciutadana i control social, fomentant la transparència i l'ètica. Per açò el Consell, en les seves pròpies paraules "prevé i investigui actes que generen corrupció i afecten la participació o a l'interès públic, i designa les autoritats que li corresponen d'acord amb la Constitució i Llei per al benestar de la societat civil promovent la prevenció i lluita contra la corrupció".

A aquests efectes, els objectius estratègics plantejats pel Consell són quatre: mantenir un procés transparent de designació de les autoritats de les institucions públiques de control; incrementar la participació ciutadana, el control social i la rendició de comptes en l'exercici dels drets ciutadans i la gestió pública; enfortir les capacitats institucionals; i incrementar els mecanismes de transparència i lluita contra la corrupció que afectin els drets de participació, generin corrupció o vagin en contra de l'interès social en la gestió.

Les funcions del CPCCS són les següents (art. 5 LOCPCCS)

1. *Promoure la participació ciutadana*, estimular processos de deliberació pública i propiciar la formació en ciutadania, valors, transparència i lluita contra la corrupció.
2. *Establir mecanismes de rendició de comptes* de les institucions i entitats del sector públic, i les persones jurídiques del sector privat que prestin serveis públics, desenvolupin activitats d'interès públic o manegin recursos públics.
3. Instar les altres entitats de la funció perquè actuïn de forma obligatòria sobre els assumptes que ameritin intervenció a criteri del Consell.
4. Organitzar el procés i vigilar la transparència en l'execució dels actes de les comissions ciutadanes de selecció d'autoritats estatals.
5. *Designar la primera autoritat de la Direcció General de l'Estat i de les Superintendències* d'entre les ternes proposades per la presidenta o president de la República, després del procés d'impugnació i veeduria ciutadana corresponent.
6. Designar la primera autoritat de la defensoria del Poble, defensoria pública, fiscalia General de l'Estat i contraloria General de l'Estat, després d'esgotar el procés de selecció corresponent.
7. Designar els membres del Consell Nacional Electoral, Tribunal Contenciós Electoral i Consell de la Judicatura, després d'esgotar el procés de selecció corresponent.
8. Designar les autoritats i delegats de la ciutadania que determini la Llei, després d'esgotar el procés de selecció corresponent, amb veeduría i *dret* a impugnació ciutadana, en els casos que corresponguin.

9. Presentar, promoure i impulsar propostes normatives, en matèries que corresponguin a les atribucions específiques del Consell de Participació Ciutadana i Control Social.

Segons s'estableix en l'art. 19 de la seva norma, el Consell estarà integrat per set conselleres i consellers principals i set suplents, elegits per sufragi universal, directe, lliure i secret, conforme al règim d'eleccions establert en aquesta Llei. La Llei inclou un ampli llistat de requisits, incompatibilitats i una completa regulació del procés d'elecció, àmpliament modificat per la Llei Orgànica reformatòria a la Llei del Consell de Participació Ciutadana i Control Social per a Aplicació de la pregunta 3 del referèndum celebrat el 04 de febrer de 2018, referèndum al qual ens referirem posteriorment.

Les conselleres i consellers hauran de ser ciutadanes i ciutadans amb trajectòria en organitzacions socials, en participació ciutadana, en la lluita contra la corrupció o de reconegut prestigi que evidencii el seu compromís cívic i de defensa de l'interès general. Les conselleres i consellers no podran, entre altres exclusions, ser afiliats, adherents o dirigents de partits o moviments polítics, durant els últims cinc anys. Cal assenyalar que poden postular-se ciutadans a títol individual o amb l'auspici d'organitzacions socials i que la Llei exigeix es garanteixi en el Consell la representació paritària de dones i homes i, la inclusió de candidats provinents de pobles i nacionalitats indígenes, afroequatorians o montubis i, equatorians a l'exterior.

El Consell de Participació Ciutadana i Control Social estarà estructurat per òrgans de govern, executors, assessors i de suport. Els òrgans de govern són el Ple del Consell, la Presidència i Vicepresidència. Les conselleres i consellers principals durant l'exercici de les seves funcions gaudeix de fur de Cort Nacional de Justícia, estan subjectes al control social i a enjudiciament polític de l'Assemblea Nacional de conformitat amb la Constitució i la Llei.

- D'entre les funcions del Consell en destaquen al nostre parer clarament dues, la funció de designació d'autoritats i la de control social.

A l'efecte d'exercir la primera, amb major impacte en la vida política del país, el Consell ha d'organitzar comissions ciutadanes de selecció que estaran encarregades de realitzar el concurs públic d'oposició i mèrits, amb postulació, *veeduría* i dret a la impugnació ciutadana, com a requisit necessari per a la designació de: Defensor del Poble, Defensor públic, Fiscal General de l'Estat, Controlador General de l'Estat i membres del Consell Nacional Electoral, Tribunal Contenciós Electoral, Consell de la Judicatura, i les altres necessàries per designar les i els membres d'altres cossos col·legiats de les entitats de l'Estat de conformitat amb la Constitució i la Llei.

Les comissions estaran integrades per una delegada o delegat de l'Executiu, un/a del Legislatiu, un/a de la Funció Judicial, un/a de la Funció Electoral i un/a de la Funció de Transparència i Control Social i per cinc representants de les organitzacions socials i la ciutadania, escollits en sorteig públic d'entre els trenta millor qualificats que es postulïn i compleixin amb els requisits que determini la Llei.

La designació d'autoritats té processos diferenciats. La primera autoritat de la Direcció General de l'Estat i de les superintendències s'elegirà d'entre les ternes proposades per la Presidenta o el President de la República, després del procés de *veeduría* i impugnació ciutadana corresponents. Les ternes proposades estaran conformades respectant l'alternabilitat entre homes i dones i sota el principi d'interculturalitat. En canvi, les màximes autoritats de la defensoria del Poble, defensoria pública, fiscalia General de l'Estat, C. General de l'Estat, a les autoritats del Consell Nacional Electoral, Tribunal Contenciós Electoral i Consell de la Judicatura, es designaran per concursos públics d'oposició i mèrits, amb postulació, vetla i impugnació ciutadana.

- Processos de rendició de comptes

Els processos de rendició de comptes estan regulats a la LOCPCCS i a la LOPC. L'art. 89 de la LOPC concep la Rendició de Comptes com un procés sistemàtic, deliberat, interactiu i universal, que involucra autoritats, servidores i servidors o els seus representants, segons sigui el cas, que estiguin obligades o obligats a informar i sotmetre's a avaluació de la ciutadania per les accions o omissions en l'exercici de la seva gestió i en l'administració de recursos públics. La rendició de comptes s'ha d'entendre com un procés d'incidència ciutadana en la gestió pública; els qui manegen i prenen decisions sobre aquesta, donen a conèixer els resultats del seu accionar, i s'obren així espais perquè la ciutadania opini, aporti, contribueixi i incideixi amb els elements necessaris en un bon maneig dels assumptes públics. Segons afirma la memòria de l'any 2021 del Consell, *la rendició de comptes és una obligació de les institucions i entitats del sector públic, i de les persones jurídiques del sector privat que prestin serveis públics, desenvolupin activitats d'interès públic o manegin fons públics.*

La rendició de comptes ha de tenir almenys dues dimensions: l'obligació de les autoritats i funcionaris públics de posar a disposició de la ciutadania la informació de la seva gestió; i la capacitat ciutadana d'avaluar, observar i proposar sobre aquesta gestió, sobre la base de les demandes i necessitats de la seva comunitat.

L'exercici ciutadà propicia el control social sobre les accions o omissions de les institucions que manegen fons públics, per mitjà de *veedurías*, observatoris, comitès d'usuaris i usuàries qualsevol altre mecanisme dirigit a exercir control social sobre l'acompliment i gestió del públic, enfortint d'aquesta manera la incidència política de la ciutadania; per tal d'evitar, entre altres coses, possibles actes de corrupció.

L'exercici de la rendició de comptes relativa a la gestió dels afers públics i les formes d'utilització dels fons públics. En aquest sentit, les institucions i entitats del sector públic, segons l'article 10 de la Llei Orgànica del Consell de Participació Ciutadana i Control Social (LOCPCCS) i el 93 de la LOPC, han de retre comptes sobre:

- Compliment de polítiques, plans, programes i projectes.
- Compliment d'objectius i el pla estratègic de l'entitat.
- Plans operatius anuals.
- Execució del pressupost institucional (pressupost aprovat i executat).
- Pressupost general i pressupost participatiu.
- Contractació d'obres i serveis.

- Processos de contractació pública.
- Compliment de recomanacions i pronunciaments emanats per la Funció de Transparència i Control Social (FTCS), i per la Direcció General de l'Estat (PGE).
- Adquisició i alienació de béns.
- Compromisos assumits amb la comunitat.
- Presentació de balanços i compliment d'obligacions, en els casos.
- esmentats en la llei.
- Els que siguin de transcendència per a l'interès col·lectiu.

El CPCCS és l'ens rector responsable d'establir mecanismes de rendició de comptes de les institucions i entitats del sector públic, per tant, li competeix:

- Establir i coordinar els mecanismes, instruments i procediments per a la rendició de comptes de les institucions i entitats del sector públic; de les persones jurídiques del sector privat que prestin serveis públics, desenvolupin activitats d'interès públic o manegin recursos públics; i dels mitjans de comunicació social.
- Receptar els informes de rendició de comptes. Això inclou la responsabilitat.
- del registre, revisió, retroalimentació i arxiu dels documents.
- Monitorar i donar seguiment als processos de rendició de comptes. La informació remesa per les institucions obligades a retre comptes és analitzada en el seu compliment i qualitat per emetre les recomanacions necessàries.

En cas d'incompliment per part de les institucions i entitats del sector públic, el CPCCS remetrà la queixa a la C. General de l'Estat perquè iniciï el procés de recerca sobre la gestió de les autoritats obligades. Això, sense perjudici de les sancions previstes en la Llei Orgànica de Transparència i Accés a la Informació, perquè no retre comptes comporta negar informació que s'ha de fer pública.

Finalment, respecte de les funcions del Consell, també cal assenyalar el seu paper en els mecanismes ciutadans de control social, que ha de regular i impulsar. En els propers apartats es detallarà el funcionament d'aquests mecanismes. N'hi ha prou d'assenyalar ara que, segons la memòria del CPCCS de 2021, durant aquest any es van implementar 44 mecanismes de participació ciutadana a escala nacional amb l'acompanyament tècnic del CPCCS, amb la participació de 1.343 ciutadans de diferents instàncies: 28 Audiències Públiques; 1 esdeveniment deliberatiu amb autoritats d'un Govern Autònom Descentralitzat Cantonal; Cadres Buides; 3 tallers i assistències sobre Pressupostos Participatius; 3 consultes/acompanyaments sobre el procés de Rendició de Comptes.

A més, es van conformar a escala nacional 175 mecanismes de control social: 150 *Veedurías* Ciutadanes; 23 Observatoris Ciutadans; — 2 Comitès d'Usuaris de Serveis Públics
Segons l'informe d'implementació del procés de rendició de comptes corresponent al procés 2019. Durant aquest procés es va obtenir un compliment del 82,52% per a 4.509 entitats i institucions i del 86,04% per a 4.967 autoritats principals d'elecció popular. Durant l'any 2021 es van realitzar 3.809 espais de retroalimentació als 8 tipus de subjectes obligats a retre comptes que van presentar oportunament el seu informe de gestió 2019 al CPCCS.

- Valoració del funcionament del CPCCS

L'adequada valoració del funcionament del Consell requereix realitzar una menció a l'evolució de la seva composició. El nomenament del CPCCS no ha estat mai exempt de crítica, però, sens dubte, la major crisi de funcionament (i de confiança ciutadana) es va produir amb la destitució de les i els consellers l'any 2018 i el nomenament de l'anomenat CPCCS Transitori. Aquesta operació es va dur a terme a través de l'activació d'un referèndum el febrer del 2018. Era la quarta vegada que s'activava un mecanisme de participació directa d'àmbit nacional (els dos primers vinculats a la convocatòria del procés constituent, 2007, aprovació constitucional, 2008; 2011 i la consulta popular de 2018. Aquesta última es va produir a penes mig any després de la designació de Lenín Moreno com a president de la República i la instauració d'un gabinet. Amb la corrupció com a clivatge central d'un discurs orientat a qüestionar el govern anterior i a impulsar un gir respecte de la política de la dècada precedent (tot i haver arribat al poder recolzat pel mateix partit i amb el mateix programa electoral, el Govern de Lenín Moreno va convocar el 4 de febrer del 2018 una consulta popular molt qüestionada per presumptes irregularitats jurídiques en la seva convocatòria, en concret la falta de dictamen de la Cort Constitucional, amb un procediment criticat fins i tot per la Comissió Interamericana de Drets Humans. La pregunta 3 de la Consulta interrogava la població de la següent manera: "Està vostè d'acord amb esmenar la Constitució de la República de l'Equador per *reestructurar el Consell de Participació Ciutadana i Control Social, així com donar per acabat el període constitucional dels seus actuals membres, i que el Consell que assumeixi transitòriament* les seves funcions tingui la potestat d'avaluar l'acompliment de les autoritats la designació de les quals li correspon podent, si és el cas, anticipar la terminació dels seus períodes d'acord amb l'Annex 3?"

La resposta afirmativa va permetre la creació d'un CPCCS-Transitori amb facultats extraordinàries, que va procedir a l'avaluació i cessament de 27 autoritats de 8 institucions, designant el Fiscal General de l'Estat, el Defensor del Poble, el Procurador General de l'Estat, al Ple del Consell Nacional Electoral, entre d'altres. L'actuació d'aquest CPCCS i de les autoritats que van nomenar va ser clau per als processos judicials en contra de l'expresident Rafael Correa i altres membres del seu govern. Posteriorment, mitjançant votació popular, va ser elegit un nou Consell, amb una majoria no alineada amb el Govern. La seva voluntat de fiscalitzar els casos de corrupció vinculats a l'àmbit familiar del president (el cas dels INA) aviat va provocar una nova destitució de quatre dels seus membres, un judici polític per l'Assemblea Nacional, el 14 d'agost de 2019.

El 14 d'octubre de 2020, l'Assemblea Nacional, una vegada culminat el judici polític en contra de Christian Cruz Larrea, a través de Resolució RL-2019-2021-085, resol: "Article 1.- Censurar i Destituir el President i Conseller del Consell de Participació Ciutadana i Control Social, Ing. Christian Antonio Cruz Larrea, per l'incompliment de les seves funcions en l'exercici del seu càrrec"

MECANISMES DE DEMOCRÀCIA DIRECTA INCLOSOS A LA CONSTITUCIÓ D'EQUADOR

Com es va assenyalar en la introducció, els mecanismes de democràcia directa (MDD) inclosos en la CRE no són una novetat en l'arquitectura institucional equatoriana. De fet, ja estaven

ínsits a la Constitució de 1998 com un dels seus trets innovadors. No obstant això, seguint l'anàlisi de Franklin Gallegos, és evident que el model es perfecciona, podent-se detectar una evolució respecte dels actors que poden fer ús dels MDD (migrants), els àmbits institucionals (en particular les entitats descentralitzades i l'àmbit local); les autoritats implicades (l'ampliació de la revocació fins a la Presidència de la República és especialment interessant) i l'àmbit d'actuació, que abasta fins a la possibilitat de plantejar reformes constitucionals. A més, com continua assenyalant l'autor, es flexibilitzen les condicions per a l'activació dels mecanismes, reduint-se els percentatges de signatures de suport requerides i les majories, encara que, a la vista de les dinàmiques posteriors, aquestes reduccions han xocat amb dinàmiques conservadores per part de les autoritats implicades en la gestió d'aquests mecanismes, sigui la Cort Constitucional o el Consell Nacional Electoral.

En concret, cal assenyalat que la institució encarregada de verificar l'autenticitat de les signatures que donin suport a les iniciatives ciutadanes és, en tots els casos que s'analitzaran, el Consell Nacional Electoral. La llei estableix que, en cas que el nombre de signatures fos insuficient o existissin inconsistències, el Consell Nacional Electoral notificarà a les i els proposants perquè, d'així considerar-ho, completin les signatures o esmenin els errors. Contra les decisions del CNE, és possible acudir al Tribunal Contencions Electoral. Aquest procés de verificació és un dels grans colls d'ampolla d'aquests mecanismes. L'altre és la participació de la Cort Constitucional en aquells supòsits en què la normativa exigeix un dictamen conforme de la constitucionalitat de la reforma que es pretén.

Un altre dels trets comuns és la previsió, amb caràcter general a aquests processos, de la participació de les persones proposants podran participar en el debat del projecte en l'òrgan corresponent.

- La iniciativa popular normativa

El mecanisme de la iniciativa popular normativa (art. 193 i 194 de la LOE i art. 6 a 12 de la LOPC) s'exercirà per proposar la creació, reforma o derogatòria de normes jurídiques davant l'Assemblea Nacional o davant qualsevol altre òrgan amb competència normativa. La LOPC emmarca el procés de la iniciativa popular normativa de la següent manera: "Les ciutadanes i els ciutadans que estan en gaudi dels seus drets polítics, així com, organitzacions socials lícites, podran exercir la facultat de proposar la creació, reforma o derogatòria de normes jurídiques davant la Funció Legislativa o davant qualsevol altra institució o òrgan amb competència normativa en tots els nivells de govern. La iniciativa popular normativa no podrà referir-se a crear, modificar o suprimir impostos, augmentar la despesa pública o modificar l'organització territorial política administrativa del país."

La iniciativa popular normativa haurà de comptar amb el suport d'un nombre no inferior al 0,25% de les persones inscrites en el registre electoral de la jurisdicció corresponent. El Consell Nacional Electoral publicarà, a través de la seva Pàgina web, la xifra exacta dels electors que constitueixen el percentatge màxim requerit per a l'exercici de la iniciativa popular normativa i reglamentarà el procés de recollida de signatures, respecte de cada jurisdicció concreta.

La iniciativa popular normativa s'exercirà per escrit i ha de contenir almenys el següent:

1. Títol o nom que l'identifiqui al projecte de llei;
2. Exposició de motius contenint una explicació sobre l'abast i contingut de les normes la reforma, creació o derogatòria de les quals es proposa;
3. La proposta normativa adequadament redactada;
4. En l'escrit inicial es farà constar la identitat dels membres de la comissió popular promotora conformada per persones naturals, pels seus propis drets, o pels que representin de persones jurídiques i com a portaveus d'altres agrupacions que donin suport a la iniciativa;
5. Les signatures de suport d'acord amb la Constitució i la llei;
6. La descripció del procés de construcció del projecte de norma presentat.

Tota proposta normativa ha de regular una sola matèria de forma clara i específica.

La iniciativa ha de ser admesa el màxim òrgan decisor de la institució o organisme amb competència normativa i la LOPC estableix el procediment d'admissió així com les vies per garantir el dret. Així, indica que no es podrà rebutjar la tramitació d'una iniciativa popular, llevat de l'incompliment d'un o diversos dels requisits establerts a l'article anterior. Aquest incompliment es notificarà a la comissió popular promotora, qui podrà esmenar-lo en el termini de trenta dies, després de la qual cosa, el màxim òrgan decisor competent resoldrà la procedència de l'admissibilitat.

Si la decisió fos la no admissibilitat, la comissió popular promotora podrà demanar el seu pronunciament a la Cort Constitucional, qui ho farà en el termini de trenta dies. En aquest darrer cas, si la Cort Constitucional resolgués que la iniciativa normativa popular fos admissible, es procedirà a notificar al Consell Nacional Electoral per a la seva tramitació, cas contrari, s'arxivarà.

L'ens encarregat de la tramitació i impuls és el CNE que, un cop notificat amb l'admissió a tràmit d'una iniciativa popular normativa, procedirà a autenticar i verificar les signatures. Aquest ha sigut un dels majors obstacles amb el qual s'han topat les iniciatives presentades fins al moment.

L'òrgan amb competència normativa haurà de tractar la iniciativa popular normativa, en el termini màxim de cent vuitanta dies, comptats des de la data en què va ser notificat pel Consell Nacional Electoral; si no ho fa, la proposta entrarà en vigència de conformitat amb la Constitució.

Quan es tracti d'un projecte de llei, la presidenta o president de la República podrà esmenar el projecte però no vetar-lo totalment.

- L'esmena constitucional a través de referèndum per iniciativa popular i la reforma constitucional parcial per iniciativa popular

Tant la LOPC com la LOE regulen dues vies perquè, per impuls ciutadà, es pugui reformar la Constitució: l'esmena constitucional a través de referèndum per iniciativa popular i la reforma constitucional parcial per iniciativa popular.

En els seus arts. 13 la LOPC estableix que la ciutadania, amb el suport d'almenys el vuit per cent (8%) de les persones inscrites en el registre electoral nacional, podrà proposar l'esmena d'un o diversos articles de la Constitució, mitjançant referèndum, sempre que no alteri la seva estructura fonamental, o el caràcter i elements constitutius de l'Estat, que no estableixi restriccions als drets i garanties, o que no modifiqui el procediment de reforma de la Constitució.

En el seu article 14, assenyala que, per iniciativa popular, la ciutadania podrà presentar davant l'Assemblea Nacional propostes de reforma parcial de la Constitució que no suposin una restricció als drets i garanties constitucionals, ni modifiquin el procediment de reforma de la mateixa Constitució; per a això, haurà de comptar amb el suport de, almenys, l'1% de les ciutadanes i els ciutadans inscrits en el registre electoral nacional. Si els proposants complissin el requisit de suports exigits, el Consell Nacional Electoral notificarà a l'Assemblea Nacional i a partir de la recepció de la notificació començarà a córrer el termini d'un any perquè es tracti el projecte de reforma constitucional.

La iniciativa d'esmena constitucional a través de referèndum i el projecte de reforma constitucional parcial per iniciativa popular, prèvia la recollida de signatures, han de ser enviats a la Cort Constitucional perquè s'indiqui quin dels procediments previstos a la Constitució correspon.

El Consell Nacional Electoral, per a la tramitació de la proposta popular de reforma constitucional, seguirà el mateix procediment previst per a la iniciativa normativa popular en el que té a veure amb l'admissió, requisits, terminis i altres aspectes afins.

Les ciutadanes o els ciutadans que proposin la reforma Constitucional tindran dret a la seva participació activa, directa o mitjançant representació, en el debat del projecte, tant en les sessions de les comissions com en el ple de l'Assemblea Nacional.

El Consell Nacional Electoral convocarà a consulta popular en el termini de set dies i la consulta es realitzarà màxim en els seixanta dies posteriors. Mentre es tramiti una proposta ciutadana de reforma constitucional, no se'n podrà presentar una altra.

La reforma constitucional aprovada mitjançant referèndum o consulta popular serà d'obligatori i immediat compliment. En cas de desacatament de l'aprovat, la ciutadania podrà demandar la revocatòria del mandat de les integrants i els integrants de l'Assemblea Nacional o la destitució de l'autoritat pública responsable. En el primer cas, no es requerirà complir el requisit de recollida de signatures.

- La consulta popular i el referèndum

La consulta popular, la seva regulació i la seva convocatòria efectiva ha estat una de les grans sorres de disputa juridicopopovanita a l'Equador. Com a primera aproximació cal assenyalar que la Constitució únicament utilitza la paraula referèndum vinculada als processos de reforma constitucional o a l'aprovació d'una constitució després de la celebració de l'Assemblea

Constituent. En canvi, la consulta popular s'emmarca dins dels mecanismes de democràcia directa, sense vincular-se en exclusiva a la reforma constitucional.

Des de l'any 2006, moment en què va començar el canvi del model constitucional que aquí analitzem, s'han celebrat diversos processos de consulta popular, sent les més recents la Consulta Popular sobre activitats mineres al sector Quimsacocha, del cantó Girón, de la província d'Azuay (2019); o la Consulta Popular per l'aigua al cantó Conca, província d'Azuay (2021). No existeix, almenys no s'ha pogut localitzar, un registre de consultes populars autoritzades pel CNE. En l'àmbit nacional, s'han celebrat fins al moment cinc processos de consulta i referèndum popular, combinant en tots els casos ambdós mecanismes. En l'actualitat s'ha convocat un referèndum popular, a iniciativa de la Presidència mitjançant Decret Executiu 607, amb 8 preguntes que persegueixen la modificació de fins a 28 articles de la Constitució.

L'article 104 de la Constitució, nucli fonamental de la regulació de la consulta popular, va ser modificat per les esmenes aprovades l'any 2014 per l'Assemblea Nacional que van ser considerades inconstitucionals per la Cort Constitucional mitjançant sentència de 2019. La versió actual (és a dir, l'original) assenyala que l'organisme electoral corresponent convocarà a consulta popular per disposició de la Presidenta o President de la República, de la màxima autoritat dels governs autònoms descentralitzats o de la iniciativa ciutadana.

La ciutadania podrà demanar la convocatòria a consulta popular sobre qualsevol assumpte, exceptuant els assumptes relatius a tributs o a l'organització politicoadministrativa del país. Quan la consulta sigui de caràcter nacional, el petitori comptarà amb el suport d'un nombre no inferior al 5 % de persones inscrites en el registre electoral; quan sigui de caràcter local el suport serà d'un nombre no inferior al 10% del corresponent registre electoral. *En tots els casos, es requerirà dictamen previ de la Cort Constitucional sobre la constitucionalitat de les preguntes proposades.*

Els governs autònoms descentralitzats, amb la decisió de les tres quartes parts dels seus integrants, degudament certificada per la secretària del respectiu nivell de govern, podran demanar la convocatòria a consulta popular sobre temes d'interès per a la seva jurisdicció.

La LOE indica que el Consell Nacional Electoral convocarà a consulta popular per disposició de la presidenta o president de la República, de la màxima autoritat dels governs autònoms descentralitzats, de la iniciativa ciutadana o per l'Assemblea Nacional en el cas establert a l'article 407 de la Constitució de la República i per convocar una Assemblea Constituent.

El Consell Nacional Electoral lliurarà els formularis per al compliment de la legitimació democràtica després del dictamen de constitucionalitat de la Cort Constitucional.

La llei estableix disposicions específiques per a la consulta iniciada per l'Assemblea Nacional que únicament podrà versar sobre l'autorització o no per realitzar activitats extractives dels recursos no renovables en àeries protegides o en zones declarades com a intangibles, inclosa l'explotació forestal. D'igual manera, en el seu art. 196 estableix que quan es tracti de la conformació de regions i districtes metropolitans autònoms i una vegada complets els

requisits d'aprovació del projecte de llei orgànica per part de l'Assemblea Nacional i amb el dictamen favorable de la Cort Constitucional, es convocarà a consulta popular a les províncies que formaran la regió, perquè es pronunciïn sobre l'estatut regional. Si la consulta fos aprovada per la majoria absoluta dels vots vàlids emesos a cada província i cantó si s'escau, entrarà en vigència la llei i el seu estatut.

La convocatòria de l'Assemblea Constituent es realitza per consulta popular, tal com assenyalava l'article 197 LOPC. Aquesta consulta podrà ser sol·licitada per la Presidència de la República, per les dues terceres parts de l'Assemblea Nacional, o pel dotze per cent de les persones inscrites en el registre electoral nacional. La proposta de la consulta haurà d'incloure la forma d'elecció de les i els representants i les regles del procés electoral.

El Consell Nacional Electoral convocarà en el termini dels quinze dies després de rebuda la sol·licitud del president de la República, de notificada la resolució per part de l'Assemblea Nacional o de verificats que els suports provinents de la ciutadania compleixin amb els requisits legals. La Consulta es realitzarà com a màxim en els seixanta dies següents.

- La revocatòria del mandat

Un dels trets característics de les constitucions de l'anomenat "nou constitucionalisme llatinoamericà" és la inclusió del mecanisme del "revocatori" que permet que els electors revoquin el mandat a les autoritats d'elecció popular.

De nou trobem la regulació en dos textos normatius, la LOPC i la LOE, a més d'altres normes reguladores de les institucions implicades. És important assenyalar que els requisits del revocatori van ser endurits en una reforma normativa aprovada l'any 2011 i que fins a la data no s'ha aconseguit activar el procediment per impossibilitat d'obtenir la validació dels requisits establerts a la llei.

Segons el que disposen els articles 25 a 28 de la LOPC, les electores i electors podran revocar democràticament el mandat a les autoritats d'elecció popular per incompliment del seu pla de treball, de les disposicions legals relatives a la participació ciutadana i les altres funcions i obligacions establertes en la Constitució de la República i la llei corresponent a cadascuna de les dignitats d'elecció popular.

La sol·licitud de revocatòria del mandat només es podrà presentar un cop complert el primer any de gestió i abans del darrer. Durant el període de gestió d'una autoritat podrà realitzar-se només un procés de revocatòria del mandat. Podran presentar aquesta sol·licitud les electores i electors que estan empadronats en la circumscripció respectiva de l'autoritat a la qual es pretén revocar el mandat.

Una persona o subjecte polític podrà presentar per una sola vegada la sol·licitud de revocatòria del mandat.

Els requisits d'admissibilitat de la sol·licitud de revocatori són els següents:

1. Comprovació de la identitat del proponent i que aquest en exercici dels drets de participació.
2. Demostració de no trobar-se incurs en alguna de les causals que l'inhabilitin.
3. La Determinació clara i precisa dels motius pels quals es demana la revocatòria la mateixa que servirà de base per a la recol·lecció de signatures i el procés de revocatòria.

En el procés d'admissió es notificarà a l'autoritat adjuntant una còpia de la sol·licitud i se li atorgarà set dies de termini per impugnar de forma documentada la sol·licitud per no reunir els requisits d'admissibilitat. El CNE tindrà un termini de set dies per admetre o negar la sol·licitud de revocatòria presentada.

La sol·licitud de revocatòria haurà de tenir un suport proporcional al nombre dels electors inscrits en el padró de la corresponent circumscripció (que es detalla a la LOPC), establint-se com a topall el 10% per a les circumscripcions de més de 300.000 electors. Tractant-se de la presidenta o president de la República, es requerirà el suport d'un nombre no inferior al 15% de les persones inscrites en el registre electoral nacional.

Si la sol·licitud de revocatòria no compleix els requisits assenyalats en aquesta Llei, serà negada pel Consell Nacional Electoral. Aquest és, com en els casos anteriors, el major obstacle del procés. A més, i a tall de cauteles, la llei afirma que les autoritats executives de cada nivell de govern no podran impulsar ni promoure ni participar en la campanya de revocatòria del mandat dels òrgans legislatius, ni viceversa.

El tràmit per iniciar el procés de revocatori és considerablement complex i requereix una important actuació del CNE. La sol·licitud de formularis per a la recol·lecció de signatures es presentarà davant el Consell Nacional Electoral i haurà de contenir la motivació que la doni suport de manera clara i precisa justificant les raons en què se sustenta la sol·licitud. La motivació no podrà qüestionar el compliment ple de les funcions i atribucions que per llei els correspon a les autoritats; atesos aquests requisits, dins del termini de quinze dies, el Consell Nacional Electoral resoldrà l'admissió a tràmit de la sol·licitud presentada procedint a lliurar els formularis per a la recol·lecció de signatures. La negativa del CNE a reconèixer com a suficients les raons al·legades per iniciar el procediment ha impedit una part de les iniciatives impulsades fins al moment.

Una vegada aconseguits els formularis, les i els promotors de la revocatòria del mandat comptaran amb diversos terminis per a la recol·lecció de signatures, segons la mida de la circumscripció, sent el termini màxim 180 dies per al cas de comanda de revocatòria a funcionaris nacionals i autoritats les circumscripcions de les quals siguin majors a 300.000 electors.

Al CNE li competeix també verificar l'autenticitat de les firmes (els suports), per a la qual cosa la llei li atorga 15 dies. En el cas d'autenticar-los, ha de convocar el procés en 3 dies perquè se celebri en un termini màxim de 60. El Consell Nacional Electoral, dins del Període electoral, garantirà la difusió equitativa dels plantejaments de l'autoritat en qüestió i de qui proposa la revocatòria del mandat.

L'aprovació de la revocatòria del mandat requerirà la majoria absoluta dels vots vàlids emesos, llevat del cas de revocatòria del mandat de la presidenta o president de la República, que requerirà la majoria absoluta dels sufragants. El pronunciament popular serà obligatori i d'immediat compliment. En el cas de revocatòria del mandat, l'autoritat qüestionada cessarà en el seu càrrec i serà reemplaçada per qui correspongui, d'acord amb la Constitució i la llei. A més, en cas de trobar-se irregularitats comeses per l'autoritat qüestionada, el Consell Nacional Electoral haurà de traslladar l'informe respectiu a les autoritats judicials ordinàries o electorals, segons sigui el cas.

Un dels límits importants de la sol·licitud de revocatòria del mandat rau en el fet que aquesta només podrà presentar-se una vegada complert el primer i abans de l'últim any del Període per al qual va ser electa l'autoritat qüestionada.

ELS MECANISMES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA COM A ESPAIS DELIBERATIUS AUTÒNOMS (ESPAIS DE PARTICIPACIÓ)

L'article 95 de la CRE reconeix el dret de les ciutadanes i ciutadans, de forma individual i col·lectiva, de participar de manera protagònica en la presa de decisions, planificació i gestió dels assumptes públics, i en el control popular de les institucions de l'Estat i la societat, i dels seus representants, en un procés permanent de construcció del poder ciutadà. La participació s'orientarà pels principis d'igualtat, autonomia, deliberació pública, respecte a la diferència, control popular, solidaritat i interculturalitat.

La participació de la ciutadania en tots els assumptes d'interès públic és considerat a la CRE com un dret, que s'exercirà a través dels mecanismes de la democràcia representativa, directa i comunitària. A continuació, l'article 96 afirma que "es reconeixen totes les formes d'organització de la societat, com a expressió de la sobirania popular per desenvolupar processos d'autodeterminació i incidir en les decisions i polítiques públiques i en el control social de tots els nivells de govern, així com de les entitats públiques i de les privades que prestin serveis públics. Les organitzacions podran articular-se en diferents nivells per enfortir el poder ciutadà i les seves formes d'expressió; hauran de garantir la democràcia interna, l'alternabilitat dels seus dirigents i la rendició de comptes". Sobre aquesta base, la LOPC reconeix i impulsa espais de participació com un dret de la ciutadania per organitzar-se i dialogar, deliberar i incidir en la gestió del públic; són resultat de la iniciativa ciutadana.

- L'Assemblea Ciutadana Plurinacional i Intercultural per al Bon Viure

En l'àmbit nacional s'estructura l'Assemblea Ciutadana Plurinacional i Intercultural per al Bon Viure, com a espai de consulta i diàleg directe entre l'Estat i la ciutadania per tirar endavant el procés de formulació, aprovació i seguiment del Pla Nacional de Desenvolupament. Aquesta Assemblea està conformada per delegades i delegats de les assemblees locals de participació, de cada consell ciutadà sectorial i de les organitzacions socials nacionals. És un espai consultiu a la secretaria Tècnica del Consell Nacional de Planificació.

La LOPC estableix les següents atribucions de l'assemblea ciutadana plurinacional i intercultural per al bon viure:

1. Contribuir, com a instància de consulta, en la definició i formulació dels lineaments nacionals de desenvolupament;
2. Monitorar que els objectius de desenvolupament que es plasmin en el Pla Nacional de Desenvolupament es concretin en la programació i execució del pressupost de l'Estat, en la inversió i assignació dels recursos públics a les instàncies estatals corresponents;
3. Aportar en el seguiment i l'avaluació periòdica del compliment del Pla Nacional de Desenvolupament;
4. Generar debats públics sobre temes nacionals;
5. Retre comptes a la ciutadania sobre les seves accions; y,
6. Elegir, entre els seus membres, quatre representants ciutadans principals, un per cada regió geogràfica del país, i les seves alternes o alterns, els quals integraran el Consell Nacional de Planificació. L'elecció de representants es realitzarà entre les delegades i els delegats de l'Assemblea de cadascuna de les regions geogràfiques del país, i garantirà la paritat de gènere entre principals i alterns, els quals duraran en les seves funcions quatre anys. A meitat de període, les alternes i els alterns es principalitzaran. El procés d'elecció de representants comptarà amb la supervisió i suport del Consell Nacional Electoral.

L'assemblea serà convocada per la secretaria Tècnica del Consell Nacional de Planificació, almenys dues vegades per any: al moment de l'elaboració del Pla Nacional de Desenvolupament i en l'avaluació del compliment d'aquest. podrà autoconvocar-se si així ho requerissin, per comanda de la majoria simple dels seus integrants.

Estarà conformada per delegades i delegats de les assemblees locals de participació, de cada consell ciutadà sectorial i de les organitzacions socials nacionals. El nombre de delegades i delegats de cada instància serà determinat en el Reglament de la Llei. Aquest espai consultiu estarà articulat a la secretaria Tècnica del Consell Nacional de Planificació.

- Assemblees Ciutadanes Locals

En l'àmbit local la LOPC estructura la participació diferenciant entre dues instàncies, d'una banda, les purament participatives, que s'estructuren a través de les Assemblees Ciutadanes Locals. Segons la llei, l'Assemblea Ciutadana Local és un espai per a l'organització de ciutadanes i ciutadans, que es convoquen sobre la base d'interessos comuns per enfortir la seva capacitat de diàleg amb les autoritats dels governs locals, i així incidir en la gestió del públic local. En ells la ciutadania prepara, discuteix i generen plans, programes, projectes i acords amb una visió comuna sobre el desenvolupament del territori; en aquest sentit l'Assemblea és una font d'iniciatives i propostes del que s'ha de fer a la localitat.

Les Assemblees, segons es descriuen pel CPCCS, són ciutadanes, àmpliament representatives, autònomes i independents, àmplies, democràtiques, i incloents; promouen l'equitat i la solidaritat; estan constituïdes per ciutadanes i ciutadans, organitzacions socials, pobles i

nacionalitats; es regulen pels seus propis estatuts i estableixen la seva pròpia forma organitzativa; s'organitzen sota el principi d'independència; garantint la seva pluralitat i interculturalitat, amb enfocament de gènere i de generació.

La conformació d'aquestes assemblees haurà de garantir: pluralitat, interculturalitat i inclusió de les organitzacions socials i de la ciutadania, així com, de les diverses identitats territorials i temàtiques amb equitat de gènere i generacional. El seu funcionament es regirà pels principis de democràcia, equitat de gènere i generacional, alternabilitat dels seus dirigents i rendició de comptes periòdics. Es regularan pels seus propis estatuts i formes d'organització d'acord amb la Constitució i la Llei.

A més, l'article 59 de la LOPC estableix de manera específica les assemblees en les circumscripcions territorials indígenes, afroequatorianes i montubies. En aquests règims territorials especials, les assemblees locals podran adoptar les formes d'organització per a la participació ciutadana que corresponguin a les seves diverses identitats i pràctiques culturals, mentre no s'oposin a la Constitució i a la Llei.

Les funcions de les assemblees locals són:

1. Respectar els drets i exigir-ne el compliment, particularment, pel que fa als serveis públics per comanda de la majoria simple dels seus integrants en l'àmbit dels territoris locals;
2. Proposar agendes de desenvolupament, plans, programes i polítiques públiques locals;
3. Promoure l'organització social i la formació de la ciutadania en temes relacionats amb la participació i el control social;
4. Organitzar, de manera independent, l'exercici de rendició de comptes al qual estan obligades les autoritats electes;
5. Propiciar el debat, la deliberació i concertació sobre assumptes d'interès general, tant en el local com en el nacional; i,
6. Executar el corresponent control social amb subjecció a l'ètica i sota l'empara de la Llei.

La Llei Orgànica de Participació Ciutadana estableix que les assemblees es regularan pels seus propis estatuts i formes d'organització d'acord amb la Constitució i a la Llei. En cada nivell de govern, la ciutadania podrà organitzar una assemblea local (que serà part del Sistema de Participació); tanmateix, aquesta es podrà organitzar en diverses representacions del territori, d'acord amb l'extensió territorial o concentració poblacional. Poden existir assemblees parroquials, cantonals, provincials, regionals, procurant tenir, entre els seus integrants, actors socials del seu nivell territorial, així com del nivell territorial inferior.

A més, els articles 306,307 i 308 del Codi Orgànic d'Organització Territorial, Autonomia i Descentralització (COOTAD) regula els consells de participació ciutadana (UBPC) que han de ser reconeguts en els Governos Autònoms Descentralitzats dels diferents nivells de govern. Els comuns, comunitats i recintes seran considerats com a unitats bàsiques per a la participació ciutadana a l'interior dels Governos Autònoms Descentralitzats i en el Sistema Nacional Descentralitzat de Planificació en el nivell de govern respectiu.

Els Consells de Barri i Parroquials Urbans, així com les seves articulacions socioorganitzades, són els òrgans de representació comunitària i s'articularen al sistema de gestió participativa, per a la qual cosa es reconeixeran les organitzacions de barri existents i es promourà la creació d'aquelles que la lliure participació ciutadana generi.

MECANISMES D'INCIDÈNCIA EN LA PRESA DE DECISIONS EN LA GESTIÓ PÚBLICA (LES "INSTÀNCIES" DE PARTICIPACIÓ)

La LOPC regula en el seu TÍTOL VIII els mecanismes de participació ciutadana dividint els mateixos en dos capítols, el primer dedicat als mecanismes de participació ciutadana en la gestió pública i el segon a la regulació de les consultes.

La Llei defineix els mecanismes de participació ciutadana en la gestió pública en el seu article 72, assenyalant-los com els instruments amb què compta la ciutadania de forma individual o col·lectiva per participar en tots els nivells de govern establerts en la Constitució i la Llei. La LOPC dedica una secció a la participació local, el contingut de la qual s'ha de crear amb l'anàlisi del Títol VIII per a l'adequada comprensió d'aquests mecanismes. La Llei mana que en tots els nivells de govern existiran instàncies de participació amb la finalitat de:

1. Elaborar plans i polítiques locals i sectorials entre els governs i la ciutadania;
2. Millorar la qualitat de la inversió pública i definir agendes de desenvolupament;
3. Elaborar pressupostos participatius dels governs autònoms descentralitzats;
4. Enfortir la democràcia amb mecanismes permanents de transparència, rendició de comptes i control social; i,
5. Promoure la formació ciutadana i impulsar processos de comunicació.

La denominació d'aquestes instàncies es definirà en cada nivell de govern. Per al compliment d'aquests fins, s'implementarà un conjunt articulat i continu de mecanismes, procediments i instàncies. Segons la Llei, totes aquestes instàncies seran mixtes i estaran integrades per autoritats electes, representants del règim dependent i representants de la societat en l'àmbit territorial de cada nivell de govern. La màxima autoritat de cada nivell de govern serà responsable de la convocatòria que haurà de ser plural i incloure els diferents pobles, nacionalitats i sectors socials, amb equitat de gènere i generacional. Les delegades i delegats de la societat, en l'àmbit territorial respectiu, seran designats prioritàriament per les assemblees ciutadanes locals. La màxima autoritat local convocarà les instàncies locals de participació quan es requereixi per complir amb les seves finalitats; en cap cas, menys de tres vegades l'any.

Aquests mecanismes es regulen en el COOTAD vinculats a la regulació dels Governos Autònoms Descentralitzats i vinculada al mandat de conformació de sistemes de participació. Es tracta d'un mandat legal als GAD, que han de conformar les instàncies mixtes de participació ciutadana amb els objectius següents:

- Discutir sobre les prioritats del desenvolupament;
- Participar en la formulació, execució, seguiment i avaluació dels plans de desenvolupament i d'ordenació territorial;

- Elaborar pressupostos participatius;
- Participar en el cicle de les polítiques públiques;
- Tractar temes específics a través de grups ciutadans d'interès;
- Enfortir la democràcia local amb mecanismes permanents de transparència, rendició de comptes i control social;
- Promoure la participació i involucrament de la ciutadania.

Les "instàncies" de participació reconegudes per la llei són les següents:

Les audiències públiques: Les audiències són instàncies de participació habilitada per l'autoritat responsable, ja sigui per iniciativa pròpia o a comanda de la ciutadania, per atendre pronunciaments o peticions ciutadanes i per fonamentar decisions o accions de govern. Les audiències públiques seran convocades obligatòriament, en tots els nivells de govern.

La sol·licitud d'audiència pública haurà de ser atesa per l'autoritat corresponent, a petició de la ciutadania o de les organitzacions socials interessades en temes concernents a la circumscripció políticoadministrativa a la qual pertanyin.

La ciutadania podrà sol·licitar audiència pública a les autoritats per a sol·licitar informació sobre els actes i decisions de la gestió pública; presentar propostes o queixes sobre assumptes públics; i, debatre problemes que afectin els interessos col·lectius.

Els resultats assolits en les audiències públiques hauran de ser oportunament difosos perquè la ciutadania en pugui fer el seguiment.

Els cabildos populars: El cabildo popular és una instància de participació per a realitzar sessions públiques de convocatòria oberta a tota la ciutadania, per tal de discutir assumptes específics vinculats a la gestió municipal.

La convocatòria ha d'assenyalar: objecte, procediment, forma, data, hora i lloc del cabdill popular. La ciutadania ha d'estar degudament informada sobre el tema i tindrà, únicament, caràcter consultiu.

La Cadira Buida: Les sessions dels governs autònoms descentralitzats són públiques i hi haurà una cadira buida que serà ocupada per una o un representant, diverses o diversos representants de la ciutadania, en funció dels temes que es tractaran, amb el propòsit de participar en el debat i en la presa de decisions.

La convocatòria a les sessions es publicarà amb la deguda anticipació. En les assemblees locals, cabildos populars o audiències públiques, es determinarà la persona que haurà d'intervenir en la sessió d'acord amb el tema d'interès de la comunitat, qui s'acreditarà davant la secretaria del cos col·legiat. La seva participació en la sessió se subjectarà a la llei, ordenances i reglaments dels governs autònoms descentralitzats. La persona acreditada que participi en els debats i en la presa de decisions ho farà amb veu i vot.

En el cas que les persones acreditades representin postures diferents, s'establirà un mecanisme per consensuar el seu vot. No obstant això, si no s'aconseguís arribar a cap consens, en el temps determinat en la sessió, només seran escoltades sense vot.

El govern autònom descentralitzat mantindrà un registre de les persones que sol·licitin fer ús del dret a participar en la cadira buida, en quina es classificarà les sol·licituds acceptades i negades.

Les Veedurías per al control de la gestió pública: Les *Veedurías* per al control de la gestió pública, igual que qualsevol altra vetla destinada al control de totes les funcions de l'Estat, en tots els nivells de govern, a les institucions privades que manegin fons públics, i a les persones naturals o jurídiques del sector privat que prestin serveis o desenvolupin activitats d'interès públic es regiran pel que indica aquesta Llei i pel *Reglamento General de Veedurías*.

Els Observatoris: Els observatoris es constitueixen per grups de persones o organitzacions ciutadanes que no tinguin conflicte d'interessos amb l'objecte observat. Tindran com a objectiu elaborar diagnòstics, informes i reports amb independència i criteris tècnics, amb l'objecte d'impulsar, avaluar, monitorar i vigilar el compliment de les polítiques públiques.

Els consells consultius: Els consells consultius són mecanismes d'assessorament compostos per ciutadanes o ciutadans, o per organitzacions civils que es constitueixen en espais i organismes de consulta. Les autoritats o les instàncies mixtes o paritàries podran convocar en qualsevol moment els esmentats consells. La seva funció és merament consultiva.

La Consulta prèvia lliure i informada: La consulta prèvia lliure i informada amera una secció específica (arts. 81 a 83) per la seva especial rellevància i la necessitat d'adequar el seu contingut a les normes internacionals que la regulen. La norma assenyala que es reconeixerà i garantirà als comuns, comunitats, pobles i nacionalitats indígenes, pobles afroequatorià i montubi, el dret col·lectiu a la consulta prèvia, lliure i informada, dins d'un termini raonable. Quan es tracti de la consulta prèvia respecte de plans i programes de prospecció, explotació i comercialització de recursos no renovables que es trobin en els seus territoris i terres, els comuns, comunitats, pobles i nacionalitats indígenes, pobles afroequatorià i montubi, a través de les seves autoritats legítimes, participaran en els beneficis que aquests projectes reportaran; així mateix, rebran indemnitzacions pels eventuais perjudicis socials, culturals i ambientals que els causin. La consulta que hagin de realitzar les autoritats competents serà obligatòria i oportuna. Si no s'obtingués el consentiment del subjecte col·lectiu consultat, es procedirà conforme a la Constitució i la Llei.

A més, la llei detalla el contingut de la consulta ambiental a la comunitat, assenyalant que tota decisió o autorització estatal que pugui afectar l'ambient haurà de ser consultada a la comunitat, per a la qual cosa s'informarà àmpliament i oportunament. El subjecte consultant serà l'Estat. L'Estat valorarà l'opinió de la comunitat segons els criteris establerts a la Constitució, els instruments internacionals de drets humans i les lleis.

Si dels referits processos de consulta deriva una oposició majoritària de la comunitat respectiva, la decisió d'executar o no el projecte serà adoptada per resolució degudament argumentada i motivada de la instància administrativa superior corresponent; la qual, en el cas de decidir l'execució, haurà d'establir paràmetres que minimitzin l'impacte sobre les comunitats i els ecosistemes; a més, haurà de preveure mètodes de mitigació, compensació i

reparació dels danys, així com, si és possible, integrar laboralment els membres de la comunitat en els projectes respectius, en condicions que garanteixin la dignitat humana.

Els pressupostos participatius: El Títol VII de la LOPC es dedica per sencer als pressupostos participatius, definits en el seu art. 67 com el procés mitjançant el qual, les ciutadanes i els ciutadans, de forma individual o per mitjà d'organitzacions socials, contribueixen voluntàriament a la presa de decisions respecte dels pressupostos estatals, en reunions amb les autoritats electes i designades.

Els pressupostos participatius estaran oberts a les organitzacions socials i ciutadania que desitgin participar-hi; suposen un debat públic sobre l'ús dels recursos de l'Estat; atorguen poder de decisió a les organitzacions i a la ciutadania per definir l'orientació de les inversions públiques cap a l'assoliment de la justícia redistributiva en les assignacions. Aquest mecanisme s'ha d'implementar en els governs regionals, provincials, municipals, els règims especials i, progressivament, en el nivell nacional.

La llei regula el procediment, sens perjudici del desenvolupament per normes reglamentàries, afirmant que l'autoritat competent iniciarà el procés de deliberació pública per a la formulació dels pressupostos amb anterioritat a l'elaboració del projecte de pressupost. La discussió i aprovació dels pressupostos participatius seran temàtiques, es realitzaran amb la ciutadania i les organitzacions socials que desitgin participar, i amb les delegades i delegats de les unitats bàsiques de participació, comunitats, comunes, recintes, barris, parròquies urbanes i rurals, en els governs autònoms descentralitzats.

El seguiment de l'execució pressupostària es realitzarà durant tot l'exercici de l'any fiscal. Les autoritats, funcionàries i funcionaris de l'executiu de cada nivell de govern coordinaran el procés de pressupost participatiu corresponent. L'assignació dels recursos es farà conforme a les prioritats dels plans de desenvolupament per propiciar l'equitat territorial sobre la base de la disponibilitat financera del govern local respectiu. S'incentivarà el rol de suport financer o tècnic que puguin brindar diverses organitzacions socials, centres de recerca o universitats al desenvolupament del procés.

L'article 71 estableix l'obligatorietat del pressupost participatiu, afirmant que és deure de tots els nivells de govern formular els pressupostos anuals articulats als plans de desenvolupament en el marc d'una convocatòria oberta a la participació de la ciutadania i de les organitzacions de la societat civil; així mateix, estan obligades a brindar informació i retre comptes dels resultats de l'execució pressupostària. L'incompliment d'aquestes disposicions generarà responsabilitats de caràcter polític i administratiu.

MECANISMES PARTICIPATIUS DE CONTROL SOCIAL

La LOPC dedica el seu Títol IX al control social, establint com a primer mecanisme les anomenades "veedurías ciutadanes" (arts. 84 i 101). Aquests mecanismes han estat desenvolupats pel CPCCS que va aprovar l'any 2016 un Reglament específic. Les *veedurías* constitueixen mecanismes de control social que permeten als ciutadans l'exercici dels seus drets de participació per realitzar el seguiment, vigilància i fiscalització de la gestió pública,

previ, durant o posterior a la seva execució, per tal de conèixer, informar-se, monitorar, opinar, presentar observacions, exigir rendició de comptes i contribuir al millorament de l'administració del públic. Podran exercir les seves atribucions sobre qualsevol activitat de les funcions de l'Estat que afectin la col·lectivitat, llevat d'aquells casos en què la publicitat d'aquestes activitats estigui limitada per mandat constitucional o legal, o hagi estat declarada com a reservada.

Les *veedurías* constitueixen entitats ciutadanes independents CPCCS, de l'entitat observada, o de qualsevol altra institució de l'administració pública; per tant, no hi ha relació de dependència laboral entre el Consell de Participació Ciutadana i Control Social o una altra dependència de l'Estat i els membres de les *veedurías* ciutadanes. Les *veedurías* tenen caràcter participatiu, cívica, voluntari, proactiu i neutral i es realitzaran sense perjudici de la implementació d'un altre mecanisme de control social simultani diferent en la o les institucions observades.

Les *veedurías* ciutadanes podran adoptar diverses formes i modalitats segons la funció de l'Estat i el nivell de govern sobre el qual exerceixen el seu dret al control social. La seva activitat de control sobre les diferents funcions de l'Estat s'exercirà sobre aquells assumptes d'interès públic que afectin la col·lectivitat. Igualment, vigilaran i controlaran qualsevol institució pública, privada o social que manegi recursos públics, en el marc del qual disposa la Constitució i les lleis.

A més, promouran, defensaran i vigilaran el compliment dels drets constitucionalment consagrats. Les *veedurías* i els col·lidors ciutadans seran persones facultades per realitzar l'exercici d'aquesta vigilància i control.

La LOPC mandata al CPCCS la reglamentació de les *veedurías* i assenyala que l'inici de tota vetlada haurà de ser notificat prèviament a la institució observada, amb la determinació de les persones que hi participin; així com, l'àmbit, àrea o procés en els quals se circumscriurà el seu accionar. A més, mandata el CPCCS a donar suport i brindar les condicions bàsiques de funcionament dins de les seves competències legals i límits pressupostaris.

Els requisits per ser PSARU/a són els següents:

- a) Ser equatorià resident a l'Equador o a l'estranger, en gaudi dels drets de participació;
- b) En el cas de ciutadans estrangers, trobar-se en situació migratòria regular a l'Equador, en exercici dels drets de participació;
- c) En el cas de persones jurídiques o organitzacions de fet, trobar-se degudament reconegudes davant les entitats corresponents, o les seves comunitats;
- d) Comptar amb una carta de delegació en cas d'actuar en representació d'organitzacions de la societat.

Les prohibicions també estan reglamentades:

- a) Ser contractistes, interventors, proveïdors o treballadors adscrits a l'obra, contracte, programa, servei, projecte, o concurs objecte de la veeduria, ni els qui tinguin algun interès patrimonial directe o es demostrï objectivament que existeix un altre tipus de conflicte d'interessos en l'execució d'aquestes;

- b) Estar vinculats per matrimoni, unió de fet, o parentiu dins del quart grau de consanguinitat o segon d'afinitat amb el contractista, interventor, proveïdor o treballadors adscrits a l'obra, contracte o programa, així com amb els servidors públics que tinguin participació directa o indirecta en l'execució d'aquests;
- c) Ser treballadors o servidors públics, les funcions dels quals estiguin relacionades amb l'obra, servei, contracte o programa sobre el qual s'exerceixen *veedurías*;
- d) En el cas d'organitzacions, haver estat cancel·lada o suspesa la seva inscripció en el registre públic per l'entitat observada;
- e) Deure més de dos (2) pensions alimentàries, conforme certificació judicial;
- f) No haver complert amb les mesures de rehabilitació ordenades per autoritat competent en els casos de violència intrafamiliar o de gènere;
- g) Pertànyer a més d'una vetla en curs;
- h) Exercir càrrecs d'elecció popular, o ser cònjuge, parella en unió de fet, o parent dins del segon grau de consanguinitat o segon d'afinitat d'una autoritat d'elecció popular, mentre la referida autoritat es trobi en exercici de les seves funcions; i,
- i) Ser directiu d'un partit o moviment polític.

Segons la memòria del CPCCS de 2021, en aquell any es van conformar 175 mecanismes de control social, entre els quals consten 150 *Veedurías* Ciutadanes.

A tall d'exemple, cal destacar la *veeduría* convocada el mes de maig d'enguany, la convocatòria de la qual establia que:

Convocatòria de *Veeduría* per vigilar projecte de regularització de terres

El Consell de Participació Ciutadana i Control Social (CPCCS) convoca la ciutadania a ser part de la *Veeduría* Ciutadana per vigilar el compliment del projecte unificat d'Accés a Terres dels Productors Familiars i Legalització Massiva al territori equatorià (ATLM) ara identificat com a projecte de regularització de terres rurals i territoris ancestrals del MAGAP.

Les inscripcions es receptaran al correu electrònic mmacias@cpccs.gob.ec des del dimarts 24 al dimarts 31 de maig del 2022, a les 17h00.

Requisits:

- Estar en gaudi dels drets de participació.
- En el cas de persones jurídiques o organitzacions de fet, trobar-se degudament reconegudes davant les entitats corresponents, o les seves comunitats.
- Comptar amb una carta de delegació en cas d'actuar en representació d'organitzacions de la societat.
- Omplir el formulari d'inscripció, adjuntant fotocòpia de cèdula de ciutadania i de papereta de votació.

A més de la tasca en aquest sentit duta a terme per les *Veedurías*, el CPCSS realitza la funció de control, ja comentada en l'apartat corresponent.

Referències:

- A conseqüència de les dificultats trobades per l'accés a la informació sobre les normes jurídiques en vigor a l'Equador, com és indicat a la nota 33, s'ha optat per afegir un Annex I amb la recopilació dels articles constitucionals bàsics

referits a la participació ciutadana en Equador. També s'incorpora un Annex II amb un llistat actualitzat de les *Veedurias* més recents com a exemple per entendre el mecanisme.

3.4. D'altres experiències rellevants influïdes per les experiències anglosaxones

LA LLEI D'ENQUESTES DELIBERATIVES DE MONGÒLIA

El 9 de febrer de 2017, el Parlament nacional de Mongòlia va aprovar una llei d'enquestes deliberatives. La llei defineix el model de votació deliberativa, estableix els seus principis, defineix les circumstàncies en les quals s'ha de realitzar una votació deliberativa, estableix la composició i el paper d'una comissió assessora, defineix el procés d'organització d'una votació deliberativa i assegura el finançament per dur a terme aquests processos deliberatius (OCDE, 2020).

D'acord amb la norma, s'han d'organitzar enquestes deliberatives per a qualsevol modificació constitucional, projectes i mesures que es finançaran amb fons de desenvolupament local i els projectes urbanístics o d'ordenació de les ciutats, pobles, parcs públics i zones verdes. Es determina, en cadascun d'aquests casos, quina és l'autoritat responsable d'iniciar aquestes consultes, que poden sorgir a conseqüència d'una iniciativa ciutadana (art. 6). En l'acord d'inici, haurà d'indicar l'objecte, el termini per a la seva organització i realització, l'àmbit i el pressupost de la consulta, que no es regulen a priori per la norma.

Entre els altres elements d'interès d'aquesta norma es poden destacar que:

- La iniciativa ciutadana per a promoure aquest tipus d'enquestes no exigeix un nombre de persones signants elevat (segons l'àmbit de la consulta, des de 50 ciutadanes a 500).
- Es preveu l'establiment d'un consell consultiu per a cada consulta, amb una composició d'entre 5 i 11 persones especialitzades en l'assumpte amb perfils i procedències professionals i acadèmiques diferents (art. 8), en què està prohibida la participació de representats polítics o treballadors públics.
- Aquest consell consultiu té les tasques, entre d'altres, de: a) desenvolupar les preguntes de l'enquesta, determinar l'abast i la data de votació, b) organitzar les enquestes, c) recomanar la participació de persones expertes, organismes governamentals i funcionàries, d) discutir els resultats de l'enquesta, e) discutir, fer recomanacions a la persona autoritzada d'adoptar la decisió i fer públics els resultats de l'enquesta.
- La persona responsable d'adoptar la decisió haurà de informar al consell consultiu i al públic en general les raons de la seva decisió final i com ha considerat les recomanacions del procés.
- La votació es realitzarà per l'organisme estadístic, que podrà subcontractar una empresa o organisme professional extern, autònom i independent (art. 11).
- L'enquesta tindrà, generalment, dues fases o rondes de consultes, una primera basada en un qüestionari i una segona més deliberativa, organitzada en grups de treball.

- Les despeses de portar a terme aquest procediment (tant d'organització com de participació de persones expertes i de la ciutadania en les enquestes) de hauran de cobrir-se amb fons estatals i locals (art. 13).

Referències:

- <https://www.legalinfo.mn/law/details/12492?lawid=12492>

LES TROBADES DE DELIBERACIÓ CIUTADANA A LES CIUTATS DE YOSHIKAWA I IWAKURA (JAPÓ)

Aquestes normes preveuen mètodes formals de participació ciutadana per informar la presa de decisions públiques. Les normes municipals d'aquests dos llocs recomanen l'ús d'aquestes reunions de deliberació ciutadana als responsables polítics, que poden iniciar-les per a qualsevol qüestió política. En el cas d'Iwakura, s'especifiquen condicions específiques sota les quals sigui obligatori que les autoritats públiques utilitzin un procés deliberatiu representatiu. Més aviat, és un exemple de com es poden legalitzar els detalls d'un model deliberatiu per garantir la qualitat del procés quan s'utilitza, així com per fomentar-ne l'ús.

Les normes detallen diversos elements que han d'aconseguir els governs municipals pel que fa a com s'han d'organitzar aquests processos, com ara la selecció aleatòria dels participants, la retribució i la transparència de la informació sobre les reunions.

L'OCDE al seu Informe de 2020 en la matèria apunta que 'existència d'aquestes normes no ha portat a organitzar més reunions de deliberació ciutadana en aquestes dues ciutats que en altres localitats japoneses, de què es pot extreure la lliçó que institucionalitzar els processos deliberatius de manera que no els faci obligatoris, sinó que només els inclogui com a opció, no n'augmenta necessàriament l'ús. Tanmateix, aquestes normes poden ser útils per garantir uns estàndards mínims de processos deliberatius representatius quan tinguin lloc.

Entre d'altres qüestions, aquestes normes preveuen:

- La possibilitat que determinades deliberacions (depenent dels temes analitzats) no siguin públiques.
- Uns mínims de convocatòria relatius a la informació i als materials facilitats.
- El pagament dels participants en les sessions de participació i deliberació ciutadana.
- La creació d'un registre local de ciutadans interessats en la participació ciutadana als ajuntaments.
- S'estableixen una sèrie de principis a l'hora de promoure la participació (complementarietat, comprensió mútua, compartir, obertura, autonomia i independència).

Referències:

- Yoshikawa:
<https://www.city.yoshikawa.saitama.jp/index.cfm/27,715,175,890,html>
- Iwakura:

<https://www.city.iwakura.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000000/385/cllm400000003uje.pdf>

PANELS CIUTADANS PER LA PLANIFICACIÓ A LLARG TERMINI DE LA CIUTAT A MELBOURNE

Entre el juliol i el desembre del 2014, l'ajuntament de Melbourne, davant les previsions de creixement i de grans canvis a l'àmbit local, va decidir realitzar el seu primer procés basat en la metodologia dels jurats ciutadans. Hi va implicar la ciutadania (que ja havia participat a través d'altres projectes com, per exemple, un taller de prospectiva anomenat "Future Melbourne"), a través de la creació del jurat ciutadà (anomenat allà "People's Panel") amb l'objectiu de repensar el model de ciutat que volen fent especial èmfasi en els reptes financers d'aquesta.

Per això, va determinar la creació d'un jurat format per 43 ciutadans i empresaris que, mitjançant un procés deliberatiu, havien de produir un informe ciutadà. Hi havien de constar les recomanacions ciutadanes en relació amb el pla estratègic per a una dècada de Melbourne, quantificat en més de 5 bilions de dòlars. Per això es va proporcionar informació financera als participants així com totes les dades que requerissin per a la realització adequada de l'informe.

El jurat es va guiar per uns principis molt senzills requerits per l'ajuntament: que les seves recomanacions fossin específiques, realistes, a futur i que es basessin en un model de desenvolupament sostenible i que tingués en compte els desafiaments del futur de la ciutat, afegint-hi valor.

Elements d'interès:

- Per a la selecció del panell ciutadà es va tenir en compte tota la població de Melbourne. Per aconseguir una mostra representativa es va enviar a 6500 ciutadans una carta convidant-los a participar de l'experiència, que va obtenir la resposta d'unes 600 persones de les quals, al seu torn, se'n va seleccionar 43 de forma aleatòria, entre els quals hi havia estudiants, empresaris, residents, etc. La participació de tots ells va ser remunerada. Tot i això, no només es van realitzar processos de participació en relació amb el jurat, sinó que a més, es van establir activitats i experiències participatives amb la ciutadania de Melbourne en conjunt.
- La mostra de participants va ser seleccionada aleatòriament, tractant que hi hagués un 50% de representació de la ciutadania i residents i un 50% d'empresaris locals d'empreses de grans, mitjanes i petites dimensions. Per maximitzar la participació de joves (18-24 anys), va ser afegida una mostra provinent dels estudiants de la Universitat de Melbourne.
- Paral·lelament a la creació del panell ciutadà, es va desenvolupar un procés participatiu més extensiu, en què qualsevol podia participar a través de múltiples mètodes com grups d'enfocament, tallers temàtics, simuladors, enquestes i fòrums de participació *on-line* i tallers de democràcia. Els resultats d'aquests processos van ser presentats al jurat ciutadà, intentant així incloure la major quantitat d'opinions possibles al procés i incrementar la possibilitat de consens.
- El taller va incloure: a) Un informe introductori que explicava l'estructura i el funcionament de l'ajuntament, b) Reunions juntament amb experts i membres del

govern local, c) Discussió i votacions, generant nous mecanismes d'acció a través de la creació de fòrum en línia per debatre.

- Totes les decisions del procés van ser preses per una majoria almenys del 80% dels vots. En total, es van fer tan sols 6 trobades del consell de ciutadans.
- El jurat ciutadà de Melbourne va ser organitzat per l'Ajuntament de Melbourne i moderat i articulat per la *New Democracy Foundation*, una organització independent de desenvolupament de polítiques públiques participatives.
- El jurat ciutadà de Melbourne demostrà la capacitat de la ciutadania per deliberar sobre assumptes complexos, si se li dona prou temps i informació.
- No es predetermina la vinculació política total amb l'informe ciutadà, sinó que aquest, un cop produït, és analitzat pels tècnics locals. Així, en aquest cas, tot i que la gran majoria de propostes van ser adoptades, alguna recomanació va quedar fora de l'informe final.
- No s'introdueixen mecanismes correctors per assegurar la participació de minories, sinó que es busca la representativitat estadística del grup.

Referències:

- <http://www.newdemocracy.com.au/docs/activeprojects/City%20of%20Melbourne%20Peoples%20Panel%20Recommendations%20November%202014.pdf>
- http://participate.melbourne.vic.gov.au/application/files/1314/3640/5781/City_of_Melbourne_10_Year_Financial_Plan.pdf

4. La possibilitat de cessió d'espais i equipaments públics per la seva gestió mitjançant processos participatius

La cessió d'espais o equipaments públics dins l'estructura i organització de processos participatius és relativament habitual a alguns models comparats, essencialment al britànic, on es fa a partir d'una regulació de la propietat pública diferent a la del model europeu continental, d'una banda, i també, d'altra, en un context on la participació ciutadana moltes vegades és delegada o residenciada en estructures privades (normalment associatives) en comptes de ser protagonitzada pels poders públics. Aquestes coordenades jurídiques fan molt complicat un trasllat directe d'aquests models comparats a un ordenament jurídic com el català, car en aquest cas la legislació vigent en matèria de patrimoni de les administracions públiques permet la cessió d'espais per associacions i entitats privades pel desenvolupament d'activitats pròpies d'aquestes entitats (entre es que es podrien dur a terme activitats participatives) sense majors problemes, però en canvi condiciona la seua utilització per la realització d'activitats públiques (com seria tant un procés participatiu com la gestió la instal·lació, com una hibridació d'ambdues activitats) a un control públic i determinació d'una sèrie d'elements per part de la pròpia Administració com, i sobretot, a que la gestió d'espais, instal·lacions o patrimoni públic per finalitats públiques però a càrrec d'entitats o subjectes privats siga vehiculat per una molt concreta sèrie d'instruments jurídics, normalment al voltant de la noció de concessió administrativa bé del bé públic en qüestió, bé del servei a desenvolupar (bé d'ambdues coses) o d'instruments equivalents i que en tot cas han de respectar sempre la possibilitat de control públic per part de l'Administració en nom de la qual es fa la gestió i una ordenació del procés de selecció del subjecte privat que garantisca la igualtat de tots els ciutadans.

Això fa complicat el trasllat directe d'iniciatives com, per exemple, les que podem trobar al Regne Unit, que funcionen en altres coordenades. Així, la Community Empowerment Act d'Escòcia de 2015³⁴ està clarament fonamentada en la idea que és positiu que accions de tipus comunitària liderades per la pròpia societat civil estiguen respaldades pel control bé de terres, bé d'edificis (segons siga el tipus d'acció), que puguen ser d'utilitat per la realització de l'actuació concreta. La idea explícita d'aquesta legislació és, d'aquesta manera, enfortir eixos moviments comunitaris autogestionats i proveir-los de "treballs, capacitació i aportar recursos" ("(it).. can provide jobs, training and bring income to the local area (...) it can provide stability and sustainability for the community organisation, allowing them to develop new initiatives and support other developing groups, and it can create a stronger sense of community identity, cohesion and involvement").

L'esmentada Community Empowerment Act de 2015 permet a ens comunitaris fer directament peticions a les autoritats locals i regionals respecte de qualsevol terra, edifici o equipació pública que consideren que podrien gestionar de manera més satisfactòria per la col·lectivitat. A partir d'aquesta petició, la legislació estableix una sèrie de criteris que hauran de ser avaluats per part de les autoritats a efectes d'acceptar o no la petició, que ha de ser

³⁴ <https://www.legislation.gov.uk/asp/2015/6/part/5>

acceptada llevat que hi hagi motius raonables pel rebuig. D'aquesta manera, per defecte, s'entén que la resposta ha de ser afirmativa, invertint d'alguna manera la càrrega de la justificació³⁵.

S'ha de dir, en tot cas, que aquesta ambiciosa aproximació, a més de ser difícil de copiar exactament en aquests termes per parte d'un model de regulació jurídicopública de tipus europeu continental (com ara el català), està avalada per una prèvia experiència generosa, anterior a la llei de 2015, de gestió comunitària d'equipaments, propietats i terres públiques que abans que la regulació general havien generat una pràctica, uns usos aplicatius, que han consolidat la pràctica.

Una pràctica, per altra banda, que és relativament freqüent al Regne Unit, on l'anomenat "community asset transfer", la transferència d'actius o béns a entitats de base comunitària, és una pràctica relativament consolidada³⁶ respecte dels béns i equipaments de les autoritats locals als quals no s'estiga donant ús (és permesa a partir d'una previsió ja continguda a la Llei de Govern Local de 1972, art. 123.2). És importants deixar clar que les experiències tenen a veure, com ja s'ha indicat, amb un dret d'utilització només de "redundant assets", és a dir, casos on la utilització per part de l'organització o entitat associativa o comunitària no supose conflicte de cap tipus amb la gestió d'equipaments o provisió de serveis per part de l'autoritat local. En tot cas, per tal de fer la petició, les entitats comunitàries han de presentar un pla clar i coherent d'utilització del bé local, incloent-hi un pla de negoci.

A efectes d'acceptar la petició, les autoritats locals han d'avaluar:

- que la proposta d'utilització del bé pugui aconseguir alguns dels objectius que la validen: millora econòmica de la col·lectivitat, millora social o millora ambiental.
- que el valor de la infraestructura, terra o bé cedit no excedisca els 2 milions de lliures esterlines.

En general, s'incentiva que les autoritats locals tinguin una estratègia per aquestes polítiques de cessió, però com es pot veure en les anàlisis dutes a terme dels efectes de les polítiques en aquesta matèria³⁷, normalment les cessions estan més orientades a l'incentiu de l'economia social i la posada en marxa i producció en clau col·laborativa, com a mecanisme per desenvolupar activitats cooperatives, agrícoles, comercials i industrials, abans que no pas la gestió d'equipaments o infraestructures públiques per vies col·laboratives, que encara que puguin ser processos de vegades semblants no semblen ser exactament l'objectiu d'aquestes iniciatives.

Des de 2013, a més, el govern britànic ha llançat el programa *One Public Estate*, dissenyat per incentivar que els governs locals, en col·laboració amb d'altres nivells (regionals, estatals) puguin posar a l'abast de la societat, de nou, tant terres com equipaments i edificis amb la

³⁵ La Guia oficial respecte del funcionament d'aquests processos es pot trobar ací:

<https://dtascommunityownership.org.uk/sites/default/files/Asset%20Transfer%20CTB%20Guidance%20Notes.pdf>

³⁶ Un llistat amb exemples i models de regulació es pot trobar a:

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06366/SN06366.pdf>

³⁷ Localis (2014), *Public land, public good*.

pretensió de donar-los un millor ús i, en el seu cas, d'aconseguir també la transferència de la propietat (venda inclosa), per tal d'una més eficaç utilització dels béns públics i aconseguir estalvis per la hisenda pública.

Aquests precedents, com es pot comprovar, malgrat que poden ser en alguns casos semblants a eines que permeten cert empoderament de les associacions locals de base comunitària i, llavors, els poden dur a dinàmiques de gestió col·laborativa i participativa d'equipaments locals no estan essencialment dirigides a aconseguir aquests efectes sinó, més bé, a incentivar models d'activitat econòmica, tot i que de tipus social i comunitari. La qual cosa no exclou que puguin ser emprats per la gestió d'equipaments públics i oferir-los a la col·lectivitat que estigueren en desús. Nogensmenys, es fa en clau essencialment d'economia social i a partir de criteris d'eficàcia i rendibilitat, de manera que la gestió de serveis a la col·lectivitat amb aquestes bases requereix, a més de la subvenció respecte d'alguns dels serveis oferts a les usuàries finals.

En tot cas, com és evident, la legislació bàsica en matèria de patrimoni de les administracions públiques dificulta una aproximació d'aquest estil. D'una banda, perquè la cessió de patrimoni públic ha de ser feta seguint uns procediments transparents i d'igualtat d'accés a tots els interessants, criteris que són comuns als que determinen l'adjudicació de concessions administratives per la gestió de serveis o patrimoni públic. En la mesura en que aquesta transferència, a més, siga a entitats privades, siguen de caràcter associatiu, comunitari o no, la lògica del nostre sistema és competitiva i concurrencial, especialment quan derivada d'eixa cessió hi haurà una activitat econòmica que pot produir guanys (entenent a més els guanys com la producció d'ingressos, encara que aquests siguen destinats a pagar les mateixes despeses de gestió de l'activitat, ja siguen de personal o per la conservació, millora i posada en ús de la infraestructura).

Des d'aquest punt de vista, que la gestió siga més o menys participada o que la pretensió del poder públic siga dedicar l'equipament a una gestió cooperativa i a partir de processos de participació ciutadana mitjançant associacions o entitats privades o del tercer sector que puguin fer d'intermediàries, però, pot ser un element que el nostre model de contractes-concessions públics pot vàlidament tindre en compte per prioritzar aquests models en la gestió de determinades infraestructures. Aquesta aplicació de la llei de contractes del sector públic de 2017, introduint previsions (que poden ser tant legalment consolidades, almenys per certs casos, com per gestió de cada contracte als plecs de contractació), ha estat recentment confirmada com plenament conforme al Dret de la Unió Europea per Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 14 de juliol de 2022 (ECLI:EU:C:2022:559). Aquesta sentència, que analitza la prioritat explícitament concedida dins la llei valenciana 3/2019, de Serveis Socials Inclusius de la Comunitat Valenciana als acords de prestació i acció concertada amb entitats privades d'iniciativa social, excloent de la licitació als operadors amb ànim de lucre, per la prestació de determinats serveis socials d'assistència a persones, és de gran importància, perquè amplia notablement la capacitat de les Administracions Públiques per optar per polítiques, si així ho consideren, de prioritació absoluta perquè, dins els processos de selecció de contractistes per la gestió de serveis (i anàlogament, també d'infraestructures i equipaments) públics a partir de criteris socials i per part d'associacions i estructures no mercantils, que encara que hagin de fer guanys per al manteniment de la prestació i pagar a

les persones que hi treballen, no persegueixen el benefici econòmic mercantil sinó una gestió amb criteris cooperatius o comunitaris. La sentència, que confirma la jurisprudència europea que en aquestes matèries no dubta en considerar que aquest tipus de relacions entre poder públics i associacions o entitats ciutadanes són de tipus onerosos i llavors han de ser analitzades amb la lògica de la llei de contractes, encara que siguin en favor d'entitats sense ànim de lucre, també accepta, però, que el Dret de la Unió Europea consagra una "àmplia capacitat de discreció de les autoritats nacionals per fer que els serveis d'interès econòmic general es prestin de la manera més propera possible a les necessitats dels ciutadans" (§85), respectant sempre els principis d'igualtat de tracte i transparència. Així, el Tribunal consagra expressament la idea que l'exclusió d'empreses i operadors amb ànim de lucre no és contrària al principi d'igualtat quan hi ha raons justificades per circumstàncies objectives, i que una d'aquestes pot ser la consideració que el requisit de no perseguir ànim de lucre siga un element essencial del model de gestió i de servei que es pretén dur a terme per les seues característiques (§§ 87-88), molt vinculades a idees d'universalitat i de solidaritat en el cas analitzat en concret (§90). La qual cosa no és sense algunes restriccions, que se sintetitzen a la §92:

"Referent a això, d'una banda, el Tribunal de Justícia ha tingut ocasió de precisar, a propòsit de contractes públics per als quals la Directiva 2014/24 encara no era aplicable, que, per complir aquests requisits, les entitats privades a què es reserven aquests contractes en virtut de la normativa de l'Estat membre de què es tracti no poden perseguir objectius diferents dels esmentats a l'apartat anterior, ni obtenir cap benefici, ni tan sols indirecte, pel fet de realitzar les seves prestacions, independentment del reemborsament dels costos variables, fixos i permanents necessaris per subministrar-les. Tampoc no poden proporcionar cap benefici als seus membres. A més, l'aplicació d'aquesta normativa no es pot estendre fins a cobrir pràctiques abusives d'aquestes entitats o membres. Així, les entitats esmentades només podran recórrer a l'ús de treballadors dins dels límits necessaris per al seu funcionament normal i respectant els requisits establerts per la normativa nacional sobre aquest tema, podent, per la seva banda, els voluntaris obtenir únicament el reemborsament de les despeses efectivament suportades com a conseqüència de la prestació de l'activitat, dins dels límits establerts prèviament per les entitats privades mateixes (vegeu, en aquest sentit, les sentències de l'11 de desembre de 2014, Azienda sanitària local n. 5 «Spezzino» i altres, C 113 /13, EU:C:2014:2440, apartats 61 i 62, i de 28 de gener de 2016, CASTA i altres, C 50/14, EU:C:2016:56, apartats 64 i 65)."

Adicionalment, això sí, les §§96-97 exigeixen com a caràcter general que els processos d'adjudicació hagin de ser transparents, competitius i sense que càpia adjudicació directa, a tall de controls addicionals que han de ser tinguts en compte.

En definitiva, però, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea admet un model d'exclusió dels prestadors amb ànim de lucre i concentrar els processos de selecció en altres entitats malgrat que s'estiga operant amb lògica contractual-concessional, la qual cosa permet, garantint que no hi hagi benefici per als membres ni abusos, i que hi hagi només reemborsament estricte de les despeses efectivament suportades per la prestació de l'activitat, idear models de gestió col·laborativa i participativa amb associacions ciutadanes i dinàmiques comunitàries i participatives, tant a escala local com regional. Per fomentar-les i incentivar-les, d'altra banda, es pot legislar en aquest sentit (com s'ha fet a València en el cas dels serveis socials), però ni tan sols és imprescindible fer-ho.

5. Principals conclusions derivades de l'anàlisi comparada

Després d'aquesta recerca comparada pels diferents mecanismes que a ordenaments jurídics del nostre entorn s'han anat posant en marxa als darrers anys introduint millores i noves eines en matèria de participació, i més enllà de la possibilitat d'analitzar amb més profunditat algunes d'aquestes iniciatives quan es puguin considerar d'interès com possibles referents o models per plantejar reformes per a la millora dels nostres sistemes de participació ciutadana amb la idea d'aconseguir una democràcia més porosa i legitimada per una efectiva participació, veritablement representativa, de tots els grups socials, poden començar a esmerçar-se algunes conclusions provisionals a partir de la recerca feta. Per tal d'ordenar-les tractarem d'agrupar les reflexions seguint la identificació de problemes que ha estat emprada per guiar tota l'anàlisi comparada duta a terme.

1. La major part dels ordenaments jurídics analitzats presenten problemes molt semblants als que han estat identificats i exposats analíticament respecte del nostre entorn, amb manca de garanties per la participació, inexistència de drets reconeguts a la ciutadania participant, procediments de vegades no ben perfilats, dèficits greus de coneixement per part de la ciutadania de les possibilitats reals de participació, escassa participació efectiva i problemes d'accessibilitat als processos per part de grups i persones amb menys recursos socials i econòmics, inadequat seguiment de les propostes o avaluacions dels processos participatius, conflictes potencials amb les instàncies representatives tradicionals, etc. La qual cosa demostra que les solucions als problemes plantejats no són gens senzilles, i per aquesta raó molts ordenaments jurídics de tradicions ben diferents s'hi troben amb els mateixos reptes, des dels països més petits als més grans, des de les instàncies estatals i les subestatal, des de les estructures amb més possibilitats d'acció com pot ser la Unió Europea a les menys dimensionades. Però, es poden començar a detectar certes tendències i la utilització d'algunes estratègies que, de vegades, sí que s'ha comprovat que donen bons resultats i poden de ser aprofitades. En particular, el reconeixement de drets i la seva regulació per normes de rang de llei, amb les garanties adients, com és el cas equatorià; la institucionalització dels mecanismes i la descentralització d'aquests, en particular a l'àmbit local, combinant la democràcia directa amb les instàncies deliberatives, fomenta la cultura de la participació i la percepció ciutadana de la "utilitat" del seu involucrament en els mecanismes establerts.

2. L'aproximació a les eines jurídiques i fórmules o procediments ha de ser flexible i pragmàtica, assumint sense complicacions que hi pot haver diferències procedimentals notables depenent dels casos, del tipus de procés i dels objectius que es pretenguin assolir. Així, s'ha constatat a la pràctica total de les iniciatives noves i considerades d'interès que hi ha una important diversitat procedimental i fins i tot no poques regulacions *ad hoc* per alguns processos. La participació ciutadana, així, ha de comptar amb un ampli ventall d'eines diferenciades que es puguin adaptar a cada situació. A més, hi ha un gran potencial de la iniciativa ciutadana per a promoure i exigir la realització processos participatius en determinats àmbits o sobre una qüestió concreta si el nombre de signatures en suport de la demanda compleix un llindar determinat. En sentit contrari, la imposició de filtres, si bé és important a l'hora d'assegurar que els processos no puguin ser manipulats, ha de fer-se amb la cautela necessària per a no afogar els

mecanismes. En aquest sentit, s'ha de dir que també s'ha constatat que la participació ciutadana pot cobrir matèries i parcel·les concretes. Algunes de les iniciatives de més èxit, per exemple en el cas de les assemblees estudiades, tant als casos europeus com americans, així ho demostren. En concret, experiències com l'equatoriana de les *veedurias* demostra que l'interès es multiplica quan s'obri la possibilitat de decidir respecte de qüestions vinculades a l'entorn i al dia a dia de la ciutadania. Fins i tot, al model anglosaxó, cenyides a una concreta política pública. De fet, i amb exemples ben documents i molt dinàmics a països tan diferents com ara França, Regne Unit, Equador, models anglosaxons o Alemanya, i fins i tot a l'àmbit de la Unió Europea, les assemblees locals o assemblees ciutadanes o panells de participació on ciutadans seleccionats aleatòriament complementen els processos de presa de decisions de les institucions representatives, quan no els substitueixen en alguns àmbits molt concrets, són una tendència cada vegada més habitual i molt probablement un dels exemples d'èxit, quan són correctament duts a terme, més clars de les noves dinàmiques participatives.

3. Un dels tradicionals forats negres dels sistemes de participació ciutadana, la inexistència de garanties de retorn a les persones participants, s'ha començat a suplir, i apareixen interessants models en què es garanteix retroalimentació i certes obligacions de presa en consideració segons els casos que fins i tot podrien arribar a preveure conseqüències jurídiques per la no presa en la deguda consideració el procés participatiu en el moment de prendre la decisió definitiva. Així, es poden preveure unes garanties ordinàries a l'estil de les previstes pel text normatiu extremeny referit. Ara, bé, als sistemes més exitosos, amb caràcter general, se sol preveure la necessitat que les decisions que s'aparten de la majoria resultant dels processos participatius s'hagin de motivar degudament, la qual cosa pot activar les conseqüències jurídiques, fins i tot de nul·litat, en cas que no es faci degudament. Per exemple, en el cas del sistema general de participació ciutadana a British Columbia en el moment de dissenyar cada estratègia de participació s'ha de decidir com es tindrà en compte la informació rebuda en el procés de participació. A més, existeix l'obligació d'informar a la ciutadania com s'ha tingut en compte la informació que han aportat. Així, una vegada finalitzada l'estratègia participativa, s'ha de publicar un resum final i els següents passos que es prendran en relació amb l'àmbit d'actuació en relació amb el qual s'ha desenvolupat el procés participatiu. Aquesta informació s'ha d'actualitzar de manera periòdica. Aquest model sembla un bon exemple de bona pràctica. També és important la total transparència i la publicitat a l'hora d'assegurar el retorn, utilitzant tots els mecanismes a l'abast de les institucions (webs, xarxes, etc).

4. Comença a obrir-se pas la idea que és necessari establir una garantia de recursos humans, si més no de mínimes, dins de les Administracions públiques, especialitzades i dedicades a la promoció i foment de la participació (unitats de participació, perfil competencial en participació). En aquest sentit, és molt rellevant com l'OCDE al seu informe de 2020 ha assenyalat com a possible la creació d'una oficina permanentment responsable dels processos deliberatius (com ara un "Centre d'excel·lència per a la democràcia deliberativa") o una oficina amb una competència més àmplia que també es pugui centrar en els processos deliberatius (per exemple, podria ser l'oficina de govern obert). Aquest centre podria ser finançat pel govern, però gaudir de certa independència per mantenir-se imparcial i fiable, i encarregar-se de la formació en processos participatius per a treballadores públiques locals, establir els estàndards de bona acció pública en la matèria, proveir d'ajuda i control als processos participatius, gestionar subvencions específicament dedicades a la realització d'aquests

processos, portar a terme un control continu d'aquestes polítiques, etc. Alguns exemples d'institucions similars que existeixen inclouen l'Autoritat per a la garantia i el foment de la participació de la Toscana o els centres *What Works* del Regne Unit. La dotació de personal professional pot ser d'empleats de la funció pública o d'organitzacions de la societat civil imparcials i respectades universalment o d'universitats sota contracte governamental. Un altre exemple que demostra la maduresa d'aquesta idea és el govern de British Columbia, que disposa també d'una Agència encarregada d'ajudar als diferents Departaments Ministerials en el desenvolupament de processos participatius. A més, cada Ministeri disposa d'un departament propi de participació ciutadana dependent de l'Agència central de participació. Igualment, l'experiència del CPCS de l'Equador, malgrat els problemes esmentats, evidencia com la creació d'una institucionalitat específica, legitimada directament per la ciutadania i dotada amb mitjans suficients pot ser clau per al funcionament del conjunt de mecanismes, amb els pesos i contrapesos adients.

A l'àmbit espanyol, però, la situació està encara a una situació prèvia, a les beceroles d'aquesta presa de consciència. Nogensmenys, l'evolució és clara també en aquesta direcció. Així, hi ha normes de participació que aposten per la creació d'aquesta oficina (com la d'Andalusia), i d'altres, com la de Castella-La Manxa que es decanten per la creació d'unitats de participació en cada conselleria, a banda de les funcions atorgades a la conselleria de participació. En general, però, es continua apostant essencialment per la formació en participació a través dels Instituts d'Administracions públiques.

5. En els darrers temps és constatable la millora dels sistemes i modalitats de difusió de la informació dels processos participatius perquè siguin accessibles i comprensibles, àmbit en què hi ha molts exemples de bones pràctiques i models de millora molt interessants. A més, tots els models més avançats són plenament conscients de la necessitat d'abordar qüestions addicionals com ara l'accés a bases de dades per dur a terme bé un procés de selecció aleatòria o per fer que l'organització dels processos deliberatius sigui més fàcil i menys costosa.

6. Quan parlem de la selecció de persones per participar en els processos participatius, aquesta ha de ser molt curosa, per garantir la inclusivitat de tots els col·lectius i tipologies de persones d'una manera adequada. Les experiències comparades aporten ja moltes pràctiques de millora ben interessants. Respecte de les pautes més destacades que es poden considerar bones pràctiques, s'ha de dir que les convocatòries electròniques cal complementar-les amb invitacions per correu postal o telefòniques per a assegurar la inclusivitat del procés. D'altra banda, en cas d'implicar la convocatòria de participants mitjançant sorteig, que es pot fer en distintes fases (bé una única convocatòria en què s'incorporen totes les persones que responen a la invitació inicial, bé una convocatòria general i posterior selecció de les persones per a garantir criteris de representativitat social i inclusivitat -segons criteris com l'edat, la procedència geogràfica, el gènere o indicadors socioeconòmics-), l'organització MASS LBP (2017) ha identificat set elements que hauria de contenir la invitació: 1) Una introducció a la institució pública convocant; 2) Una introducció als problemes o qüestions; 3) Una introducció al procés de selecció i participació; 4) Un esquema de les bases i exclusions del procés selectiu; 5) Una introducció a la qüestió concreta a tractar; 6) La sol·licitud de voluntariat, que inclou:

dates de voluntariat; terminis; mètodes de registre; i altra informació relacionada amb el procés; i 7) Un esquema de les responsabilitats dels voluntaris si els selecciona la loteria³⁸.

Es poden utilitzar diverses bases de dades per dur a terme el procés de selecció aleatòria segons el país i l'accés disponible. Alguns exemples són: el padró electoral; el cens (padró nacional de població); la base de dades d'enquesta nacional; el registre del número de registre civil; el registre nacional d'adreces postals i la brúixola de vot (una aplicació d'assessorament de vot). D'altres tàctiques inclouen la marcatge aleatòria de dígit, garantint una combinació de números de telèfon fix i mòbil. Per últim, s'ha de tindre en compte que segons la base de dades utilitzada, hi ha el risc d'excloure els residents que no són ciutadans, les persones sense domicili permanent o les persones que no estan inscrites per votar. De vegades, a causa de la legislació o les normes que limiten l'accés a determinats tipus de bases de dades als proveïdors de serveis, no és possible accedir a un registre complet. És important tenir en compte les limitacions de la base de dades a utilitzar i fer esforços actius per fer que el procés sigui el més inclusiu possible. Evidentment, en un context on les assemblees o panells ciutadans són cada vegada més habituals, aquestes precaucions passen a ser particularment necessàries.

Un exemple que ha tractat d'integrar aquesta perspectiva ha estat el cas, per exemple, de les assemblees ciutadanes franceses, on per fer la selecció aleatòria, però a la vegada arribar a determinades categories de població, el proveïdor de serveis Harris Interactive (empresa encarregada de fer la selecció de participants) va haver de matisar el procediment de sorteig pels següents mitjans: enviament de missatges de text dirigits a determinades categories (dones majors que viuen en zones poc denses), selecció de persones d'ultramar a partir d'un fitxer d'estudiants o aprenents residents a França continental, identificació de persones en situació molt precària amb l'ajuda d'ONG i, per últim, selecció dels agricultors mitjançant un sorteig específic.

Per altra banda, hem de tenir en compte que l'accessibilitat abasta un ampli ventall de necessitats que es tenen en compte en la "Guia detallada de planificació de la participació ciutadana", com per exemple: dislèxia, artritis i baixa alfabetització. En la mateixa Guia s'inclouen unes llistes de comprovació que es poden utilitzar en planificar els diferents aspectes de cada procés de participació. Per exemple, en relació amb les pàgines web dels processos de participació, s'han de tenir en compte, entre altres, que el lloc web sigui accessible mitjançant teclat; l'explicació de totes les abreviatures i acrònims; que quedi clar on portaran els enllaços a l'usuari; subratllar els enllaços però no utilitzar només el color per a indicar un enllaç; no basar-se únicament en el color (per exemple, vermell per a indicar un error) i incloure alternatives de text per al contingut no textual (com a línies de temps gràfiques). A més, quan se celebren esdeveniments en el marc d'un procés participatiu s'ha de proporcionar informació almenys amb quatre setmanes d'antelació per assegurar que totes les persones interessades poden planejar la seva participació.

³⁸ Sobre aquesta qüestió, en general, es pot veure l'informe de la NewDemocracy Foundation and UN Democracy Fund handbook on democracy beyond elections (2019), així com els treballs de Maas, LBP's guide on how to run a civic lottery (2017), i Marcin Gerwin's guide to organising Citizens' Assemblies (2018).

Un altre exemple concret de pràctiques es poden considerar molt adequades el trobem al model de participació ciutadana en la participació per al planejament d'habitatge de Califòrnia, que empra un ampli ventall de recomanacions per garantir aquesta inclusivitat que són, en tot cas, mesures ben recomanables: utilitzar el correu directe, els anuncis radiofònics i els mitjans de comunicació locals impresos o electrònics (com els butlletins del veïnat) per a comunicar les oportunitats de participar en el procés de l'element habitatge; tenir sempre en compte la composició del públic objectiu i utilitzar eines de comunicació que siguin apropiades per a l'idioma, sensibles a les diferències culturals i llegibles a nivell bàsic; crear un lloc web que ofereixi una plataforma interactiva i fàcil d'usar durant el procés del planejament; incloure un enllaç a una enquesta en línia que reculli les respostes en un full de càlcul per a facilitar la seva anàlisi, i incloure un blog de participació pública sobre l'element habitatge, que pot registrar més comentaris que una simple enquesta i revelar un major sentit de les impressions i preocupacions dels membres de la comunitat sobre les necessitats d'habitatge i els plans de desenvolupament. Són també interessants les pràctiques de l'Oregó, on s'empren tècniques de visualització com els mapes, fotografies, panells d'exposició, programes de creació d'escenaris, jornades de portes obertes en línia, utilització d'eines virtuals i oportunitats per a la participació i les aportacions del públic en la major mesura possible per a descriure els plans de transport estatals proposats i el Programa Estatal de Millora del Transport. A més, l'agència encarregada està sempre obligada a publicar, distribuir i posar a la disposició del públic, fins i tot en un format accessible electrònicament i per mitjans com a Internet, el Pla de Transport d'Oregó adoptat, els plans estatals de maneres/modalitats i instal·lacions de transport, així com el Programa Estatal de Millora del Transport adoptat i ha d'utilitzar tots els mitjans possibles per a difondre la informació relativa a cada procés deliberatiu. Per últim, l'experiència equatoriana demostra com la inclusió de mecanismes específicament orientats a la participació de grups i col·lectius per a la decisió respecte dels seus interessos és fonamental en realitats concretes.

7. Pel que fa a l'inclusivitat dels processos, nombrosos exemples apunten a la retribució de les persones participants, en alguns casos, com claus per a garantir-la. Entre els exemples de models que aposten per la retribució de la participació trobem el suís i, dins l'Estat espanyol, el valencià (encara que dissenyat de manera molt restrictiva). Evidentment, s'ha d'analitzar cas per cas quan convé establir retribució pels participants i en quines condicions, però sembla que és una mesura que, com a mínim per als models més ambiciosos i que requereixen més activitat i compromís, i especialment per al cas de les assemblees o panells ciutadans que es volen veritablement actius i fent feina de certa entitat, absolutament indispensable per evitar acabar sense perfils dels sectors socioeconòmicament més vulnerables de la població. En aquest sentit, poden servir també equivalents als pagaments, com d'altres tipus de beneficis o per exemple bonificacions fiscals, però tenint en compte raons de progressivitat per evitar efectes no desitjats. Així mateix, els poders públics poden preveure mesures i avantatges respecte dels serveis que ofereixen a la ciutadania per afavorir la participació de les persones que formen parts dels panells: transport públic gratuït, previsió d'escola d'infants o, en alguns casos i depenent dels tipus de panells i participació que es vulguin dur a terme, que la participació es faci en caps de setmana.

Entre les mesures de foment de la participació entre col·lectius joves hi trobem les adoptades a Lichtenberg (Berlin) on, per exemple, tant la informació com la formació sobre els processos

participatius són part dels plans d'estudi com a mecanisme per atraure els joves a les dinàmiques de participació. A l'exemple dels comitès belgues, per a fomentar la participació de persones joves s'envien cartes complementàries als participants de 16 a 18 anys que expliquen el procés als seus pares o als seus professors i s'organitza una sessió preparatòria addicional per a aquesta franja d'edat. També s'han implementat algunes mesures per facilitar un enfocament multilingüe i per garantir que dominar el francès o l'holandès no sigui un requisit per participar en les xerrades i s'ha dissenyat un sistema d'amics que emparella els participants d'un mateix idioma perquè un pugui ajudar l'altre a seguir les xerrades.

Pel que fa a les persones amb discapacitats, especialment visuals, per exemple en el cas suís es preveu que s'han de garantir totes les mesures adients per garantir la inclusió, com ara facilitar materials en format d'àudio.

8. D'altres mesures per garantir l'accessibilitat física i jurídica (accés, infraestructures, promoció) i jurídica (drets de les persones a participar, informació, registres) han de ser preses, adaptant-les al tipus de procés participatiu. Està particularment ben treballada la qüestió en el sistema general de participació ciutadana a British Columbia, en els annexos del qual relatius a accessibilitat de la "Guia detallada de planificació de la participació ciutadana" s'indica, entre altres qüestions la necessitat d'assegurar que, quan se celebren esdeveniments en el marc d'un procés de participació ciutadana, les infraestructures estan adaptades a tot tipus de diversitats. Es recomana també utilitzar llenguatge senzill, estructurar bé qualsevol explicació i donar directrius clares sobre la forma de participació. El model de Califòrnia, al que ens hem referit ja al llarg d'aquest estudi com un molt bon exemple de pràctiques exitoses en la matèria, preveu un llistat de mesures concretes en aquest sentit totalment raonables: planificar algunes reunions a les tardes i/o els caps de setmana, proporcionar serveis de guarderia, planificar les reunions en llocs accessibles en transport públic o ajudar en el transport, proporcionar serveis de traducció/interpretació, desenvolupar una infraestructura de participació pública que inclogui els següents recursos per a promoure la participació sostenible de la comunitat (persona de contacte que estigui a la disposició del públic per a respondre a preguntes i inquietuds i facilitar informació sobre recursos; lloc web interactiu on les parts interessades puguin accedir a la informació i expressar les seves idees i preocupacions; reunions anuals en les quals les parts interessades puguin reunir-se per a celebrar els èxits en el desenvolupament de l'habitatge, informar-se sobre l'ús del sòl local i els problemes de desenvolupament, expressar les seves preocupacions i desenvolupar una visió per al futur desenvolupament de l'habitatge).

9. Pel que fa a la garantia de recursos econòmics per als processos participatius, no s'ha detectat que sigui habitual que una llei de participació decideixi directament el pressupost que es dedica a les polítiques de participació. Com a molt hi ha exemples, com és el cas de la llei andalusa, que preveu que el Pressupost de la Junta d'Andalusia, en el marc de disponibilitat pressupostària, compte amb dotacions específiques per al finançament de la promoció de la participació a Andalusia, que seran gestionades per la conselleria competent en matèria de participació ciutadana, sense perjudici dels crèdits per a ajudes i subvencions de programes que fomenten la participació que es pogueren contemplar en els respectius estats de despeses de les altres conselleries. Aquest condicionament per les polítiques pressupostàries generals és en el fons un condicionament constitucional en la major part dels Estats, i no només als de

la nostra tradició jurídica. Per exemple, en el molt avançat sistema general de participació ciutadana a British Columbia, els recursos econòmics específics dedicats a cada experiència de participació ciutadana procedeixen també de cada Ministeri. No existeix una partida específica, sinó que, quan es decideix promoure una política pública en relació amb la qual es considera convenient desenvolupar un procés participatiu, part del pressupost es dedica al desenvolupament del procés de participació. En l'àmbit normatiu equatorià és habitual trobar l'expressió "El finançament per a l'exercici d'aquestes instàncies haurà d'estar inclòs en el pressupost ministerial respectiu" i l'exigència que aquest finançament sigui suficient.

10. No s'han trobat regulacions d'interès sobre infraestructures dedicades i regulació de la seva garantia més enllà de referències genèriques a la necessitat de recursos. Tampoc no semblen habituals les regulacions referides a la garantia de les infraestructures físiques i les instal·lacions on es donen processos participatius.

11. Els sistemes més ambiciosos i que funcionen millor en matèria de participació ciutadana tendeixen a tindre una més estricta seqüenciació temporal i pautes procedimentals obligatòries estrictes i ben definides segons modalitats de participació. És el cas, per exemple, del sistema general de participació ciutadana a British Columbia, on l'equip de Participació Ciutadana demana als Ministeris que es posin en contacte amb ells entre quatre i sis setmanes abans de posar en marxa el seu projecte de participació per tenir temps de preparar-se i planificar adequadament. Les consultes han d'estar obertes al públic durant un mínim d'un mes i un màxim de vuit setmanes. També ha de reservar de dos a quatre setmanes després de la finalització del projecte participatiu per a l'anàlisi i la redacció de l'informe. De manera semblant, el procediment és exigent i està rigorosament pautat a Califòrnia per als processos participatius en matèria d'habitatge: el Codi de Govern de Califòrnia estableix en la secció 65585(b)(1): "El govern local de l'agència de planificació posarà el primer esborrany de revisió dels plans d'habitatge a la disposició del públic perquè faci comentaris durant almenys 30 dies i, si es rep algun comentari, el govern local es prendrà almenys 10 dies hàbils després del període de comentaris públics de 30 dies per a considerar i incorporar els comentaris públics en l'esborrany de revisió abans de presentar-lo al departament. Per a qualsevol esborrany de revisió subsegüent, el govern local publicarà l'esborrany de revisió en el seu lloc web d'Internet i enviarà per correu electrònic un enllaç a l'esborrany de revisió a totes les persones i organitzacions que hagin sol·licitat prèviament notificacions relacionades amb l'element d'habitatge del govern local almenys set dies abans de presentar l'esborrany de revisió al departament". Amb aquesta mateixa lògica d'exigències importants, a Oregó s'ha de proporcionar almenys 45 dies de revisió pública i un període de comentaris per escrit per als plans de transport estatals proposats, per al Programa Estatal de Millora del Transport proposat, i almenys 45 dies de revisió pública i un període de comentaris per escrit per a una actualització important de qualsevol dels documents abans de l'adopció dels plans o programes per la Comissió de Transport d'Oregó. En general, es pot concloure de manera consistent que com més avançat i exigent és un model de participació, més grans i concretes són les exigències de tipus procedimental que ha de complir l'Administració pública encarregada. La qual cosa contrasta, fortament, amb la gran discrecionalitat amb què, per exemple, ens com la Comissió Europea encara hui en dia desenvolupen les seves consultes ciutadanes i n'és una de les explicacions, molt probablement, d'algunes de les deficiències que se solen imputar al sistema. També es pot trobar tota una regulació a vegades exhaustiva dels

terminis i processos en l'experiència equatoriana, en particular en els processos de control social.

12. Sobre els procediments i les seves fases, hi ha algunes novetats comparades que poden resultar interessants, si no per tots, si per determinats procediments. Per exemple, considerem molt interessant el procediment d'Andalusia relatiu a l'“Acord Bàsic Participatiu”, que simplifica molt el procediment i deixa gran capacitat de autodisseny del procés participatiu a l'Administració convocant, mantenint i preveient una sèrie de garanties mínimes aplicables a tot procediment de participació. Una altra modalitat procedimental relativament original i amb molt de potencial de replicació són els processos puntuals de participació que es convoquen en el marc del sistema general de participació deliberativa de British Columbia, on la mostra de participants depèn del tema a tractar. Per exemple, actualment està tenint lloc un procés de participació per reduir el risc d'inundacions. Com que aquestes afecten especialment a les poblacions indígenes, aquesta estratègia participativa s'ha centrat, especialment, en aquestes poblacions.

13. Pel que fa a les especialitats o previsions específiques més destacades per fer efectiva la participació a municipis petits, més enllà dels models que aprofiten aquesta grandària per tindre models que directament s'assemblen molt a la democràcia directa, les mesures més importants són d'ajuda tècnica i suport especialitzat per dur a terme tasques que requereixen personal i tècnics que per economies d'escala no poden dedicar-se a un municipi petit de manera exclusiva. En aquest sentit, la tasca que han de dur a terme les Administracions supramunicipals en el nostre cas (mancomunitats, comarques, però especialment diputacions i govern autonòmic) és de suport informàtic i respecte dels tècnics especialitzats en participació (recursos humans), en el que és una dinàmica ja habitual a d'altres països. Per exemple, a la Toscana (Itàlia) o a Oregó s'aposta per la col·laboració d'administracions supramunicipals per a facilitar i donar suport econòmic, tècnic i metodològic en aquestes qüestions als municipis més menuts, així com el govern de l'estat es compromet a ajudar als governs locals en el desenvolupament dels seus plans del sistema de transport local i proporcionar informació i orientació sobre el procés de participació pública en aquestes matèries.

14. Un element essencial que es detecta als millors sistemes comparats de participació ciutadana deliberativa, d'importància creixent, és la previsió d'efectius sistemes d'avaluació dels processos de participació, amb l'evident intenció d'aconseguir no només una avaluació del funcionament dels mecanismes posats en marxa sinó, també, d'identificar problemes i poder ajudar a la recerca de solucions. En el nostre cas, però, aquests procediments no han estat fins al moment molt desenvolupats, per la qual cosa caldria posar en marxa mecanismes de l'estil dels que tenen en marxa, amb bons resultats, a d'altres països. Per exemple, al sistema general de participació ciutadana a British Columbia, una vegada finalitzat el procés participatiu, a vegades es duen a terme sessions de “llicions apreses” en què el Ministeri corresponent i membres de l'equip de l'Agència de participació ciutadana avaluen el procés. Aquestes sessions, però, no sempre tenen lloc. En la consulta als ciutadans d'Ontàrio per a informar sobre l'avaluació de tecnologies sanitàries, en l'última reunió del grup de referència de ciutadans sobre tecnologies sanitàries es va celebrar una sessió informativa, seguida d'entrevistes telefòniques perquè els membres del panell poguessin reflexionar més

profundament sobre les seves experiències. En un altre exemple, el sistema d'avaluació de Lichtenberg (Berlin) inclou l'estudi de la composició demogràfica de les persones participants i dels temes tractats així com diverses reunions en les que es pregunta l'opinió dels i les participants. A un nivell més informatiu, a la Convenció Francesa del Clima, totes les persones participants van respondre a un qüestionari relatiu a l'experiència participativa. Amb base en les respostes donades es va fer una anàlisi DAFO (debilitats, amenaces, fortaleses i oportunitats). Com a possible amenaça, es va identificar, per exemple, el risc de la influència de *lobbies*. Com es pot veure, les iniciatives i exemples de mecanismes d'avaluació són molt diverses, però no sistemàtics i en general prudents. El marge de millora en aquest sentit és encara enorme, i es podrien aplicar a aquests mecanismes, per exemple, moltes de les tècniques d'avaluació que se solen emprar en els processos de millora de la qualitat normativa (*better regulation*)³⁹. La pauta, i la direcció a seguir, però, està clarament ja marcada i definida.

15. Alguns dels àmbits on els processos participatius estan mostrant-se més exitosos són els relatius a àrees específiques i a la presa de decisions molt concretes, com ara l'urbanisme o els pressupostos participatius, on les modalitats a països del nostre entorn són molt habituals i en alguns casos indubtablement exitosos. A aquests efectes, per la seva tradició i bons resultats, així com per funcionar en un context jurídic i institucional semblant als del nostre país, resulten particularment interessants models com ara els pressupostos participatius a Lichtenberg (Berlin). En matèria d'urbanisme, on la participació ciutadana deliberativa que vagi més enllà dels sistemes a l'ús de consulta i informació pública no és tan habitual, hi ha referents comparats molt interessants, encara que cenyits només a una part de la planificació urbanística, com ara la participació ciutadana en la planificació d'habitatge a Califòrnia. Altres referents internacionals i comparats respecte de participació en matèries específiques de gran interès poden ser el Debat públic regional a la Toscana (Itàlia) o les actuacions de participació ciutadana en relació amb problemes i reptes científics i tecnològics mitjançant el programa *Sciencewise* (Regne Unit). L'experiència de les *veeduries* a l'Equador i la quantitat dedicades a qüestions ambientals evidència un interès creixent per utilitzar els mecanismes de participació ciutadana en defensa del territori i de la naturalesa.

³⁹ A. Boix Palop i C. Gimeno Fernández (2020), *La millora de la qualitat normativa. La millora de la qualitat normativa. Estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*, PUV.

Estudi comparat per a la Generalitat de Catalunya sobre regulacions innovadores a l'entorn europeu i americà i d'altres experiències rellevants en matèria de participació ciutadana respecte de les diferents solucions aplicades en altres ordenaments jurídics per una millor garantia de l'efectivitat dels processos participatius

PART II: Estudi de casos i propostes normatives

1. Plantejament de l'estudi de casos

El present estudi té com a objecte ampliar la primera part de l'informe, on es fa una anàlisi comparada, tant a països europeus del nostre entorn com a Estats referents en la matèria, de les eines jurídiques, actuacions i experiències en matèria de millora i innovació de la participació ciutadana deliberativa com eina de millora i aprofundiment democràtic i de la inclusió. Aquest estudi va ser realitzat dins el procés de participació i consulta per l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana, la memòria preliminar del qual es va aprovar el propassat 30 d'agost de 2022, amb la pretensió de millorar la regulació legal i desplegament normatiu i executiu ulterior dels processos participatius a Catalunya. A partir de la presentació de l'informe i de les seues conclusions, on s'apunten una sèrie de possibilitats concretes de millora i s'apunten línies de desenvolupament per continuar la tasca d'anàlisi comparada, i de la retroalimentació ciutadana i amb els responsables de la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques de la Generalitat de Catalunya s'han identificat una sèrie d'eixos i d'exemples concrets sobre els que s'ha demanat aprofundir en la informació recabada, així com concretar algunes de les idees que es consideren aprofitables de les dites experiències comparades en propostes concretes que siguin aprofitables per al text normatiu en preparació.

En concret, i a partir de la constatació d'una problemàtica comuna i de la necessitat de buscar eines jurídiques diverses que permetisquen emprar fórmules flexibles i diferenciades segons les necessitats diferents de cada procés participatiu i a partir de les condicions socials, econòmiques i de tot tipus de la població participant (Conclusions §1-2 de la primera part de l'informe), s'identificaven alguns mecanismes concrets per tal d'aconseguir millorar l'efectivitat i representativitat democràtica dels processos participatius.

Algunes de les consideracions sobre les que es va constatar que hi havia més problemes compartits tenien a veure amb les garanties jurídiques i procedimentals de retorn (Conclusió §3), on es constata l'aparició de propostes en què es garanteix retroalimentació i certes obligacions de presa en consideració segons els casos que fins i tot podrien arribar a preveure conseqüències jurídiques per la no presa en la deguda consideració el procés participatiu en el moment de prendre la decisió definitiva. Més enllà de l'exemple anglosaxó de garanties institucionals o de la posada en marxa de mecanismes semblants a d'altres països europeus, es va considerar particularment rellevant una anàlisi més completa del precedent d'algunes Comunitats Autònomes espanyoles que han tractat de juridificar aquestes exigències de retorn, així com associar-hi conseqüències jurídiques (o, al menys, la possibilitat de que puguin produir-se'n) als incompliments. En aquest sentit, s'han identificat com interessants els mecanismes ja existents en legislacions com la d'Andalusia i Extremadura, i s'ha demanat una extensió de la informació al voltant d'aquestes dos experiències.

Igualment, en el que ha estat una constant als models comparats més avançats, s'ha constatat la necessitat, per tal d'aconseguir un bon funcionament de les experiències participatives i,

especialment, de què vagen més enllà de l'existència d'un procés de mera participació i arreplegada d'opinions i propostes per la ciutadania, establint retroalimentació, canals de recerca activa d'idees, ajuda a l'expressió i disseny de les propostes en qüestió, sistemes de contestació, anàlisi, presa en consideració i rectificació o adaptació dels diferents inputs que es puguin aconseguir amb el procés, es necessita una garantia de recursos humans especialitzats i ens que s'hi consacreu (Conclusió §4). En aquest sentit, és molt rellevant com l'OCDE al seu informe de 2020 ha assenyalat com a possible la creació d'una oficina permanentment responsable dels processos deliberatius (com ara un "Centre d'excel·lència per a la democràcia deliberativa") o una oficina amb una competència més àmplia que també es pugui centrar en els processos deliberatius (per exemple, podria ser l'oficina de govern obert). Alguns exemples d'institucions similars que existeixen inclouen l'Autoritat per a la garantia i el foment de la participació de la Toscana (Itàlia), que s'ha estimat que resulta de particular interès perquè, més proper a les tradicions jurídiques nostrades, ens pot servir de model per tal d'aconseguir el que podria ser un referent d'institucionalitat que ja s'ha demostrat que funciona de manera satisfactòria i que ha ajudat a millorar molt els processos participatius a eixe ens subestatal italià, no només a nivell regional sinó per totes les administracions públiques toscanes, incloent-hi ens locals o administracions independents com ara les Universitats. A la primera part de l'informe es feia èmfasi en el fet que, a l'àmbit espanyol, però, estem encara a les beceroles d'una completa presa de consciència sobre la importància d'establir models forts i estables d'institucionalitat (encara que es reflectien exemples que també poden ser aprofitats, com són els de les normes de participació que aposten per la creació d'una oficina d'aquest tipus com la d'Andalusia).

Aquesta és la raó per la qual, arran la presentació i discussió de l'informe tant en sessions internes de treball com en la seva presentació pública, s'ha decidit ampliar la informació sobre el model de la Toscana, en tant que exemple d'èxit i de bones pràctiques, i prendre-lo de model per una possible proposta normativa, en el sentit que es comentarà a continuació, en l'estudi de cas corresponent. S'ha de tindre en compte, a més, que un model exitós en aquest sentit s'estima que pot tindre molt interessants implicacions per la millora de tots els sistemes i modalitats de difusió d'informació (Conclusió §5), així com ajudar a la professionalització i increment de la qualitat de totes les parts del procés que s'han considerat que són susceptibles de millora: des de la selecció de participants, especialment al model de panells participatius, com la consecució d'una veritable inclusivitat i els mecanismes per garantir-les, tant en els processos de selecció de les persones com quan es tracta de garantir-les les condicions de participació materialment i jurídica (Conclusions §6-7-8-9). En un sentit semblant, i malgrat que no s'han trobat regulacions d'interès sobre infraestructures dedicades i regulació de la seva garantia ni referides a la garantia de les infraestructures físiques i les instal·lacions on es donen processos participatius, entenem que un model com el que es desenvoluparà a continuació com a model és un bon punt de partida, també, per avançar en aquesta direcció (Conclusió §10) així com per a ajudar a una millor garantia de la correcció procedimental i d'una correcta estructuració, incloent-hi la més que necessària avaluació final dels resultats aconseguits, possibles mancances i errades detectades, per la millora constant de les eines participatives (Conclusions §11-12 i Conclusió 14) o, com el propi model de la Toscana demostra, convertir-se en una eina de suport ben adient per el suport als processos participatius a nivell local, especialment per als municipis més menuts, carents dels mitjans personals i materials requerits per poder dur a terme aquestes actuacions (Conclusions §13). En aquest sentit, la

tasca que han de dur a terme les Administracions supramunicipals de suport tant informàtic com respecte dels tècnics especialitzats en participació (recursos humans) pot emprar de nou l'experiència de la Toscana de suport econòmic, tècnic i metodològic en aquestes qüestions als municipis, així com amb ajudes als governs locals en el desenvolupament dels seus plans i proporcionar informació i orientació sobre el procés de participació pública en aquestes matèries.

Adicionalment, en relació amb aquest punt, s'ha considerat interessant, atesa la situació sociolingüística de Catalunya, aportar més informació sobre un element concret derivat de les garanties de les condicions de participació materialment i jurídica (Conclusions §6-7-8-9) respecte d'un vessant molt concret, que és el lingüístic. En aquest punt, i arran l'exploració inicial elaborada a la primera part d'aquest Informe, s'ha estimat adequat aprofundir en la regulació belga sobre el particular, atés que s'ha considerat que era la més avançada i garantista i que, aleshores, podria ser emprada com a exemple per la redacció de propostes normatives concretes que pogueren ser interessants per la reflexió sobre el contingut de l'Avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana.

Per últim i pel que fa als processos específics que es volen reforçar (Conclusió §15), s'ha demanat més informació sobre les condicions jurídiques en què el Tribunal de Justícia de la Unió Europea permet limitar els processos de selecció de contractistes públics per la gestió d'espais o serveis públics a persones jurídiques o col·lectius amb orientacions socials, en la mesura en que la informació al voltant d'aquesta qüestió s'estima que pot ser emprada, en combinació amb processos participatius específics, per la millora de la inclusivitat i col·laboració ciutadana o d'entitats socials i cíviques en la definició d'objectius de polítiques públiques i la seua concreció. En eixe sentit, es desenvoluparan finalment per concloure aquest estudi de casos, alguns elements addicionals del règim jurídic sobre el particular en addició al que ja va ser comentat en la primera part de l'Informe (4).

2. Els models de reforçament de les garanties sobre la conclusió dels processos de participació i la presa en consideració dels seus resultats amb establiment de conseqüències jurídiques en cas d'incompliment

Pel que fa a la recerca relacionada amb l'estudi més aprofundit de casos on es puguin trobar exemples de garanties jurídiques per reforçar els processos participatius, s'ha estimat interessant, per tal de tindre referents el més homologables possibles i amb una incardinació més senzilla amb les normes bàsiques estatals de procediment administratiu i de règim jurídic de les administracions públiques, buscar referents normatius comparats autonòmics i, en concret, les regulacions més desenvolupades en aquest punt, que són la d'Extremadura i Andalusia.

Estudi de cas: Garanties jurídiques dels processos participatius a la legislació de la Comunitat Autònoma de Extremadura

Com ja s'ha indicat en la primera part de l'Informe, la Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura, estableix un precepte dedicat a la possibilitat de presentar recursos i reclamacions en cas de vulneració dels drets de participació de la ciutadania.

Article 44. Recursos i reclamacions.

1. Qui consideri que un acte, inactivitat o via de fet imputable a l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura o els seus organismes públics ha vulnerat els drets que li reconeix aquesta llei en matèria d'informació i participació i col·laboració públiques, excepte en els supòsits en matèria d'accés previstos en l'article anterior, podrà interposar els recursos administratius regulats en la normativa bàsica sobre procediment administratiu comú i en la Llei del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, i, en el seu cas, el recurs contenciós administratiu previst en la Llei Reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa.

Més enllà d'aquest precepte no hi ha cap desenvolupament normatiu específic, ni que en sentit estricte hi afegeix res que no es pugui deduir del règim jurídic bàsic aplicable a qualsevol tipus de procediment administratiu, i aleshores també als referits als processos participatius, resulta interessant la seua previsió expressa, tant per refermar la garantia com pel fet que la seua inclusió pot produir efectes, en la mesura en què fa més senzill el recurs a aquestes eines de protecció de les posicions jurídiques dels ciutadans i l'estimació de possibles violacions, que llavors ens portarien al model general de recursos administratius i control dels incompliments. S'ha d'afegir, però que no es constata jurisprudència ni doctrina administrativa específicament referent a la interposició de recursos en relació amb la vulneració dels drets de participació ciutadana fent ús d'aquest precept fins el moment. Des d'aquest punt de vista, i per tal de fer una proposta normativa que pugui aprofitar aquesta experiència, considerem que té sentit concretar i especificar el seu abast, quan els recursos poden dur a la nul·litat o anul·lació dels procediments en qüestió i, molt especialment, quin tipus de conseqüències jurídiques es considera raonable deduir de cadascuna d'aquestes situacions, per tal d'enquadrar mínimament les possibilitats potencials de control que se'n dedueixen i no deixar-les completament en mans de l'àrbitri de l'òrgan jurisdiccional, sinó que legislativament hi haja un marc mínim de referència sobre les possibilitats i límits d'aquests controls.

A més, considerem convenient ressaltar, en aquesta mateixa línia de garantia, i per la seua consideració conjunta, que la recent aprovació de la Llei 5/2022, de 25 de novembre, de mesures de millora dels processos de resposta administrativa a la ciutadania i per a la prestació útil dels serveis públics introdueix una sèrie de modificacions normatives amb l'objectiu específic de millorar i fomentar la participació ciutadana en l'àmbit de la prestació de serveis públics:

- En aquest sentit, l'article 33 d'aquesta norma modifica l'article 5 de la Llei 6/2011, de 23 de març, de Subvencions de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, establint l'obligació de publicar els plans sectorials de subvencions en el portal de transparència i participació ciutadana en els casos en els quals compleixin els requisits per a considerar-se Plans Estratègics.

- Per la seua banda, l'article 26 de la norma indicada també modifica l'article 36 de la Llei 4/2013 i estableix com a canal principal de participació el punt d'accés general electrònic de la Junta d'Extremadura per a l'exercici dels drets a participar en la definició dels programes i polítiques públiques; a participar en l'avaluació de polítiques i qualitat dels serveis públics; a participar en l'elaboració de disposicions de caràcter general; a promoure iniciatives reglamentàries; a formular al·legacions i observacions en els tràmits d'exposició pública que s'obrin per a això i a formular propostes d'actuació o suggeriments.

Finalment, cal destacar que el portal web de participació es molt intuïtiu i fàcil d'utilitzar: <https://www.juntaex.es/tuatencion/participacion>

Referències:

- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-21019>
- <http://gobiernoabierto.juntaex.es/transparencia/web/participacion-ciudadana>

Estudi de cas: Garanties jurídiques dels processos participatius a la legislació de la Comunitat Autònoma d'Andalusia

L'altra Comunitat Autònoma on trobem una plasmació normativa concreta de la pretensió de dotar d'un conjunt de garanties jurídico-administratives sòlides a les regles sobre realització de processos participatius és Andalusia, però, en aquest cas, també s'ha de matisar des del primer moment que el desenvolupament normatiu de la Llei 7/2017 de participació ciutadana ha estat igualment limitat, de manera que el model de control no deixa de ser més un marc teòric que no pas un instrument, pel que ens costa, fins la data de hui, que haja permès un control jurídic efectiu.

De fet, el Projecte de Decret pel qual s'hauran de regular amb detall i concreció els processos de participació ciutadana en l'àmbit de l'Administració de la Junta d'Andalusia i que haurà de desenvolupar la Llei 7/2017 encara no s'ha aprovat i sembla que la seua tramitació es troba paralitzada ja que l'esborrany va ser publicat en l'any 2019 i no s'ha avançat des d'aleshores⁴⁰. En qualsevol cas, aquest Decret no desenvolupa de manera significativa la Llei, sinó que es limita a regular amb un poc més de detall alguns elements dels processos de participació.

A més, cal destacar que en 2021 es va aprovar l'acord per formular el I Pla Estratègic Integral de Voluntariat i Participació Ciutadana a Andalusia⁴¹ que hauria de contenir els següents elements:

- Anàlisi de la situació de partida i diagnòstic.

⁴⁰ <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/76/5>

⁴¹ <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/34/8>

- Definició dels objectius estratègics i les línies estratègiques d'acció.
- Dotació pressupostària destinada a la seva realització.
- Sistema de Seguiment i Avaluació del Pla.

Aquest Pla, que haurà de ser elaborat per Conselleria d'Igualtat, Polítiques Socials i Conciliació, a través de la Secretaria General de Polítiques Socials, Voluntariat i Conciliació i sotmès a informació pública, encara no ha sigut aprovat. Pel moment, la Universitat de Sevilla ha desenvolupat Tallers participatius per a l'elaboració del Pla en col·laboració amb la Conselleria d'Igualtat, però sembla que el projecte es troba paralitzat ja que no hi ha nova informació al respecte des de març de 2022⁴².

En relació amb l'execució pressupostària, en l'any 2022 es van destinar 246.150,00€ en concepte de subvencions destinades a entitats locals a Andalusia per a la promoció de la participació ciutadana⁴³. En relació amb aquesta qüestió, cal destacar que el desenvolupament de les accions de participació ciutadana ha tingut lloc essencialment a nivell local. Són moltes les entitats locals andaluses, tant diputacions provincials com municipis, que han actualitzat o es troben en procés d'actualitzar els seus reglaments en matèria de participació ciutadana amb l'objectiu d'adaptar aquestes normes a la Llei 7/2017. De fet, la Federació Andalusia de Municipis i Províncies va publicar una guia per a la elaboració de Reglaments de Participació Ciutadana, en la que s'explica, amb molt de detall, els diferents mecanismes de participació que es poden emprar per les institucions públiques⁴⁴ i on es fa referència específica a la dotació pressupostària per part dels Ajuntaments, dins de les seves disponibilitats pressupostàries, per a promoure la realització de les activitats pròpies de les associacions amb les següents finalitats:

- Enfortiment social per a millorar la seva capacitat d'actuació i d'incorporació de noves persones als projectes que emprenen.
- Enfortiment econòmic, destinat a millorar la seva autonomia i capacitat a produir activitats d'interès per a ciutadans.
- Enfortiment democràtic, dirigit a millorar el funcionament democràtic intern de les associacions.
- Enfortiment de la col·laboració entre les pròpies associacions i grups ciutadans.
- Enfortiment de la participació en els òrgans locals.

⁴² <https://www.us.es/actualidad-de-la-us/talleres-participativos-para-la-elaboracion-del-plan-andaluz-de-voluntariado-y>

⁴³ <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/76/5>

⁴⁴ https://drive.google.com/file/d/16Pj_8KHvLEnWd9vpLm58_19d4x9hDNz/view

Com element particularment interessant cal destacar que el Reglament de Participació Ciutadana de la Diputació de Cadis⁴⁵ preveu la realització d'informes anuals d'avaluació i anàlisi de la "tipologia, característiques i tractament atorgat al conjunt de les queixes, felicitacions, reclamacions i suggeriments rebuts per qualsevol dels canals existents amb anàlisi de possibles causes, mesures adoptades i recomanacions per a la millora dels serveis" (article 12). Ara bé, aquest mandat no ha sigut complit encara.

A més, també cal destacar com iniciativa, el "Laboratori 717"⁴⁶, gestionat per un equip d'investigació de la Universitat de Granada i finançat per la Junta d'Andalusia. Aquest laboratori dona publicitat i estudia els processos de participació a Andalusia. En la seua pàgina d'Internet es troben quasi tots els processos de participació i estratègies d'impuls i foment de la participació duts a terme en Andalusia, a nivell local i autonòmic. A més, també tenen una secció dedicada a alguns dels espais que es poden utilitzar en el context d'activitats de participació. De la informació continguda en aquesta pàgina podem veure, per una banda, com es lògic, que la majoria d'accions participatives es porten a terme a nivell local i, per altra banda, com generalment tots els processos que es desenvolupen manquen una avaluació *ex post* de la seua efectivitat real.

En definitiva, també a Andalusia constata que queda un ampli espai per desenvolupar i concretar el model de garanties jurídiques

Referències:

- <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/76/5>
- <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/34/8>

- ***Proposta normativa:***

Pel que fa a una possible proposta normativa, considerem que es podria incloure, com a mínim, un article general sobre mecanismes de control i les seves possibles conseqüències, depenent del tipus d'infringiment de la normativa, de la seua importància i gravetat. Com a model de possibles articulats, o de les idees que haurien de reflectir, i a la llum tant de l'experiència comparada com de les seves mancances, es proposen continguts d'aquest caire:

- ***Règim de recurs front incompliments dels procediments previstos en aquesta llei:***
 1. *Qualsevol actuació administrativa que vulnere els drets de participació reconeguts en aquesta llei podrà ser impugnada mitjançant els recursos administratius escaients, incloent no només actuacions reglades sinó els incompliments per inactivitat o les vies de fet.*
 2. *A efectes de la consideració com nuls de ple dret dels procediments o resolucions administratives s'estarà a les previsions de la normativa bàsica estatal. Per considerar*

⁴⁵ https://www.dipucadiz.es/export/sites/default/participacion_ciudadana/.galeria-de-ficheros/reglamento-de-participacion/reglamento-de-participacion-ciudadana.pdf

⁴⁶ <https://laboratorio717.org/>

l'anul·labilitat dels procediments participatius i de les actuacions ulteriors serà precis que l'incompliment de les previsions normatives, dels procediments participatius previstos en aquesta llei, o l'actuació material o inactivitat en qüestió, hagen provocat que materialment s'haja impedit la participació de persones o grups de persones que tenien el dret a una participació efectiva en el procés participatiu corresponent, demanera que materialment les seues aportacions o participació no s'haja pogut produir. Cas que s'haja produït aquesta situació, i que la participació o aportacions de la persona o persones implicades no s'haja tingut en consideració posteriorment de manera que es pugua considerar convalidada, l'anul·labilitat del procediment participatiu determinarà també la de qualsevol altre procediment que per ser encetat o enllestit definitivament requerisca de la prèvia realització d'un procediment participatiu regulat per aquesta llei.

3. La no retroacció en temps i forma als ciutadans, quan aquesta siga obligatòria i deguda per part de l'Administració, no determinarà l'anul·labilitat del procediment participatiu si aquesta es fa, encara que siga amb caràcter extemporani, de manera que materialment no haja impedit la continuació del procediment ni alterat la seua resolució.

4. La no publicació i posada a disposició dels documents mínims necessaris per poder garantir la realització adequada dels processos participatius, d'acord amb els criteris establerts en aquesta llei, determinarà l'anul·labilitat del procediment, per no haver estat realitzat adequadament i no haver-se produït des d'un punt de vista material la participació ciutadana desitjada, encara que formalment s'hagen produït aportacions participatives i la deguda retroacció per part de l'Administració respecte de les aportacions rebudes.

3. Model de creació de garanties institucionals mitjançant la creació d'ens especialitzats de suport

Respecte de la creació d'un sistema de garanties institucionals mitjançant la creació d'ens especialitzats de suport, com ja es va plantejar a la primera part de l'informe, es considera particularment interessant el model de la Toscana (Itàlia), per constituir un exemple relativament testat, ja en marxa i esmenat i completat i millorat a partir de l'experiència acumulada, que incorpora elements de molt interès, tant per la seva novetat com per la seva vocació pràctica, però també per la facilitat amb la què podrien traslladar-se a un ordenament com el català, donades les importants semblances en les tradicions jurídiques. Per últim, estimen que és un model particularment adient per ser aplicat als models de participació ciutadana deliberativa, en el sentit en què ja es va comentar en el primer informe que estan avançant molts models exitosos, perquè està específicament dissenyat per ajudar a la realització de l'anomenat "Debat públic regional", que és un model de tipus assemblea deliberativa dels que cada vegada veiem més, a l'àmbit comparat, que són exemples de pràctiques i iniciatives d'èxit i que el model toscà generalitza amb caràcter previ i necessari per la realització de, per exemple, determinats tipus d'obres i actuacions, incloses en alguns casos les que puguen ser d'iniciativa privada però gran incidència pública.

Es passa a continuació a exposar els que pensem que són els elements essencials dels models que poden aprofitar-se més per una regulació com la que està en elaboració per la millora dels

processos participatius de caire deliberatiu a Catalunya i a continuació extractarem possibles propostes de regulació normativa.

Estudi de cas: L'enfortiment de les garanties de participació en el cas de la nova legislació de la Toscana (Itàlia) de 2013 i model de garantía institucional

Els motius que expliquen la revisió de 2013: una nova regulació per al Debat públic regional

Un dels principals motius que expliquen la reforma introduïda en la norma de 2013 (que s'acompanya a aquest document com Annex III) és la nova regulació del Debat públic regional. Tot i que aquest instrument també estava present en la llei anterior, en realitat no havia trobat aplicació (no se n'havia celebrat cap), ja que el recurs a ell era potestatiu. Així, la seua convocatòria era una facultat que la llei assignava a l'Autoritat en funció de les sol·licituds d'activació que podien fer una sèrie de subjectes (els responsables de la construcció d'una obra, els ens locals afectats, una determinada quota d'habitants, etc.).

Durant el procés d'avaluació de la llei de 2013 es va considerar de manera generalitzada que aquesta regulació no era la idònia ni efectiva. Precisament per aquest motiu, la principal innovació de la norma de 2013 es refereix a la implantació de mecanismes que, en la mesura del possible, i sense càrregues de gestió insostenibles, facin obligatòria -en determinades condicions- l'obertura d'un Debat Públic. Així mateix, s'incorporen mesures per a reduir els costos per a les Administracions públiques del Debat Públic, com per exemple que l'Autoritat ha de adoptar mesures perquè els promotors hi col·laboren en la seua realització, especialment a nivell financer. És a dir, que les despeses relatives a la informació de l'opinió pública i la relació amb la ciutadania s'han de considerar, per dret propi, un element essencial dins d'un projecte d'inversió (i s'han de quantificar econòmicament també respecte d'aquest).

Específicament, el nou text introdueix les següents novetats al respecte:

- L'obligatorietat del Debat Públic, atesos uns límits econòmics i unes circumstàncies concretes (es preveu una classificació de les obres objecte de Debat públic i un procediment diferent, en funció dels diferents límits econòmics -generalment obligatori si es superen els cinquanta milions d'euros i potestatiu si es superen els deu milions- i del caràcter públic o privat de les mateixes obres).
- La previsió de la necessària col·laboració tècnica i econòmica dels promotors privats.
- En relació amb les obres públiques estatals, sobre les quals la regió està cridada a opinar, s'incorpora la previsió que l'Autoritat pot promoure formes de debat públic, dins dels límits compatibles amb el compliment dels temps i procediments establerts per la llei estatal.
- Es millora la coordinació entre la realització del debat públic amb l'avaluació d'impacte ambiental (AIA). S'estableix que, per a les obres per sobre del límit dels cinquanta milions d'euros, el debat públic té lloc abans de l'inici del procediment d'AIA. D'aquesta manera s'elimina el risc de solapaments i s'evita que un projecte que ja ha rebut una

AIA positiva quedi posteriorment abandonat per protestes ciutadanes. També es redueix el risc de pèrdues econòmiques, ja que s'anima els promotors a informar dels projectes a l'Autoritat i sotmetre'ls a discussió pública quan totes les opcions són encara possibles i no s'han abordat els costos de procediment associats a l'evaluació d'impacte ambiental. Així, es creu que la nova legislació pot activar un mecanisme d'incentius (amb un estalvi important en els costos privats de planificació i finançament de la mateixa AIA) animant els promotors a notificar prèviament els seus projectes a l'Autoritat i a presentar-los a un debat públic, en una fase preliminar, quan encara són possibles diferents opcions i encara no s'han incorregut en costos irreversibles.

En definitiva, es busca reduir la discrecionalitat de l'Autoritat per identificar les intervencions a sotmetre a debat públic, configurant el debat públic com una fase obligatòria i, per tant, ordinària dins de determinats procediments de presa de decisions.

El reforçament de determinades previsions que ja es contenien en la norma de 2007

En el procés d'avaluació de la llei de 2013 es considera important reforçar determinades previsions que ja contenia la norma de 2007, en considerar-se que, en caràcter general, tenen un caràcter positiu. En aquest sentit, també s'introdueixen determinades modificacions per maximitzar el seu potencial. Entre elles hi destaquen les següents:

- Les clàusules de flexibilitat en relació amb els mètodes de realització del debat públic, que són variats i poden combinar les eines tradicionals de participació documental amb eines deliberatives, també mitjançant el suport de mitjans telemàtics i eines d'informació. Es confirma així la disciplina i flexibilitat legislativa toscana del 2007 amb la del 2013, que no diu gaire sobre els mètodes concrets de conduir el debat per deixar un marge d'elecció sobre els tipus d'intervenció més adients. En aquest sentit, la norma, com l'anterior, no estableix les modalitats de realització del procés participatiu, en l'entesa que els mètodes procedimentals han de ser flexibles i s'han de definir cas per cas. Així, la llei combina la necessitat de normes i principis amb la flexibilitat dels procediments que es definiran, de tant en tant, per l'Autoritat i pels proposants. Tanmateix, la llei de 2013 reforça la necessitat d'identificar uns mínims processals que permetin experimentar un mode dialògic de formació de la decisió pública mitjançant l'exigència del respecte d'uns principis fonamentals de la democràcia deliberativa: la informació, la discussió pública igualitària (pel que fa a l'accés als espais de debat i l'expressió d'opinions en aquests) i inclusiva, la predeterminació necessària de les normes i el temps necessaris per a realitzar el procés i la necessària motivació de la decisió relativa al seguiment o no de les conclusions del debat públic.
- Es confirmen els mecanismes per fer valdre i donar publicitat al Debat Públic:
 - Un cop finalitzat el debat, el responsable del procediment lliura un informe a l'Autoritat on es fa referència al procés adoptat i als arguments plantejats durant el debat i a les propostes finals a les quals ha donat lloc (art. 12). L'autoritat, comprovada la regularitat del procediment participatiu, pren nota de l'informe i el fa públic.

- En els noranta dies següents a la publicació de l'informe, el subjecte proposant declara públicament si té la intenció de renunciar al projecte o presentar-ne un alternatiu; si vol proposar modificacions al projecte, indicant-ne les que pretén implantar, o continuar donant suport al mateix projecte sobre el qual s'ha fet el debat públic, motivant els motius d'aquesta elecció.
 - L'Autoritat assegura, també mitjançant la publicació al Butlletí Oficial de la Regió, una publicitat adequada a l'informe del debat públic i a les declaracions del subjecte promotor.
- Des del punt de vista de la titularitat de la participació, la llei de 2013 confirma l'exclusió dels grups i associacions socials organitzades. De fet, confereix el dret de participació només a les persones físiques (a les associacions no se'ls reconeix el dret a presentar projectes, ni a participar-hi).
 - La llei de 2013 modifica l'estructura de l'Autoritat mitjançant la seua transformació en un òrgan col·legiat format per tres membres (abans era un), dos dels quals són designats pel Consell Regional i un pel President d'aquest. Aquests components s'han d'escollir entre "persones amb experiència contrastada en metodologies i pràctiques participatives". La durada del seu mandat es fixa en cinc anys, a comptar des del nomenament, i per tant no està vinculada al venciment de la legislatura autonòmica.

La regulació de la participació a l'escala local mitjançant el suport als processos participatius locals

L'altra eina de participació prevista per la legislació toscana consisteix en el suport regional als processos de participació local que pot ser promogut per una autoritat local, un grup de ciutadans -també estrangers residents o apàtrides-, per una escola o un empresa que té un projecte amb un impacte important en el territori. En relació amb el suport als processos participatius locals la llei del 2013 no canvi l'estructura de la primera llei de participació ja que aquesta s'entén que va tindre un èxit considerable, i la reforma només té com a objectiu la simplificació dels procediments.

De fet, en el procés d'avaluació s'identifica que s'han dut a terme nombrosos projectes que han abordat qüestions ben diferents: la reurbanització, els instruments urbanístic-territorials, els pressupostos participatius i les polítiques de salut i social. La majoria de les sol·licituds de suport van ser realitzades per les autoritats locals, mentre que les iniciatives presentades per la societat civil van tenir un paper marginal. Sobre aquests tràmits de sol·licitud de suport econòmic, metodològic i organitzatiu, la llei de 2013 intervé de manera significativa en el sentit de simplificar i fer més accessible l'activitat en qüestió.

El suport regional als processos participatius locals es troba regulat als art. 13 a 18 de la norma de 2013. Aquest capítol de la llei regula els procediments de suport als processos participatius locals. S'han introduït algunes innovacions importants, en particular per simplificar els tràmits. Entre les previsions que s'inclouen hi trobem les següents:

- Respecte a la versió anterior de la llei es va considerar oportú distingir, per no agreujar els costos i deures dels promotors (especialment dels Ajuntaments), entre la presentació d'un projecte participatiu real, definit en tots els seus detalls i la sol·licitud inicial presentada a l'autoritat. D'aquesta manera es supera la situació que sovint s'ha plantejat (una mena de cercle viciós) en què els proposants s'han vist obligats a elaborar una sol·licitud i un projecte acabat, sense tenir cap certesa sobre l'acceptació de la mateixa sol·licitud. Així, la llei de 2013 preveu una fase preliminar i obliga als proposants a presentar una sol·licitud prèvia sobre la qual l'Autoritat de participació expressa una valoració d'admissibilitat (segons la rellevància, els aspectes metodològics i organitzatius, etc.), després de la qual els proposants presenten el projecte real, definit en tots els seus detalls. Així doncs, segons l'art. 15 de la llei en qüestió, un cop admesos els avantprojectes, els proposants disposen d'un termini de trenta dies per presentar el projecte analític.
- Les activitats participatives subvencionables les realitzen íntegrament els promotors, mentre que l'Autoritat té una funció de control. De fet, en el moment de l'admissió, pot aportar indicacions o condicions encaminades a la millora del projecte i del procés participatiu (modalitats d'execució complementàries, coordinació de projectes similars, mètodes de participació) i no pot atorgar suport si el projecte analític no s'ajusta al contingut de l'avantsol·licitud. A diferència del debat públic, la sol·licitud de suport també es pot fer quan el tràmit ja s'ha iniciat, però en la sol·licitud cal indicar la fase del procediment de presa de decisions per garantir que el procés participatiu es pugui dur a terme quan encara és possible influir en la decisió final.
- Cal destacar la redacció de l'article 16, apartat 1, lletra a), que es confirma i es reforça respecte a la llei anterior, perquè té una importància especial. Aquí es preveu que les sol·licituds presentades per les entitats locals siguin admeses si presenten, juntament amb la resta de requisits, una "declaració amb la qual l'òrgan es compromet a tenir en compte els resultats dels processos participatius o, en tot cas, a motivar públicament i puntualment la parcial o no acceptació". Es tracta d'un pas fonamental, ja que s'estableix així la relació entre l'aportació que pot venir d'un procés participatiu i el compromís de les institucions d'avaluar els resultats o, en tot cas, de justificar públicament la seva actitud davant el que ha sorgit de la discussió pública.
- Es confirma la institució del "memoràndum d'entesa" entre la Regió i els ens locals, ja que aquesta s'ha identificat que és una eina útil i decisiva, ja que representa l'acte amb què un ens local que pretén impulsar un procés participatiu, i per això rep suport autonòmic, es compromet a complir voluntàriament els tràmits de la llei autonòmica. El protocol pot preveure formes de suport, en matèria de logística, metodologia, organitzatiu, de recursos financers, tecnologies de la informació i formació professional, afavorint aquelles entitats que donen estabilitat a les pràctiques participatives. És l'art. 20, preveu la possibilitat que la Regió i els ens locals subscriuguin un memoràndum d'entesa per compartir els principis de la llei de participació, per a l'acceptació voluntària dels tràmits que hi preveuen, la suspensió de l'adopció o l'execució dels actes administratius de la seva pròpia competència. D'aquesta manera

no és necessari trobar un acord a cada sol·licitud de suport de tant en tant ja que les institucions s'obligaran prèviament a compartir el procediment participatiu.

- Més informació: <https://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione>
 - Municipis que han adoptat el protocol: <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/126066372/elenco+protoc+olli+sottoscritti+lr+46.pdf/568c01a2-9154-1e0e-267a-831a63ba8a00?t=1662543189185>
 - Annex IV d'aquest text: memoràndum d'entesa traduït
- Entre els nous criteris amb què l'Autoritat avalua la possible acceptació d'una sol·licitud, cal esmentar el previst a la lletra b) de l'apartat 4 de l'article 14: és a dir, "una avaluació dels costos del procés participatiu, en comparació amb el costos del projecte, de l'obra o intervenció objecte del propi procés participatiu" (per evitar que els costos del procés participatiu siguin desproporcionats als costos de l'objecte del procés participatiu mateix); i el que estableix l'apartat 2, lletra d), la concreció dels "recursos financers possiblement ja destinats a la realització de les obres, intervencions o projectes relatius a l'objecte del procés participatiu" (per evitar, com passa de vegades, que un ajuntament proposa un procés participatiu sense cap previsió de temps i recursos disponibles). Així mateix, es preveu que quan la sol·licitud sigui presentada per les entitats locals, l'Agència avalua com a prioritaris els projectes que, a més del que estableix l'apartat 1: a) donen continuïtat, estabilitat i transparència als processos de participació en les pràctiques de l'Ajuntament; b) tinguin una dimensió integrada i intersectorial; c) siguin presentats en forma associada per diverses autoritats locals; d) utilitzen la xarxa telemàtica toscana a què es refereix la Llei autonòmica de 26 de gener de 2004, n. 1; e) contribueixin a un desenvolupament coherent amb els objectius establerts a la Comunicació de la Comissió Europea de 3 de març de 2010 (Europa 2020: una estratègia per a un creixement intel·ligent, sostenible i inclusiu).
 - Els projectes proposats pels centres educatius han tingut una importància considerable i, per això, la llei de 2013 va introduir, a l'art. 19, un apartat ad hoc dedicat als processos participatius proposats per les institucions educatives, distingint temps i maneres de presentar i dur a terme aquests processos.

Referències:

- <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>
- De Santis, Valeria. (2013). La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione. *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*.
- **Proposta normativa:**

Es fa a continuació una proposta de translació al nostre model jurídic d'alguns dels continguts de garantia institucional continguts a la llei toscana que considerem poden ser més interessants

per una llei de participació avançada, especialment pel que fa a l'establiment d'una autoritat encarregada de la garantia i foment dels processos i d'altres garanties institucionals:

- ***Autoritat per la garantia i foment dels processos participatius:***

1. *Es constitueix l'Autoritat per la garantia i foment dels processos participatius com a òrgan independent de la Generalitat de Catalunya, amb plena autonomia funcional i independència per al desenvolupament de les seves funcions. L'Autoritat estarà composta per 5 persones escollides per majoria de 3/5 pel Parlament de Catalunya entre persones amb experiència reconeguda en metodologies i pràctiques participatives i els seus membres, triades per cinc anys sense possibilitat de renovació, actuaran amb l'estatut d'independència propi de les autoritats independents.*

(en aquest sentit la proposta pot tindre major o menor desenvolupament dependent del que es vulga incloure a la llei, i es poden donar més detalls i fins i tot una proposta de regulació a partir de models previs propis del nostre ordenament jurídic més detallats, cas de ser demanat, però en aquest punt ens cenyim a una proposta de regulació exclusivament limitada a les línies essencials del model)

2. *L'Autoritat haurà de contar amb els mitjans materials i personals necessaris per dur a terme la seua activitat.*
3. *Funcions mínimes de l'Autoritat:*
 - a. *Assessorament i foment respecte de totes les administracions catalanes respecte de qualsevol procés participatiu i acompanyament en el disseny quan se li demane ajuda, especialment respecte dels municipis més petits.*
 - b. *Resolució dels recursos administratius previstos en aquesta llei respecte dels processos participatius, en substitució al règim de recursos ordinari (alçada i reposició) previ a la via contenciós-administrativa i protecció dels drets dels participants en els processos.*
 - c. *Activació dels mecanismes de participació en els casos previstos per aquesta llei.*
 - d. *Avaluació ex post dels processos participatius i realització d'una memòria anual amb avaluació i propostes de millora.*
 - e. *Publicació electrònica de tots els documents i resultats de tots els processos participatius realitzats a Catalunya.*

- ***Previsió de processos participatius deliberatius necessaris:***

1. *Es preveu la necessitat de realitzar processos participatius deliberatius necessàriament sobre les obres, projectes i intervencions d'una especial rellevància ambiental, territorial, paisatgístic, social, cultural i econòmica, i en concret respecte de:*
 - a. *Obres o actuacions d'iniciativa pública amb inversions totals superiors a cinquanta milions d'euros, llevat d'obres de mantenimnt o d'intervencions d'urgència.*
 - b. *Obres o actuacions d'iniciativa privada amb inversions totals superiors a cinquanta milions d'euros que hagen de tindre legalment una avaluació d'impacte ambiental obligatòria.*
 - c. *Per a aquelles obres o actuacions públiques amb inversions totals superiors als deu milions d'euros, quan així o considere l'Autoritat de garantia.*

- d. Qualsevol altra iniciativa respecte de la que pugui ser prevista legalment la necessària realització d'un procés participatiu deliberatiu per la seva aprovació. (a més de la concreció de tots aquests elements i detalls addicionals sobre el procediment, resulta essencial la coordinació normativa entre aquests processos i els procediments administratius de declaració d'impacte ambiental, que hauran de ser regulats normativament).

- Regulació de l'obligatorietat d'assistència i mecanismes de suport als municipis i d'altres administracions:

1. L'Autoritat de garantia haurà de donar suport i assistència, mitjançant els seus mitjans materials i personals, als processos participatius dels municipis de menys de 20.000 habitants i del sector públic instrumental de les administracions públiques catalanes, incloses les Universitats públiques catalanes, cas que aquestes demanen aquesta assistència.
2. El suport i assistència haurà de suposar, necessàriament:
 - a. Participació des de l'origen en el disseny del procés en totes les fases..
 - b. Establiment d'un marc normatiu i directrius sobre la tramitació de tot el procediment o organització de totes les seves fases i totes les actuacions.
 - c. Avaluació ex ante i ex post del procés.
 - d. Garantia i supervisió dels drets dels participants en el procés.
 - e. Resolució dels recursos que s'hi puguem plantejar respecte dels processos, en els mateixos termes que en qualsevol altre procés participatiu.
 - f. Posada a disposició d mitjans materials i personals de suport perquè, sota la responsabilitat de l'administració corresponent, es puguin dur a terme totes les actuacions necessàries de suport material al procés participatiu en qüestió.

4. Un model de garantia de la inclusivitat en la participació pel que fa als drets lingüístics dels participants

Estudi de cas: La regulació dels drets lingüístics de les persones participants als processos participatius previstes a Bèlgica i, en concret, a Brussel·les (en tant que comunitat lingüística on hi ha tradicionalment més conflictes a Bèlgica per aquesta qüestió)

Com ja es va indicar en el primer informe, a Bèlgica, donada l'existència de diverses comunitats lingüístiques i la importància i cura amb que es tracta aquesta qüestió al seu marc jurídic, s'han establert diferents mecanismes amb l'objectiu de garantir els drets lingüístics de les persones participants en les comissions deliberatives el Parlament regional de Brussel·les⁴⁷. S'ha de tindre en compte que Brussel·les és la comunitat lingüística més homogènia de les existents a Bèlgica, en tant que enclavada dins la zona flamenca però amb una majoria clara de parlants francòfons a la ciutat i la seua corona metropolitana, conseqüència del fet que el francès havia estat tradicionalment l'idioma administratiu del Regne de Bèlgica durant el segle XIX, d'una banda, i, ja al segle XX, de la molt important immigració des de la zona valona del país. Per

⁴⁷ Vrydagh, J. et al., "Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/7 (n° 2492), pp. 5-68.

aquesta raó, en els processos participatius a Brussel·les la qüestió lingüística reb es tractada amb una particular cura i atenció, per tal d'evitar els possibles conflictes que han sovintejat per aquestes raons, per garantir els drets de tots els participants als processos participatius i, per últim, per garantir una efectiva representativitat de les diferents composicions de la comunitat lingüística en els processos. En aquest sentit:

- Es tracta de fer una selecció representativa de persones procedents de cadascuna de les dos principals comunitats lingüístiques a Bèlgica (francesa i flamenca). També tracten d'assolir una representació de persones procedents d'altres comunitats lingüístiques. De fet, en mitjana es calcula que un 5% de les persones que participen en aquestes comissions no tenen un nivell suficient de francès o neerlandès per participar.
- Tota la informació s'envia necessàriament tant en francès com neerlandès. A més, la invitació enviada a les potencials participants es troba traduïda en format àudio a les cinc llengües que més es parlen en la regió de Brussel·les a banda de francès i neerlandès (anglès, espanyol, àrab, italià i alemany) en la pàgina web democratie.brussels i això amb independència del caràcter oficial o no d'aquestes llengües.
- Les intervencions durant els processos participatius s'han de fer en francès o neerlandès, però es garanteix que es tradueixen a l'altre idioma de manera simultània.
- A més, amb l'objectiu de garantir la comprensió lingüística de les persones que no parlen francès ni neerlandès com primera llengua, s'ha establert un "*buddy system*" o sistema d'amics o companys en el que es creen parelles de participants que parlen la mateixa llengua amb l'objectiu d'ajudar-se entre ells o elles a comprendre i participar en els debats. Addicionalment, s'assigna un traductor o traductora a les persones per a les que no es pugui trobar parella, per que no hi ha cap altra persona que parli el seu idioma. Aquest traductor o traductora rep la denominació d'ajudant i la seva activitat es troba remunerada, algunes ocasions, aquesta persona pot ser un familiar de la persona participant en la comissió deliberativa.
- Així, abans de la primera reunió s'organitza una sessió informativa en què es pregunta a les persones participants quina es la seua primera llengua, amb l'objectiu d'assegurar que es garanteixen els seus drets lingüístics.
- També s'ha creat la figura dels i les facilitadors/es, que són persones contractades per gestionar i assegurar la bona marxa de les deliberacions. Aquestes persones són generalment plurilingües (que parlen anglès, àrab i altres llengües diferents del francès i l'holandès) i s'ha detectat que aquest fet contribueix a assolir una major integració de totes les persones participants.
- Després de cada sessió es realitza una avaluació relativa a si s'han respectat correctament els drets lingüístics de totes les persones participants. A més, aquesta qüestió també s'analitza en els informes d'avaluació del funcionament de les comissions.

En relació amb el finançament, i donat els costos addicionals que aquestes exigències en matèria lingüística, s'ha de tindre en compte que:

- Actualment, cada comissió deliberativa disposa d'un pressupost de 100.000 €.
- Cada dos anys es fa una avaluació per determinar si es necessiten més mitjans financers i recursos humans.
- Es determina reglamentàriament que els ciutadans i ciutadanes que participen en les comissions deliberatives rebran remuneració determinada, en cada cas, per la Mesa del Parlament⁴⁸.

- **Proposta normativa:**

Pel que fa a una possible proposta normativa, considerem que la legislació en tramitació a Catalunya ha de contindre previsions respecte de la inclusivitat lingüística, donat el caràcter plurilingüe de la societat catalana i l'existència i reconeixement de tres llengües oficials, més enllà de les disposicions lingüístiques de garantia dels procediments administratius, perquè la naturalesa dels procediments participatius obliguen a una particular cura, que vaja més enllà de les garanties respecte dels drets lingüístics dels ciutadans en els procediments administratius comuns. Una possible regulació dels drets lingüístics als procediments administratius de tipus participatiu o en els processos participatius deliberatius, en aquest sentit, hauria de contindre, al menys, les següents previsions:

- ***Drets lingüístics de les persones participants en tots els processos participatius.***
 1. *L'Administració responsable de qualsevol procés participatiu haurà de garantir un règim de drets lingüístics dissenyat per garantir la inclusivitat de totes les persones i grups de persones que puguen tindre un legítim interès en la participació en el procés sense que hi haja barreres lingüístiques que hi puguen suposar un obstacle. En aquest sentit, el disseny de tots els processos participatius haurà de tindre en compte sempre aquest element i preveure les mesures escaients, adaptades al cas concret.*
 2. *En concret, tots els processos participatius hauran de garantir que tota la informació rellevant mínima necessària per poder garantir una participació materialment efectiva estiga disponible en totes les llengües oficials del territori. A més, com a qualsevol procediment administratiu, es garantirà el dret a participar empreant qualsevulla de les llengües oficials, a elecció del ciutadà o de la persona participant.*
 3. *Quan un procés participatiu, per la matèria tractada o pel territori en què es desenvolupe, pugui afectar a una comunitat lingüística rellevant per les seues dimensions, i en tot cas quan al menys un 5% dels potencials destinataris d'una iniciativa tinguen una llengua d'ús habitual diferent de qualsevulla de les llengües oficials, l'Administració responsable del procés haurà de garantir que hi haja una informació suficient també en aquesta llengua, amb traducció, encara que siga oral disponible electrònicament, de tots els documents rellevants i previsió d'intèrprets per les sessions participatives orals, així com les mesures d'assistència escaients per garantir que els possibles participants en models de participació com assemblees o panells ciutadanes que tenen com a*

⁴⁸ http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/04/reglement_fr-1.pdf

llengua d'us habitual una llengua diferent a les oficials puguen exercir efectivament les seves funcions i garantir la representativitat i inclusivitat en el procés.

4. Addicionalment, i sempre amb la finalitat de garantir la inclusivitat i participació efectiva de totes les persones en els processos participatius regulats en aquesta llei, les Administracions públiques responsables dels processos podran prendre qualsevol altra mesura que es considere proporcional i necessària per garantir els drets lingüístics dels participants.

5. Totes les Administracions públiques que realitzen processos participatius hauran d'avaluar, una vegada conclòs el procés, i en el marc de l'avaluació ex post prevista en aquesta llei, el respecte a les previsions en matèria de protecció dels drets lingüístics previstes en aquest article. Així mateix, aquesta avaluació haurà d'incloure el cost econòmic que ha suposat la garantia dels drets lingüístics, a efectes de la necessària previsió futura ex ante, si és el cas, de dotacions pressupostàries addicionals per a futurs processos participatius.

5. Ampliació de les referències jurisprudencials sobre la possibilitat de cessió d'espais i equipaments públics per la seva gestió mitjançant processos participatius i proposta normativa en relació a la gestió d'espais

Com ja es va indicar a la primera part d'aquest informe, la cessió d'espais o equipaments públics dins l'estructura i organització de processos participatius és relativament habitual a alguns models comparats, essencialment al britànic, però no és senzill traslladar el model a les nostres coordenades jurídiques. Això sí, que la gestió sigui més o menys participada o que la pretensió del poder públic sigui dedicar l'equipament a una gestió cooperativa i a partir de processos de participació ciutadana mitjançant associacions o entitats privades o del tercer sector que puguin fer d'intermediàries, però, pot ser un element que el nostre model de contractes-concessions públics pot vàlidament tindre en compte per prioritzar aquests models en la gestió de determinades infraestructures.

Com ja es va explicar aquesta aplicació de la Llei de contractes del sector públic de 2017, introduint previsions (que poden ser tant legalment consolidades, almenys per certs casos, com per gestió de cada contracte als plecs de contractació), ha estat recentment confirmada com plenament conforme al Dret de la Unió Europea per Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 14 de juliol de 2022 (ECLI:EU:C:2022:559). Aquesta sentència, que analitza la prioritat explícitament concedida dins la Llei valenciana 3/2019, de Serveis Socials Inclusius de la Comunitat Valenciana als acords de prestació i acció concertada amb entitats privades d'iniciativa social, excloent de la licitació als operadors amb ànim de lucre, per la prestació de determinats serveis socials d'assistència a persones, és de gran importància, perquè amplia notablement la capacitat de les Administracions Públiques per optar per polítiques, si així ho consideren, de priorització absoluta perquè, dins els processos de selecció de contractistes per la gestió de serveis (i anàlogament, també d'infraestructures i equipaments) públics a partir de criteris socials i per part d'associacions i estructures no mercantils, que encara que hagin de fer guanys per al manteniment de la prestació i pagar a les persones que hi treballen, no persegueixen el benefici econòmic mercantil sinó una gestió amb criteris cooperatius o comunitaris. La sentència, que confirma la jurisprudència europea que en aquestes matèries

no dubta en considerar que aquest tipus de relacions entre poder públic i associacions o entitats ciutadanes són de tipus onerosos i llavors han de ser analitzades amb la lògica de la llei de contractes, encara que siguin en favor d'entitats sense ànim de lucre, també accepta, però, que el Dret de la Unió Europea consagra una àmplia capacitat de discreció de les autoritats nacionals per fer que els serveis d'interès econòmic general es prestin de la manera més propera possible a les necessitats dels ciutadans (§85):

“Per tant, com confirma el considerant 114 de la Directiva 2014/24, el règim jurídic que aquesta estableix a l'article 76 es caracteritza per l'ampli marge de maniobra de què disposen els Estats membres per organitzar, de la manera que considerin més oportú, la elecció dels prestadors dels serveis enumerats a l'annex XIV de l'avantddita Directiva. Així mateix, se'n desprèn considerant que els Estats membres també han de tenir en compte el Protocol núm. 26, que consagra, en particular, l'àmplia capacitat de discreció de les autoritats nacionals per fer que els serveis d'interès econòmic general es prestin del manera el més propera possible a les necessitats dels usuaris.”

Així, el Tribunal consagra expressament la idea que l'exclusió d'empreses i operadors amb ànim de lucre no és contrària al principi d'igualtat quan hi ha raons justificades per circumstàncies objectives, respectant sempre els principis d'igualtat de tracte i transparència, i que una d'aquestes pot ser la consideració que el requisit de no perseguir ànim de lucre sigui un element essencial del model de gestió i de servei que es pretén dur a terme per les seves característiques (§§ 87-88):

“(§87). Pel que fa, en primer terme, al principi d'igualtat de tracte dels operadors econòmics, el fet que les entitats privades amb ànim de lucre no tinguin la possibilitat de participar en aquests procediments d'adjudicació de contractes públics constitueix una diferència de tracte entre els operadors econòmics contrària a aquest principi, llevat que aquesta diferència estigui justificada per circumstàncies objectives (vegeu, per analogia, les sentències d'11 de desembre de 2014, Azienda sanitària local núm. 5 «Spezzino» i altres, C-113/13, EU:C:2014:2440, apartat 52, i de 28 de gener de 2016, CASTA i altres, C-50/14, EU:C:2016:56, apartat 56). (§88) En aquest sentit, cal recordar que un Estat membre pot, en el marc de la competència que conserva per ordenar el sistema de seguretat social, considerar que un sistema d'assistència social implica necessàriament, per assolir el seu objectiu, que l'admissió d'operadors privats en aquest sistema en qualitat de prestadors de serveis d'assistència social estigui supeditada al requisit que no perseguixin cap fi lucratiu (sentències de 17 de juny de 1997, Sodemare i altres, C-70/95, EU:C:1997:301, apartat 32, i d'11 de desembre de 2014, Azienda sanitària local n. 5 «Spezzino» i altres, C-113/13, EU:C:2014:2440, apartat 58).”

Aquestes possibilitats, com és ben evident, resulten clarament vinculades a idees d'universalitat i de solidaritat, com es pot veure en el cas analitzat en concret pel Tribunal (§90):

“Així, doncs, el recurs exclusiu a les entitats privades sense ànim de lucre per garantir la prestació d'aquests serveis socials pot estar motivat tant pels principis d'universalitat i de solidaritat, propis d'un sistema d'assistència social, com per raons d'eficiència econòmica i d'adequació, atès que permet que aquests serveis d'interès general siguin prestats en condicions d'equilibri econòmic en l'ordre pressupostari, per entitats constituïdes essencialment per servir l'interès general i les decisions del qual no es guien, com assenyala el Govern espanyol, per consideracions purament comercials (vegeu, per analogia, la sentència de 28 de gener de 2016, CASTA i altres, C-50/14, EU:C:2016:56, apartat 57).”

La qual cosa no és sense algunes restriccions, que se sintetitzen a la §92:

“Referent a això, d'una banda, el Tribunal de Justícia ha tingut ocasió de precisar, a propòsit de contractes públics per als quals la Directiva 2014/24 encara no era aplicable, que, per complir aquests requisits, les entitats privades a què es reserven aquests contractes en virtut de la normativa de l'Estat membre de què es tracti no poden perseguir objectius diferents dels esmentats a l'apartat anterior, ni obtenir cap benefici, ni tan sols indirecte, pel fet de realitzar les seves prestacions, independentment del reemborsament dels costos variables, fixos i permanents necessaris per subministrar-les. Tampoc no poden proporcionar cap benefici als seus membres. A més, l'aplicació d'aquesta normativa no es pot estendre fins a cobrir pràctiques abusives d'aquestes entitats o membres. Així, les entitats esmentades només podran recórrer a l'ús de treballadors dins dels límits necessaris per al seu funcionament normal i respectant els requisits establerts per la normativa nacional sobre aquest tema, podent, per la seva banda, els voluntaris obtenir únicament el reemborsament de les despeses efectivament suportades a conseqüència de la prestació de l'activitat, dins dels límits establerts prèviament per les entitats privades mateixes (vegeu, en aquest sentit, les sentències de l'11 de desembre de 2014, Azienda sanitària local n. 5 «Spezzino» i altres, C 113 /13, EU:C:2014:2440, apartats 61 i 62, i de 28 de gener de 2016, CASTA i altres, C 50/14, EU:C:2016:56, apartats 64 i 65).”

Adicionalment, això sí, les §§96-97 exigeixen com a caràcter general que els processos d'adjudicació hagin de ser transparents, competitius i sense que càpiga adjudicació directa, a tall de controls addicionals que han de ser tinguts en compte:

“(§96) Cal afegir, a més, que l'article 76 de la Directiva 2014/24 s'oposa, en canvi, que aquests contractes públics es puguin adjudicar directament, sense un procés competitiu, a una entitat sense ànim de lucre que no sigui una entitat de voluntariat (vegeu, en aquest últim respecte, la sentència de 28 de gener de 2016, CASTA i altres, C-50/14, EU:C:2016:56, apartat 70). Per contra, aquest article exigeix que, abans de procedir a aquesta adjudicació, el poder adjudicador compari i classifiqui les ofertes respectives de les diferents entitats sense ànim de lucre que hagin manifestat el seu interès, tenint en compte, en particular, el preu d'aquestes ofertes, encara que aquest preu estigui constituït, com en el cas de actuacions, pel total dels costos el reemborsament dels quals haurà de garantir el poder adjudicador..

(§97) Pel que fa, en segon terme, al principi de transparència, aquest exigeix del poder adjudicador un grau de publicitat adequat que permeti, d'una banda, obrir a la competència els procediments d'adjudicació i, de l'altra, controlar-ne la imparcialitat possibilitar qualsevol operador interessat decidir concórrer a licitacions sobre la base de tota la informació pertinent i garantir que no hi hagi risc de favoritisme i arbitrarietat per part del poder adjudicador. L'obligació de transparència implica, doncs, que tots els requisits i condicions del procediment de licitació estiguin formulats de forma clara, precisa i inequívoca, per tal que, d'una banda, tots els licitadors raonablement informats i normalment diligents puguin comprendre'n l'abast exacte i interpretar-los de la mateixa manera i, per altra banda, es delimiti el poder discrecional de l'entitat adjudicadora i aquesta pugui comprovar efectivament que les ofertes presentades pels licitadors responen als criteris que regeixen el procediment de què es tracti (vegeu, a aquest sentit, les sentències de 16 de febrer de 2012, Costa i Cifone, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, apartat 73, i de 4 d'abril de 2019, Allianz Vorsorgekasse, C-699/17, EU:C:2019:290, apartats 61 i 62 i jurisprudència citada)”.

Com es pot comprovar el Tribunal de Justícia de la Unió Europea admet un model d'exclusió dels prestadors amb ànim de lucre i concentrar els processos de selecció en altres entitats

malgrat que s'estigui operant amb lògica contractual-concessional, la qual cosa permet, garantint que no hi hagi benefici per als membres ni abusos, i que hi hagi només reemborsament estricte de les despeses efectivament suportades per la prestació de l'activitat, idear models de gestió col·laborativa i participativa amb associacions ciutadanes i dinàmiques comunitàries i participatives, tant a escala local com regional. Per fomentar-les i incentivar-les, d'altra banda, es pot legislar en aquest sentit, però ni tan sols és imprescindible fer-ho. En tot cas, ha de quedar clar que aquestes possibilitats són dinàmiques contractuals, i que encara que poden anar en paral·lel de processos participatius sobre com orientar la gestió i les seues finalitats, o avaluar participativament com s'està duent a terme, són en sentit jurídic independents uns i d'altres: una cosa seria el procés participatiu, on poden actuar entitats veïnals i socials per avaluar o proposar lògiques de gestió i organitzatives; i una altra la gestió en si mateixa del servei públic en qüestió, que pot fer-se en favor d'entitats cíviqes o sense ànim de lucre, però que en si mateixes depenen de la lògica contractual expressada i amb les limitacions i marc jurídic expressat en les parts de la jurisprudència citada. El que sí es pot fer és legislar sobre aquests possibilitats d'acompanyament i superposició i en aquest sentit fem la proposta normativa corresponent.

- **Proposta normativa:**

- ***Gestió d'equipaments públics i processos participatius i de participació deliberativa ciutadana***

1. *Per la gestió d'espais i equipaments públics, així com per la provisió de determinats serveis a la ciutadania, les Administracions públiques, tant autonòmiques com locals, podran organitzar processos participatius o dinàmiques de tot tipus de participació deliberativa ciutadana a fi de definir:*
 - a. *Finalitats i objectius de la gestió o prestació.*
 - b. *Objectius i finalitats socials i cíviqes que han de ser obligatòriament aconseguides per la gestió directa o indirecta decidida per l'Administració pública corresponent.*
 - c. *Cas que l'Administració decidisca un model de gestió directa o un model de gestió indirecta a càrrec d'entitats cíviqes, socials o sense ànim de lucre dins les possibilitats admeses a partir de la legislació europea en matèria de contractació pública, designació de membres per als òrgans de control i supervisió de la prestació.*
2. *Igualment, els processos de participació podran ser emprats, en els casos de gestió directa o de gestió indirecta a càrrec d'entitats cíviqes, socials o sense ànim de lucre dins les possibilitats admeses a partir de la legislació europea en matèria de contractació pública, per l'avaluació durant l'execució del contracte i a la seua finalització, i l'Administració pública responsable podrà obligar-se a exercir les seues competències respecte de la gestió del contracte en qüestió a partir de les avaluacions i determinacions preses als processos participatius.*

Bibliografia referenciada al llarg de l'estudi

- ALEMANNI, A. (2022), "Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU", <https://ssrn.com/abstract=4232168> (consulta 01/12/2022)
- ALEMANNI, A. (2009), "The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?", *European Law Journal*, 15(3), 382-400.
- BOIX PALOP, A. i GIMENO FERNÁNDEZ, C. (2020), *La millora de la qualitat normativa. Estudi comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*, PUV.
- BOGDANDY, A. von (2012), "The European lesson for international democracy: the significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations", *European Journal of International Law*, vol. 23, 315-334.
- CHASE, P. i SCHLOSSER, A., (2015), "Better Regulation –An Ongoing Journey", *European Journal of Risk Regulation*, 6(33), 371-379.
- COMISSIÓ EUROPEA (2019), "'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities", Special Report n° 14/2019.
- DAVIDSON I ELSTUB (2013), "Deliberative and Participatory Democracy in the UK", *The British Journal of Politics and International Relations*, 16:3, 367-385.
- DEMOCRATIE BRUSSELS <<https://democratie.brussels/>> (consulta 19/11/2022)
- GERBER, M MUELLER, S. (2018), "When the people speak – and decide: deliberation and direct democracy in the citizen assembly of Glarus, Switzerland", *Policy and Politics*, 46:3, 371–390.
- HARTZ-KARP, J., CARSON, L., I BRIAND, M. (2018), "Deliberative Democracy as a Reform Movement", a Bächtiger, A., Dryzek, J.S., Mansbridge, J, i Warren, M. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*.
- MAIR, P. (2013), *Ruling the Void. The Hollowing of Western democracies*, Verso.
- MARTÍNEZ DALMAU, R. (2012), "El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n° 11, 1-15.
- MASS LBP (2017), *How to Run a Civic Lottery. Designing fair selection mechanisms for deliberative public processes*, Accessible a https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5aafb4b66d2a7312c182b69d/1521464506233/Lotto_Paper_v1.1.2.pdf (consulta 01/12/2022)
- MOSKOVIC, J., SAINTRAIT, F. I REDMAN, K. (2020), "The Brussels Deliberative Committees Model", *newDEMOCRACY*, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2021/04/RD-Note-Brussels-Deliberative-Committees-Model.pdf> (consulta 01/12/2022)
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A. (2008), "Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social", en Ávila Santamaría, R., Grijalva Jiménez, A. & Martínez Dalmau, R. (eds.) (2008): *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional.
- NOGUERA, A, i NAVAS, (2016), *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador de 2008*, Tirant Lo Blanch.
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris.

- PINO, E.; COLINO, C. (2007) Un Fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España). Madrid: CSIC, Documento de Trabajo, n. 6/7, pp. 1-33.
- RAMÍREZ, F. (2014), "El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional", en AAVV. *Democracias en Movimiento*, UNAM.
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, A. (2016), "Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?", *132 Universitas*, 349-388.
- VICIANO PASTOR, R. i MARTÍNEZ DALMAU, R., (2012), "Fundamento teórico del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", en Viciano Pastor, R. (ed.), *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch.

Annex I. Referències normatives bàsiques en matèria de participació ciutadana en la Constitució de la República de l'Equador

Art. 1.- la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución;

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Título IV. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER

Capítulo I PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA

Sección I PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Sección II ORGANIZACIÓN COLECTIVA

Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas

Art. 97.- Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir.

Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

Art. 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el **derecho a la resistencia** frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Sección III. PARTICIPACIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y **representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno**, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Art. 101.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Sección IV DEMOCRACIA DIRECTA

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

Art. 104.- (Reformado por los lits. a) y b) del Art. 1 de la Enmiendas s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-

El organismo electoral correspondiente convocará a **consulta popular** por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Capítulo V. FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

Sección I NATURALEZA Y FUNCIONES

Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.

Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.

Art. 206.- Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función. Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley:

1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

Sección II. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Art. 207.- (Reformado por el num. 2 del Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 del Referendum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- **El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.**

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento.

Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. **Promover la participación ciudadana**, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de **rendición de cuentas** de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.

4. Investiguir denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Art. 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.

Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

Título V. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo I PRINCIPIOS GENERALES

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Art. 359.- El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; **y propiciará la participación ciudadana y el control social.**

Sección VII COMUNICACIÓN SOCIAL

Art. 384.- (Reformado por el Art. 14 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró

inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- **El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.**

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. **La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.**

Capítulo II BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES.

Sección I NATURALEZA Y AMBIENTE

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. **El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión**

Capítulo III REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca

restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional

Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

Art. 443.- La Corte Constitucional calificará cual de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso.

Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

Annex II. Exemples de processos de veedurías ciudadanes en 2022

- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN GUACHAPALA, DE LA PROVINCIA DEL AZUAY
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN NABÓN, DE LA PROVINCIA DEL AZUAY
- VEEDURÍA CIUDADANA PARA VIGILAR LA GESTIÓN OPERATIVA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL PROCESO CENSO ECUADOR 2022 QUE DIRECCIONA LA COORDINACIÓN ZONAL 8 DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS INEC
- VEEDURÍA CIUDADANA PARA VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL DE DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN GUAYAQUIL
- VIGILAR LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE POR BOMBEO PARA LA PARROQUIA SAN JOSE DE MORONA FASE 1, EN EL CANTON TIWINZA, PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE BOLÍVAR, DE LA PROVINCIA BOLÍVAR
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRADOR MERCANTIL DEL CANTÓN CAYAMBE, DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE EGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN CELICA, DE LA PROVINCIA DE LOJA
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN OLMEDO, DE LA PROVINCIA DE LOJA
- VIGILAR EL PROCESO DE ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE EQUIPOS COMPUTACIONALES, QUE INCLUYE SERVIDORES, ALMACENAMIENTO, SWITCH SAN Y RACK, POR UN VALOR DE US\$150.600,00 (SIN IVA), MEDIANTE GASTO DE INVERSIÓN A TRAVÉS DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL
- VIGILAR LA FASE PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL DE LA OBRA INTERCAMBIADOR SITIO EX EEASA, CÓDIGO LICO-GADMCSPP-3-2022 CANTÓN PELILEO, EJECUTADO POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SAN PEDRO DE PELILEO, PROVINCIA DE TUNGURAHUA.
- VIGILAR EL CONCURSO ABIERTO DE MERCEDARIOS Y OPOSICIÓN PARA OCUPAR 6 PUESTOS DE AGENTE DEL CENTRO INTEGRADO DE ATENCIÓN AL CLIENTE CONVOCADO POR LA EMPRESA ELÉCTRICA AMBATO REGIONAL CENTRO NORTE S.A. EEASA
- VIGILAR EL PROCESO DE CONCURSO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN LORETO
- VIGILAR LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE POR BOMBEO PARA LA PARROQUIA SAN JOSE DE MORONA FASE 1, EN EL CANTON TIWINZA, PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO
- VEEDURÍA CUDADANA PARA VIGILAR LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DEL PERSONAL DEL HOSPITAL DE DURÁN DR. ENRIQUE ORTEGA MOREIRA Y LA APLICACIÓN DEL DECRETO 060
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN NABÓN, DE LA PROVINCIA DEL AZUAY
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN CUENCA, DE LA PROVINCIA DEL AZUAY
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN CELICA, DE LA PROVINCIA DE LOJA

- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN OLMEDO, DE LA PROVINCIA DE LOJA
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN LIMÓN INDANZA, DE LA PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD; REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN MARCABELÍ, DE LA PROVINCIA DE EL ORO
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN GUACHAPALA, DE LA PROVINCIA DEL AZUAY
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PUBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SAN MIGUEL DE BOLÍVAR, DE LA PROVINCIA BOLÍVAR
- VIGILAR EL PROCESO DE CONCURSO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN EL CARMEN
- VIGILAR LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES PARA LA CIUDAD DE BALSAS (I – ETAPA), CANTÓN BALSAS, PROVINCIA DE EL ORO
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN SANTIAGO DE QUERO, DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN MORONA, DE LA PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO
- VIGILAR LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA VARIOS SECTORES DE LA ZONAS URBANA Y RURAL DEL CANTÓN SANTA ELENA PROVINCIA DE SANTA ELENA
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PUBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN CHILLANES, DE LA PROVINCIA BOLÍVAR
- VIGILAR Y DAR SEGUIMIENTO AL TERCER PROCESO DE SELECCIÓN, EVALUACIÓN Y DESIGNACIÓN DE NUEVOS AGENTES DE TRÁNSITO PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE RIOBAMBA 2022, DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO
- VIGILAR EL PROCESO DE ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE EQUIPOS COMPUTACIONALES, QUE INCLUYE SERVIDORES, ALMACENAMIENTO, SWITCH SAN Y RACK, POR UN VALOR DE US\$150.600,00 (SIN IVA), MEDIANTE GASTO DE INVERSIÓN A TRAVÉS DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRADOR MERCANTIL DEL CANTÓN PEDRO MONCAYO, DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA
- VEEDURÍA CIUDADANA PARA VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL DE DESIGNACIÓN DEL REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN GUAYAQUIL
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DEL REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN CHUNCHI, DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO
- PARA VIGILAR LA FASE FINAL DEL PROCESO COTO-GADMCM-001-2022, CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO CENTRAL DEL CANTÓN MONTALVO
- VIGILAR EL PROCESO DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN, IMPUGNACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL PARA LA DESIGNACIÓN DE REGISTRADOR/A DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL DEL CANTÓN MOCACHE, PROVINCIA DE LOS RÍOS

Annex III. Llei autonòmica 2 d'agost de 2013, n. 46. Debat públic regional i foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals (Butlletí Oficial núm. 39, primera part, de 08.07.2013) de la Toscana (Itàlia)

PREÀMBUL

El consell regional

Vist l'article 117, apartat 4, de la Constitució;

Vist l'article 3, apartat 4, article 4, apartat 1, lletres e), f), m) i z), els articles 58, 59, 62 i 72 dels Estatuts Socials;

Vista la llei de 24 de febrer de 1992, n. 225 (Constitució del Servei Nacional de Protecció Civil);

Atesa la Llei autonòmica de 26 de gener de 2004, n. 1 (Foment de l'administració electrònica i de la societat de la informació i el coneixement en el sistema regional. Reglament de la "Xarxa telemàtica regional de la Toscana");

Atesa la Llei autonòmica de 3 de gener de 2005, n. 1 (Normativa de govern del territori);

Atesa la Llei autonòmica de 23 de novembre de 2007, n. 62 (Disciplina dels referèndums autonòmics prevista per la Constitució i per l'Estatut);

Atesa la Llei autonòmica de 27 de desembre de 2007, n. 69 (Normativa de foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals);

Atesa la Llei autonòmica de 12 de febrer de 2010, n. 10 (Normes sobre avaluació ambiental estratègica "SEA", avaluació d'impacte ambiental "VIA" i avaluació d'impacte);

Atesa la Llei autonòmica de 28 de juliol de 2011, n. 34 (Parlament regional d'estudiants de la Toscana);

Atesa la Llei autonòmica d'1 d'agost de 2011, n. 35 (Mesures d'acceleració per a la construcció d'obres públiques d'interès estratègic regional i per a la construcció d'obres privades. Modificació de la Llei autonòmica núm. 76, de 3 de setembre de 1996 "Disciplina dels convenis programa");

Atesa la Llei autonòmica de 10 de desembre de 2012, n. 72 (Ampliació del termini per a la derogació de la Llei autonòmica de 27 de desembre de 2007, núm. 69 "Normativa de foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals");

Vista la Resolució del Consell Comarcal de 19 de desembre de 2012, n. 168 (Sobre les directrius per a la revisió de la Llei autonòmica de 27 de desembre de 2007, núm. 69 "Normativa de foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals");

Atès el reglament dictat amb Decret del President del Consell de Ministres de 10 de maig de 2018, n. 76 (Reglament que recull les modalitats d'execució, els tipus i els llindars de mida de les obres sotmeses a debat públic); (25)

Tenint en compte el següent:

1. La participació en l'elaboració i formació de les polítiques regionals i locals constitueix un aspecte qualificatiu de l'ordenament jurídic toscà i constitueix un dret del ciutadà, que l'estatut regional imposa en totes les fases de definició, implementació i avaluació de les decisions;

2. La Regió ha perseguit i fomentat l'exercici d'aquest dret amb l'aprovació, l'any 2007, de la Llei Foral 69/2007, llei de gran innovació en l'àmbit nacional, aprovada després d'un ampli procés participatiu i deliberatiu i caracteritzada pel fet de ja conté internament una disposició que conté la finalització de la seva vigència el 31 de desembre de 2012, per tal d'imposar un moment d'avaluació sobre la continuïtat o no, i en quines formes, de l'experiència adquirida fins aleshores;

3. L'avaluació dels resultats de la Llei 69/2007, realitzada al final d'una investigació realitzada per la Comissió Primera del Consell, de concert amb la Presidència del Consell, també a instància del portaveu de l'oposició, va destacar diferents valoracions sobre els efectes produïts per la mateixa llei, però va confirmar, tanmateix, l'oportunitat i vigència d'un instrument legislatiu en matèria de participació, encara que amb la introducció d'alguns canvis i innovacions importants que permetin superar les qüestions crítiques sorgides;

4. En concret, en finalitzar el procés d'avaluació, es va decidir considerar plenament vigents els principis i finalitats enunciats en la citada llei autonòmica 69/2007, per la qual cosa es recomana la seva reconfirmació

també en el marc de la nova llei;

5. Entre els objectius generals que marca la Llei 69/2007, en particular, cal confirmar el de promoure formes i eines de participació democràtica per garantir i fer efectiu el dret a participar en l'elaboració i formació de les polítiques regionals i locals; la d'enfortir la qualitat de la democràcia i els seus processos de presa de decisions, mitjançant la potenciació de models innovadors de democràcia participativa i de democràcia deliberativa; el de la difusió i implantació concreta i experimentació de noves pràctiques i experiències d'implicació ciutadana en la construcció d'opcions públiques i decisions col·lectives;

6. Després de l'esmentada investigació, i per tal de dur a terme plenament les intencions sorgides, la Diputació va dirigir la formulació d'aquesta llei indicant, en l'esmentada resolució 168/2012, els elements bàsics i els punts fonamentals com són: per exemple, la superació del caràcter monocràtic de l'òrgan de garantia i la necessària vinculació del mateix amb la figura de garantia prevista per la llei autonòmica de govern territorial;

7. La resolució del consell en qüestió també recomana l'enfortiment del Debat Públic, amb especial referència a la remodulació de les fases del procediment relatiu per tal de superar els molt estrets marges establerts per la normativa anterior i responsable, en part, de la inaplicació substancial d'aquesta institució;

8. En conseqüència, confirmant les característiques metodològiques i els mètodes de realització del Debat Públic ja definits en el text de la Llei regional 69/2007, que al seu torn s'inspiraven substancialment en el model present a la legislació francesa, es considera que:

a) Per a totes les obres públiques de competència autonòmica que superin el llindar de cinquanta milions d'euros, el Debat Públic es fa obligatori.

b) excepte en els casos regulats per la legislació de govern territorial, el Debat Públic és obligatori per a tots els plans territorials de previsió d'emplaçament relatius a l'obra pública nacional;

c) Per a totes les obres privades que superin el llindar econòmic esmentat, el debat públic s'activa després de l'avaluació per part de l'Autoritat autonòmica i després d'adquirir la voluntat de l'entitat privada de contribuir econòmicament a la realització del mateix debat;

d) Per a totes les obres, públiques i privades, que superin el llindar de deu milions d'euros, l'Autoritat, per iniciativa pròpia o a petició d'altres subjectes, pot avaluar l'oportunitat d'activar el Debat Públic, adquirint, en cas de obres, la col·laboració dels promotors;

e) Per a les obres públiques estatals, sobre les quals la Regió està cridada a expressar-se, l'Autoritat pot promoure formes de debat públic, dins dels límits compatibles amb el compliment dels procediments de la llei estatal.

9. Es creu fer el seguiment de les indicacions contingudes en l'esmentada resolució proposant un conjunt de modificacions dels procediments de presentació, valoració i admissió de sol·licituds de suport a un procés participatiu local, que tenen com a objectiu general simplificar aquests tràmits, facilitar el paper de les autoritats locals i de tots els possibles promotors i, sobretot, reforçar els mecanismes que puguin garantir una relació més estreta entre la fase de participació i la fase de presa de decisions de les institucions representatives;

9a. La plataforma informàtica de participació a què es refereix l'article 22 té com a finalitat promoure l'intercanvi i el coneixement de bones pràctiques, oferint suport als processos participatius locals que no disposen de canals de comunicació propis, reduint els costos de posada en marxa de plataformes web específiques per a cada procés. i evitar que es perdi la memòria de cada procés participatiu arran del tancament d'aquestes plataformes; (22)

10. La mateixa Llei 69/2007 va fixar com a termini per a la seva derogació el 31 de desembre de 2012, prorrogat posteriorment fins al 31 de març de 2013: per tant, no hi ha derogació d'aquesta llei. Això sí, sense perjudici de les modificacions que la Llei foral 69/2007 havia fet a altres lleis autonòmiques;

Aprova aquesta llei

CAPÍTOL I

Principis de la Llei i de l'Autoritat per a la garantia i el foment de la participació

SECCIÓ I

Principis

Art 1

Dret de participació i finalitats de la llei

1. La Regió, d'acord amb l'article 3 de l'Estatut, reconeix el dret dels ciutadans a participar activament en l'elaboració de les polítiques públiques autonòmiques i locals, en les formes que regula aquesta llei.
2. Amb aquesta llei, la Regió persegueix els objectius de:
 - a) contribuir a enfortir i renovar la democràcia i les seves institucions, integrant la seva acció amb pràctiques, processos i instruments de democràcia participativa;
 - b) promoure la participació com a forma ordinària d'administració i govern de la Regió en tots els sectors i en tots els nivells administratius;
 - c) reforçar, mitjançant la participació dels habitants, la capacitat de construir, definir i elaborar polítiques públiques;
 - d) contribuir a una major cohesió social, mitjançant la difusió d'una cultura de participació i la millora de totes les formes de compromís cívic, de coneixements i habilitats generalitzats a la societat;
 - i) potenciar i difondre les noves tecnologies de la informació i la comunicació com a eines al servei de la participació democràtica dels ciutadans;
 - f) contribuir a la igualtat de gènere;
 - g) afavorir la inclusió de subjectes febles i l'aparició d'interessos generalitzats o poc representats;
 - h) potenciar les millors experiències de participació, potenciant-ne el coneixement i la difusió.

Art 2

Titulars del dret de participació

1. En els processos participatius poden intervenir:
 - a) ciutadans residents i estrangers i apàtrides residents legalment al territori implicats en processos participatius;
 - b) persones que treballin, estudiïn o s'allotgin al territori que tinguin interès en el propi territori o en l'objecte del procés participatiu i que el responsable del debat a què es refereix l'article 11, apartat 1, lletra c), consideri útils. que el procés intervengui de manera participativa.

SECCIÓ II

Autoritat territorial per a la garantia i el foment de la participació

Art 3

Establiment i requisits de l'Autoritat per a la garantia i el foment de la participació

1. S'ha constituït la Regidoria de Garantia i Foment de la Participació, d'ara endavant l'Autoritat.
 2. L'Autoritat és un òrgan independent i roman en el càrrec durant cinc anys. Està format per tres membres designats (27) pel Consell Comarcal (1), escollit entre persones amb experiència contrastada en metodologies i pràctiques participatives, inclosos els ciutadans no italians.
 3. Derogat. (28)
 4. L'Autoritat adopta un reglament de règim intern que regula els procediments per a la realització de les reunions, que també es pot realitzar per videoconferència. El reglament també regula el funcionament i l'organització de les obres, així com la comunicació d'aquestes últimes al Garant autonòmic de comunicació a què es refereix l'article 19 de la Llei autonòmica de 3 de gener de 2005, n. 1 (Normativa de govern del territori), i als altres interessats. (2)
 5. En els processos participatius relatius a qüestions de govern territorial, el Garant de la Comunicació Territorial a què es refereix l'article 19 de la Llei 1/2005 té dret a participar en les reunions de l'Autoritat i a opinar sobre els actes adoptats per aquesta en virtut de a dels articles 11 i 18. (2)
- 5a. derogat. (3)

Art 4

Procediments de nomenament de l'Autoritat

1. Llevat que aquesta llei estableixi el contrari, al nomenament de l'Autoritat s'apliquen les disposicions de la Llei autonòmica que regulen els nomenaments i les designacions de competència de la Regió, en la mesura que siguin compatibles. En particular, s'apliquen als col·legiats individuals els requisits d'inelegibilitat, incompatibilitat i conflictes d'interessos, així com les limitacions per a l'exercici dels càrrecs establertes per la llei esmentada.
2. La comissió del consistori competent, comprovats els requisits, fa l'audiència dels candidats en possessió dels requisits necessaris i proposa al Consell, per unanimitat, el nomenament dels tres (4) candidats que es considerin més aptes per ocupar

el càrrec, en compliment de la igualtat de gènere.

3. En cas de manca d'unanimitat, la Comissió remet la llista d'aptes a la Presidència del Consell que, en el termini de trenta dies, proposa al Consell una llista de candidatures integrada com a mínim per cinc candidats, dels quals almenys dos siguin iguals. gènere. S'escullen els tres candidats amb més vots, d'acord amb la igualtat de gènere. (5)

Art 5

Obligacions de l'Autoritat

1. En particular, l'Autoritat:

- a) activa automàticament el Debat Públic en els casos a què es refereix l'article 8, apartats 1 i 2;
- b) avalua i activa, si escau, els procediments de Debat Públic sobre les obres i projectes a què es refereix l'article 8, apartats 3 i 5;
- c) avalua i admet al suport regional els projectes participatius a què es refereix el capítol III;
- d) elabora les directrius per a la gestió dels processos participatius a què es refereix el capítol III;
- i) defineix els criteris i modalitats d'execució de les formes de suport a què es refereix l'article 14, apartat 5;
- f) avalua el rendiment i els efectes dels processos participatius;
- g) aprova la memòria anual de la seva activitat i la trameta al Consell Comarcal; El l'informe ha de contenir i motivar les directrius i criteris seguits per l'Autoritat en l'exercici de les seves funcions, així com els efectes constatats;
- h) assegura, també electrònicament, la difusió de la documentació i el coneixement sobre els projectes presentats i sobre les experiències realitzades.

2. L'Autoritat decideix el finançament dels debats públics i dels processos de participació local, de manera que es garanteixi que a aquests últims se'ls assigni una quota no inferior al 60 per cent de la disponibilitat total anual, determinada d'acord amb l'article 31.

3. L'Administració envia els seus documents al Consell Comarcal i als consells dels ens locals interessats.

Art 6

Seu, estructures i dotacions de l'Autoritat (6)

1. El Consell Comarcal i l'Executiu Regional asseguruen, previ acord, la seu i la dotació de recursos humans i instrumentals per al desenvolupament de les funcions de l'Autoritat.

2. Els membres de l'Autoritat perceben una quota d'assistència de 30,00 euros bruts per cada reunió del Consell. El testimoni també es paga per les sessions que es realitzen mitjançant videoconferència.

3. Els membres de l'Autoritat tenen dret al reemborsament, en la mesura prevista per als executius autonòmics, de les despeses d'alimentació, allotjament i transport realment incorregudes per a l'exercici de l'activitat prevista per la llei. Per als desplaçaments necessaris per arribar a la seu de l'Autoritat des de la seva pròpia residència o domicili, els membres de la mateixa tenen dret, a més del reemborsament de les despeses de manutenció i allotjament en la mesura prevista per als executius autonòmics, a un reemborsament de les despeses de transport que, en analogia amb el que preveu per als regidors autonòmics l'article 6 bis, apartat 4, de la Llei autonòmica de 9 de gener de 2009, n. 3 (Text refós de les normes de regidors i membres del Consell Comarcal), es determina multiplicant per 0,40 euros per quilòmetre el doble de la distància entre el lloc de residència o domicili i la seu de l'Autoritat. La distància, arrodonida a un múltiple de 20, es calcula a partir de la ruta de la carretera més curta. El reemborsament es paga per un màxim de vint sessions anuals. A aquests efectes, l'Autoritat defineix, a l'inici de cada exercici, l'import de la despesa que preveu realitzar durant el mateix exercici. L'estat de despeses realitzades es presenta com a annex a la memòria anual a què es refereix l'article 5, apartat 1, lletra g). (7)

CAPÍTOL II

Debat Públic Regional

Art 7

Definició de debat públic autonòmic

1. El Debat Públic Regional, d'ara endavant Debat Públic, és un procés d'informació, debat públic i participació sobre obres, projectes o intervencions que adquireixen una especial rellevància per a la comunitat regional, en matèria ambiental, territorial, paisatgística, social, cultural i econòmica.

2. El Debat Públic té lloc normalment en les fases prèvies d'elaboració d'un projecte, o d'una obra o d'una intervenció, quan encara són possibles totes les diferents opcions; també pot tenir lloc en fases posteriors però, en tot cas, com a molt tard a l'inici del projecte definitiu.

Art 8

Intervencions, projectes i obres objecte de debat públic

1. Són objecte de debat públic els següents:

- a) obres d'iniciativa pública amb inversions totals superiors a 50.000.000 d'euros;*
- b) Sense perjudici del que disposa l'article 23, les previsions d'emplaçament contingudes en els plans territorials en relació amb les obres nacionals que suposin inversions totals superiors a 50.000.000 d'euros.*

2. Per a les obres d'iniciativa privada que suposin inversions totals superiors a 50.000.000 d'euros, l'Autoritat implica al promotor per col·laborar en la posada en marxa del Debat Públic i contribuir-hi activament amb una aportació adequada de recursos econòmics. En aquest cas, no s'aplica el paràgraf 7. L'import de la contribució es defineix d'acord amb l'Autoritat, en relació amb els costos totals de la inversió prevista.

3. Per a les obres a què es refereixen els apartats 1 i 2 que suposin inversions totals entre 10.000.000 i 50.000.000 d'euros i que presentin perfils rellevants d'interès autonòmic, l'Autoritat podrà, en tot cas, ordenar un Debat Públic, ja sigui per iniciativa pròpia o a petició motivada de les entitats següents:

- a) Consell Comarcal;*
- b) Consell Comarcal;*
- c) autoritats locals, també en forma associada, interessades territorialment en la implementació de obres;*
- d) subjectes que contribueixen en diverses capacitats a la realització de les obres;*
- i) almenys el 0,1 per cent dels residents que hagin complert setze anys també s'organitzen en associacions i comissions; a aquest efecte es considera tota la població regional, tal com la defineix l'últim cens.*

4. No hi ha debat públic:

- a) per a les intervencions concertades amb urgència, d'acord amb l'article 5, apartats 2 i 5, de la Llei de 24 de febrer de 1992, n. 225 (Institució del Servei Nacional de Protecció Civil), i destinada únicament a la seguretat de les persones i la seguretat dels edificis davant un perill imminent o després d'una catàstrofe;*
- b) per a intervencions de manteniment ordinari i extraordinari.*
- b) Per a les obres nacionals a què es refereix l'apartat 5, quan el reglament dictat per Decret del President del Consell de Ministres de 10 de maig de 2018, n. 76 (Reglament que recull els mètodes d'execució, els tipus i els llistats de mida de les obres sotmeses a debat públic) preveu la realització del debat públic que s'hi regula. (26)*

5. El Debat Públic té lloc sobre els següents tipus d'obres nacionals per les quals la Regió està cridada a expressar-se:

- a) infraestructura viària i ferroviària;*
- b) línies elèctriques;*
- c) instal·lacions per al transport o emmagatzematge de combustibles;*
- d) ports i aeroports;*
- i) embassaments i preses hidroelèctriques;*
- f) xarxes de radiocomunicacions.*

6. Per a les obres a què es refereix l'apartat 5:

- a) el Debat Públic té lloc amb temps i mètodes compatibles amb el procediment regulat per la llei estatal, també amb excepció dels articles 9 a 12;*
- b) l'Autoritat pren mesures per garantir que els promotors assegurin la plena col·laboració en l'execució del Debat Públic i també contribueixin econòmicament;*
- c) Si l'Autoritat no considera possible la realització del Debat Públic, pot, en tot cas, concertar un procés participatiu d'acord amb el capítol III amb temps i modalitats compatibles amb el procediment de què es tracta.*

7. En els casos en què s'ordena el Debat Públic i l'obra està subjecta a una avaluació d'impacte ambiental (VIA) de competència autonòmica o provincial d'acord amb la Llei autonòmica de 12 de febrer de 2010, n. 10 (Normes d'avaluació ambiental estratègica "SEA", avaluació d'impacte ambiental "VIA" i avaluació d'impacte), la realització del debat públic és condició per a l'inici del procediment d'avaluació en els supòsits a què es refereix l'article 42, apartat 2, lletra b .), de la mateixa Llei autonòmica 10/2010 . (23)

8. Per als casos d'obres públiques per als quals es preveuen convenis entre regions:

- a) s'aplica el paràgraf 6;*
- b) l'apartat 7 no s'aplica.*

Art 9

Coordinació entre el debat públic i l'avaluació d'impacte ambiental

1. Per als treballs a què es refereixen els apartats 1 i 2 de l'article 8, relatius als projectes a què es refereixen els annexos III i IV de la segona part del Decret legislatiu 152/2006 , (24) el Debat públic té lloc abans de l'inici de l'avaluació de l'AIA. procediment en el qual es té en compte el que ja ha sorgit del mateix Debat Públic.

2. Per fase prèvia a l'inici del procediment d'EIA s'entén les fases prèvies a l'inici:

- a) del procediment de comprovació de la subjectabilitat a què es refereix l'article 48 de la Llei 10/2010;
- b) de l'avaluació d'impacte a què es refereix l'article 52 de la Llei 10/2010.

3. Per a les obres a què es refereix l'apartat 4 de l'article 8, sobre les quals no es disposi el Debat Públic, l'Autoritat pot activar, en tot cas, després de les fases a què es refereix l'apartat 2, els processos participatius d'acord amb l'article 42 de la Llei 10/2010. .

Art 10

Procediment d'activació del Debat Públic

1. En els casos a què es refereix l'article 8, apartats 1 i 2:

- a) Els promotors de les obres posen a disposició de l'Autoritat, encara que sigui només en format electrònic, un informe de l'obra abans de l'inici dels tràmits a què es refereixen els articles 48 i 52 de la Llei 10/2010;
- b) En el termini de quinze dies des de la recepció de l'informe, l'Autoritat podrà sol·licitar elements complementaris, assignant un termini per a la seva transmissió;
- c) En el termini de trenta dies des de l'enviament de l'informe o de l'adquisició dels elements complementaris, l'Autoritat ha de decidir d'acord amb l'article 11.

2. En els supòsits a què es refereix l'apartat 3 de l'article 8, l'Autoritat, en el termini de trenta dies des de la presentació de la sol·licitud, resoldrà d'acord amb l'article 11.

3. L'Autoritat promou i coordina el Debat Públic a partir de la documentació adquirida, quan ho consideri suficient per aclarir els termes del debat públic.

4. En tot cas, l'Autoritat fa tot el possible perquè els promotors de les obres assegurin la plena col·laboració en la realització del Debat Públic i també hi contribueixin econòmicament.

5. Si els promotors de les obres no ofereixen la seva voluntat de col·laboració, l'Autoritat encara pot procedir a l'activació del Debat Públic.

Art 11

Anunci, modalitats de realització i efectes del Debat Públic

1. L'Autoritat anuncia el Debat Públic amb una escriptura motivada en la qual:

- a) estableix els mètodes i eines del propi debat, per tal d'assegurar la màxima informació a la població interessada, promoure la participació i garantir la imparcialitat de la conducta, la plena igualtat d'expressió de tots els punts de vista i la igualtat, també de gènere, en l'accés. a llocs i moments de debat;
- b) estableix les fases del debat i la durada relativa, que no pot excedir de noranta dies des de la finalització de la instrucció tècnica, llevat d'una única pròrroga, motivada per elements objectius, per no més de trenta dies;
- c) nomena el responsable del Debat Públic identificant-lo entre experts en metodologies i pràctiques participatives, segons procediments públics que permetin l'elecció dels millors plans d'estudis propis de l'activitat assignada, definint les tasques concretes; queda la possibilitat que sigui la mateixa Autoritat qui assumeixi aquesta responsabilitat;
- d) defineix el termini, no superior a noranta dies, per a la finalització de la instrucció tècnica del debat.

2. L'acte a què es refereix l'apartat 1 suspèn l'adopció o l'execució dels actes de competència autonòmica vinculats a la intervenció objecte del debat públic. La suspensió es limita als actes l'adopció o implementació dels quals pugui posar en perill o posar en perill el resultat del Debat Públic.

3. En cas de dubte, l'Autoritat indica, també d'ofici, els actes administratius suspesos d'acord amb l'apartat 2.

4. La suspensió a què es refereixen els apartats 2 i 3 no afecta els actes la no adopció dels quals pugui posar en perill el finançament estatal o comunitari.

5. L'escriptura que ordena l'obertura del Debat Públic s'envia al Consell Regional i al Consell Regional, i es publica als respectius llocs web institucionals i al Butlletí Oficial de la Regió de Toscana (BURT); la possibilitat de l'Autoritat d'ordenar més formes de publicitat no es veu afectada.

Art 12

Conclusió del debat públic

1. En finalitzar el Debat Públic, l'Autoritat rep l'informe final formulat pel responsable del Debat Públic; aquest informe informa dels continguts i resultats del Debat Públic, destacant tots els arguments recolzats i les propostes finals a les quals va donar lloc.

2. L'Autoritat remet l'informe al Consell Regional i a l'Executiu Regional, els quals disposen que es publiqui a les seves respectives pàgines web institucionals. El Consell Comarcal s'encarrega de la seva publicació al BURT. La possibilitat de l'Autoritat d'ordenar més formes de publicitat no es veu afectada.

3. En el termini de noranta dies des de la publicació d'acord amb l'apartat 2, el titular o responsable de la creació de l'obra sotmesa a Debat Públic declara públicament, motivant adequadament els motius d'aquesta elecció, si ho pretén, també en acceptació del que ha sorgit del debat:

- a) renunciar al treball, projecte o intervenció o presentar formulacions alternatives;
- b) proposar els canvis que pretén implantar;
- c) confirmar el projecte sobre el qual es va celebrar el Debat Públic.

4. L'Autoritat garanteix la difusió adequada de les declaracions de l'apartat 3 que s'envien a la Generalitat i al Consell Regional per a la seva publicació a les seves respectives pàgines web institucionals. El Consell Comarcal s'encarrega de la seva publicació al BURT. Les declaracions també es posen en coneixement dels ajuntaments electes interessats. La possibilitat de l'Autoritat d'ordenar més formes de publicitat no es veu afectada.

5. La publicació de les declaracions a què es refereix l'apartat 3 anul·la la suspensió dels actes a què es refereix l'article 11, apartats 2 i 3.

CAPÍTOL III

Suport regional als processos participatius locals

SECCIÓ I

Subjectes autoritzats per presentar una sol·licitud de suport a un procés participatiu local i requisits d'admissió

Art 13

Matèries i tipus de suport

1. Poden sol·licitar suport per a projectes propis de participació, diferents del Debat Públic:

a) residents en àmbits territorials d'una o més províncies, municipis, terme municipals, dins dels quals es proposa dur a terme el projecte participatiu, acompanyant la sol·licitud de:

- 1) un nombre de signatures igual al 5 per cent de la població resident, per a zones de fins a 1.000 habitants;
- 2) un nombre de signatures igual al 50 més el 3 per cent de signatures de la població resident superior a 1.000 habitants per a zones entre 1.001 i 5.000 habitants;
- 3) un nombre de signatures igual a 170 més el 2 per cent de signatures de la població resident superior a 5.000 habitants per a zones entre 5.001 i 15.000 habitants;
- 4) un nombre de signatures igual a 370 més el 1 per cent de signatures de la població resident superior a 15.000 habitants per a zones entre 15.001 i 30.000 habitants;
- 5) un nombre de signatures igual a 520 més el 0,5 per cent de signatures de la població resident superior a 30.000 habitants per a zones de més de 30.000 habitants;

b) associacions i comissions, amb el suport dels veïns que signen la sol·licitud, tal com estableix la lletra a);

c) entitats locals individuals i associades, també amb el suport de veïns i associacions;

d) les empreses, sobre projectes o intervencions pròpies que tinguin un impacte ambiental, social o econòmic significatiu, possiblement amb el suport de l'ens territorial local interessat;

i) les institucions escolars, en la forma que preveu l'article 19.

2. Els residents amb dret a signar les sol·licituds d'acord amb l'apartat 1, lletres a), b) i c), són tots aquells que, inclosos els ciutadans no italians, hagin complert setze anys el dia de la signatura.

2a. Els residents amb dret a signar les sol·licituds d'acord amb el paràgraf 1, podran recollir les signatures electrònicament, si així ho sol·licita expressament l'Autoritat, segons mètodes específics i plataformes especials proporcionades i gestionades per la Regió de Toscana en col·laboració amb la mateixa Autoritat. (8)

Art 14

Procediments d'admissió (9)

1. Les persones que pretenguin sol·licitar suport per al seu propi procés participatiu presenten una sol·licitud prèvia elaborada sobre la base d'un esquema que l'Autoritat defineixi en els trenta dies següents a la presa de possessió, d'acord amb els requisits d'admissió a què es refereix l'apartat 2.

2. La sol·licitud prèvia de suport s'ha de presentar a l'Autoritat i ha d'indicar, com a requisits d'admissió:

a) l'objecte del procés participatiu, definit amb precisió;

b) la fase i estat d'elaboració de les directrius programàtiques relatives a aquest objecte o, possiblement, la fase del procés de presa de decisions, fins i tot ja iniciat, relativa a l'objecte del procés participatiu;

c) el moment i el període d'execució, amb una durada total que normalment no supera els cent vuitanta dies;

d) en els casos en què un ens local presenti la sol·licitud, els recursos econòmics ja destinats a l'execució d'obres, intervencions o projectes relacionats amb l'objecte del procés participatiu, així com les escriptures administratives i

programàtiques ja realitzades que estiguin vinculades o vinculades a aquest. execució que pugui donar fe dels compromisos polítics assumits públicament per l'administració competent en l'objecte del procés participatiu proposat;

e) el context, les motivacions i els objectius del procés participatiu proposat; (10)

f) les primeres hipòtesis i propostes metodològiques sobre com dur a terme el procés participatiu;

fa) una estimació aproximada dels costos del procés participatiu proposat. (11)

3. Les sol·licituds preliminars són examinades per l'Autoritat en funció de l'ordre en què es presenten. L'Autoritat decideix sobre l'admissibilitat avaluant les sol·licituds presentades de manera comparativa, també en funció dels recursos disponibles; L'avaluació de l'Autoritat es realitza de la següent manera:

a) abans del 31 de gener, per als judicis que comencen després del 31 de març;

b) fins al 31 de maig, per a les proves que comencen a partir del 31 de juliol i per a les proves promogudes per centres educatius;

c) abans del 30 de setembre, per a les proves que comencin després del 30 de novembre. (12)

4. derogat. (13)

5. Derogat. (13)

Art 15

Avaluació de l'elegibilitat dels projectes (14)

1. L'Autoritat decideix sobre l'admissibilitat de les sol·licituds preliminars en el termini de trenta dies des de la data de venciment dels terminis a què es refereixen, d'acord amb els criteris següents:

a) Valoració de la rellevància de l'objecte i de les motivacions del procés participatiu proposat;

b) avaluació dels costos del procés participatiu, en relació amb els costos del projecte, de l'obra, de l'acte de govern territorial o de la intervenció objecte del mateix procés participatiu;

c) avaluació dels possibles efectes que el procés participatiu pot produir sobre la comunitat local i sobre el creixement de la cohesió social, així com sobre la relació de confiança entre ciutadans i institucions i sobre la difusió d'una cultura de ciutadania activa;

d) avaluació de les primeres hipòtesis metodològiques contingudes en el projecte;

e) Valoració de la indicació general dels costos.

2. L'Autoritat, a partir de les sol·licituds prèvies presentades i de les activitats prèvies activades, decideix sobre l'admissibilitat dels projectes, aportant indicacions i orientacions als subjectes proposants a efectes d'una millor i adequada definició del propi projecte.

3. Un cop rebuda la comunicació, dins la data establerta per l'apartat 1, de l'admissibilitat del projecte, les parts proposants presenten, en el termini de trenta dies, una sol·licitud definitiva que contingui la planificació analítica del procés participatiu, que sigui tal que garanteixi:

a) la plena igualtat d'expressió de tots els punts de vista i igualtat d'accés als llocs i moments de debat;

b) la inclusió dels procediments, la neutralitat i la imparcialitat de la gestió del procés participatiu;

c) la màxima difusió dels coneixements i la informació necessària per obtenir la participació més àmplia possible, posant a disposició electrònicament tota la documentació rellevant per al procés participatiu, inclosa una versió resumida i informativa.

4. La durada prevista per a la realització dels processos participatius admesos a suport autonòmic comença a partir de la data de l'aprovació definitiva per part de l'Autoritat.

Art 16

Preguntes dels ens locals

1. S'admeten les sol·licituds de les entitats locals si presenten, a més dels requisits enumerats a l'apartat 2 de l'article 14, els requisits addicionals següents:

a) declaració amb la qual la institució es compromet a tenir en compte els resultats dels processos participatius o, en tot cas, a justificar públicament i puntualment la seva parcial o no acceptació;

b) l'adhesió al protocol Regió-Ens locals a què es refereix l'article 20;

c) accessibilitat de tota la documentació rellevant per al procés participatiu;

d) dotació de recursos propis, financers i organitzatius al procés.

Art 16 bis

Sol·licituds presentades per empreses (15)

1. Les sol·licituds presentades en la categoria "Sol·licituds presentades per empreses" poden ser presentades

per empreses privades, cooperatives socials i empreses públiques, amb personalitat jurídica i que no entren en la categoria "Ens locals".

- 2. Les sol·licituds de les empreses han de referir-se a dissenys o intervencions pròpies que tinguin un impacte significatiu de caràcter ambiental, social o econòmic.*
- 3. Les sol·licituds no poden ser subvencionables en els casos en què, directament o indirectament, els projectes tinguin la finalitat de fer més competitius els productes o serveis per a la seva posada al mercat.*
- 4. S'admeten les sol·licituds si, a més dels requisits enumerats a l'apartat 2 de l'article 14, reuneixen els requisits addicionals següents:*
 - a) accessibilitat de tota la documentació rellevant per al procés participatiu;*
 - b) Posar a disposició del procés recursos propis, tant econòmics com organitzatius, l'impacte dels quals sobre el valor total dels costos previstos per al procés es clarifica.*

Art 17

Criteris de prioritat

- 1. Entre les sol·licituds admeses sobre la base dels requisits indicats a l'article 14, l'Autoritat valora com a prioritaris els projectes que:*
 - a) es relacionen amb plans, obres o intervencions que tinguin un impacte potencial important sobre el paisatge o l'entorn;*
 - b) tenen lloc en territoris que presenten situacions particulars de dificultat social o territorial;*
 - c) preveure la implicació de subjectes febles o desfavorits, inclosos els discapacitats;*
 - d) facilitar la participació en igualtat de gènere mitjançant la identificació d'espais, temps i llocs adequats;*
 - i) tenir una millor relació entre els costos globals del procés i els recursos propis;*
 - f) adoptar formes innovadores de comunicació i interacció amb els residents;*
 - g) estan avalats per un gran nombre de sol·licitants, per sobre del llindar mínim a què es refereix l'article 13, apartat 1, lletra a).*
- 2. Quan la sol·licitud sigui presentada per les entitats locals, l'Administració valora com a prioritaris els projectes que, a més del que estableix l'apartat 1:*
 - a) donen continuïtat, estabilitat i transparència als processos de participació en les pràctiques de l'ens local o que, amb les mateixes finalitats, constitueixen l'aplicació de la normativa local en matèria de participació;*
 - b) tenir una dimensió integrada i intersectorial;*
 - c) es presenten de forma associada per diverses autoritats locals o en col·laboració entre una o més autoritats locals i organitzacions d'una altra naturalesa; (16)*
 - d) utilitzar la xarxa telemàtica toscana a què es refereix la llei regional de 26 de gener de 2004, n. 1 (Foment de l'administració electrònica i de la societat de la informació i el coneixement en el sistema regional. Disciplina de la "Xarxa Telemàtica Regional de la Toscana") també mitjançant els punts d'accés assistit previstos en la mateixa i qualsevol forma d'interactivitat telemàtica amb els participants;*
 - i) proposen contribuir a un desenvolupament coherent amb els objectius establerts a la Comunicació de la Comissió Europea de 3 de març de 2010 (Europa 2020: una estratègia per a un creixement intel·ligent, sostenible i inclusiu).*

Art 18

Admissió definitiva (17)

- 1. L'Autoritat preveu l'admissió dels projectes participatius amb escriptura motivada dins dels trenta dies següents a la presentació de la sol·licitud definitiva i té dret a:*
 - a) Condicionar l'acceptació de la sol·licitud a modificacions en el propi projecte amb la finalitat de fer-lo més plenament compatible amb els requisits d'admissió i els criteris de prioritat;*
 - b) indicar modalitats d'execució addicionals també pel que fa al territori i als habitants a implicar, amb la possible necessitat d'integrar el nombre de signatures;*
 - c) sol·licitar la coordinació de projectes similars o anàlegs indicant-ne les modalitats;*
 - d) diferenciar o combinar els diferents tipus de suport regional, tenint en compte les peticions;*
 - e) En el cas de projectes vàlids o innovadors que, no obstant això, no estiguin inclosos en la relació de projectes finançats després de l'avaluació comparativa, concedir assistència jurídica gratuïta, amb autorització per utilitzar el logotip de la pròpia Autoritat.*
- 2. L'Autoritat, valorats els requisits a què es refereix l'apartat 2 de l'article 15, es reserva el dret de no concedir el suport, si el projecte analític presentat a la sol·licitud definitiva no s'ajusta al contingut de l'avantsol·licitud aprovada.*

3. En examinar projectes proposats pels veïns, empreses o entitats locals en el cas que els resultats del procés participatiu afectin competències d'altres entitats, l'Autoritat adquireix la disponibilitat de l'administració competent per participar activament en el procés proposat i tenir en compte les resultats dels processos participatius, o motivar públicament i amb prontitud els motius de la no acceptació o acceptació parcial.
4. Si l'Administració competent no manifesta disponibilitat d'acord amb el que disposa l'apartat 3, l'Autoritat ho anuncia públicament i informa els sol·licitants, comunicant els motius que fan impossible l'admissió de la sol·licitud, o la impossibilitat d'iniciar un procés participatiu compartit amb l'entitat responsable de la sol·licitud. decisions sobre l'objecte del procés participatiu.
5. L'Administració, a partir de les sol·licituds presentades, reserva anualment una quota dels recursos econòmics disponibles per al suport de projectes participatius inherents als actes de govern territorial.

Art 18 bis

Modalitats de suport als projectes admesos (18)

1. El suport als projectes admesos per l'Autoritat també pot incloure només una de les intervencions següents:
 - a) suport econòmic;
 - b) suport metodològic;
 - c) Incidència o suport logístic i organitzatiu, amb especial referència a les tecnologies de la informació i la comunicació.
2. El suport als projectes subvencionables és:
 - a) a terminis, fins i tot amb un pagament anticipat;
 - b) subjecte a presentació:
 - 1) dels informes periòdics i finals del procés participatiu;
 - 2) de la documentació de costos analítics; l'informe final del procés participatiu i la documentació analítica dels costos es presenten en un termini màxim de tres mesos des de la finalització del procés participatiu.
 - c) Suspès, fins a la regularització, en les formes i termes definits en el moment de l'admissió, dels requisits i elements constitutius dels criteris de prioritat;
 - d) subjecte a la caducitat i reiteració en cas d'incompliment irremediabile de les condicions d'admissió.
3. El lliurament a l'Autoritat de l'informe provisional del procés participatiu constitueix una condició ineludible per al pagament de la segona quota del finançament del procés.
4. L'informe final del procés participatiu i la documentació analítica dels costos es presenten com a màxim tres mesos després de la finalització del procés participatiu.
5. La no presentació de l'informe definitiu en aquests terminis anul·la l'obligació de l'Administració de pagar l'última quota del préstec i impedeix al licitant presentar sol·licituds de finançament en licitacions posteriors.
6. Per als processos participatius en curs entre la finalització d'un mandat de l'Autoritat i el posterior nomenament, l'estructura del Consell Regional de Suport de l'Autoritat realitza les comprovacions de correspondència entre els projectes admesos a finançament i el que s'ha executat efectivament, inclòs el l'elegibilitat de les despeses efectuades, que preveu la consegüent liquidació proporcional d'aquells projectes que obtinguin resposta positiva.

SECCIÓ II

Suport als processos participatius proposats per escoles i universitats (19)

Art 19

Processos participatius proposats per escoles i universitats (20)

1. Els centres educatius i les universitats, individuals o associades, poden sol·licitar a l'Autoritat, amb resolució dels seus òrgans col·legiats, el suport a les seves pròpies propostes de processos participatius, per tal de crear i difondre entre les generacions més joves les pràctiques de ciutadania i participació activa.
2. Els centres educatius poden presentar la sol·licitud de suport en el període de l'1 d'abril al 31 de maig, en referència als processos participatius que s'inicien amb el curs següent i que, per regla general, es desenvolupen al llarg de tot el curs d'aquest curs.
3. L'Autoritat, en funció del nombre i la qualitat de les sol·licituds presentades, reserva anualment una part dels recursos econòmics disponibles per donar suport als projectes presentats pels centres.

4. Els instituts universitaris i els centres de recerca amb la condició de persona jurídica poden presentar els seus projectes durant tot l'any, i el finançament dels projectes que presenten no forma part de la quota reservada als instituts docents.

CAPÍTOL IV

Eines de millora i promoció

Art 20

Protocol entre la Regió i els ens locals

1. El Consell Regional promou un memoràndum d'entesa entre els ens locals i la Regió, que també està obert a subscripcions posteriors.
2. La signatura del protocol comporta per als òrgans adherents la compartició dels principis d'aquesta llei, l'acceptació dels procediments que s'hi preveuen, la suspensió de l'adopció o execució dels actes administratius de la seva competència, l'adopció o execució dels quals pugui prefigurar. una decisió que anticipa o posa en perill el resultat del Debat Públic o altres processos de participació.
3. El protocol pot preveure formes de suport territorial, fins i tot fora de processos de participació específics admesos al suport regional, en matèria de logística, tecnologies de la informació i formació professional, afavorint aquells òrgans que donen estabilitat a les pràctiques participatives.

Art 21

Activitats formatives

1. El Consell Comarcal, escoltat l'Autoritat, promou i organitza activitats formatives de suport a processos participatius que es divideixen en:
 - a) cursos de formació;
 - b) materials d'estudi, investigació i documentació metodològica, també disponible electrònicament;
 - c) projectes concrets;
 - d) prestació de protocols o convenis amb universitats per a activitats formatives;
 - i) trobades i intercanvis d'experiències orientats, en particular, a la difusió de bones pràctiques.
2. Les activitats formatives tenen com a objectiu fomentar una cultura de participació dins de les administracions autonòmiques i locals i formar personal especialitzat, dins d'aquestes administracions, capaç de planificar, organitzar i gestionar un procés participatiu.
3. Les activitats formatives tenen especial atenció als joves i estan dirigides a:
 - a) associacions locals, experts i operadors;
 - b) directors i mestres d'escola;
 - c) estudiants.
4. Les activitats formatives poden incloure iniciatives o projectes concrets acordats amb el Parlament d'Estudiants autonòmic.

Art 22

Participació i noves tecnologies de la informació i la comunicació

1. La regió de la Toscana millora l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació per fomentar la participació democràtica dels ciutadans i enriquir les eines de debat públic sobre polítiques locals i regionals.
2. A aquest efecte, la Regió:
 - a) Elabora i posa a disposició de la ciutadania i de les entitats locals una plataforma informàtica de participació, a través de la qual oferir documents, anàlisis i informació sobre els processos participatius en curs a la Regió, amb independència de si estan o no cofinançats per la Regidoria la garantia i promoció de la participació; la finalitat d'aquesta plataforma serà fomentar l'intercanvi i el coneixement de bones pràctiques, oferir suport als processos participatius locals que no disposen de canals de comunicació propis, eliminar els costos de posar en marxa plataformes web específiques per a cada procés;
 - b) posa a disposició la seva plataforma informàtica i telemàtica i les seves competències tècniques, metodològiques i organitzatives per dur a terme processos o esdeveniments participatius basats en eines informàtiques i telemàtiques específiques. (21)
3. En el cas dels debats públics a què es refereix el capítol II, l'Autoritat, d'acord amb la Regió, estableix que tots els documents relatius al debat així com les opinions i intervencions de tots els interessats es posen a disposició i es publiquen al la plataforma autonòmica a què es refereix l'apartat 2, lletra a).

CAPÍTOL V
Normes finals

Art 23

Coordinació amb la legislació autonòmica de govern territorial

1. La participació en el procés de formació dels instruments d'ordenació territorial i dels actes de govern territorial es realitza d'acord amb els instituts i les normes de desenvolupament previstes per la legislació autonòmica de govern territorial.

Art 24

Avaluacions i directrius del Consell Comarcal

1. Cada any, l'Autoritat presenta un informe al Consell Comarcal, amb la difusió adequada.

2. Aquest informe conté:

- a) l'anàlisi i l'avaluació dels processos participatius locals i dels debats públics realitzats durant l'any;
- b) l'enunciat dels criteris d'avaluació adoptats per a l'admissió del Debat Públic i dels processos participatius locals;
- c) l'anàlisi i la presentació d'informes dels recursos implicats;
- d) consideracions sobre l'impacte i l'eficàcia dels processos participatius activats.

3. Cada any el Consell Comarcal dedica una sessió a debatre l'informe presentat per l'Autoritat (29).

4. En l'any anterior al venciment de l'Autoritat, el Consell Comarcal i la Generalitat promouen i duen a terme vies de participació i debat públic, amb l'objectiu d'avaluar l'eficàcia, la difusió i l'acompliment dels processos participatius promoguts d'acord amb aquesta Llei.

5. Transcorreguts cinc anys des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, el Consell Comarcal, dins dels cent vuitanta dies següents, prorrogables per un màxim de cent vuitanta dies només una vegada per causa justificada, amb resolució de la El mateix Consell, tenint també en compte els resultats del que es refereix a l'apartat 4, realitza l'avaluació dels efectes de la seva implantació per tal de promoure les actualitzacions o addicions.

Art 25

Debat públic i referèndum consultiu

1. La convocatòria del referèndum consultiu d'obres, intervencions o projectes, d'acord amb la Llei autonòmica de 23 de novembre de 2007, n. 62 (Disciplina dels referèndums autonòmics prevista per la Constitució i per l'Estatut) determina la inadmissió del Debat Públic sobre un mateix objecte, sense perjudici del que disposa l'article 46, apartat 1, lletra c), de la mateixa llei autonòmica. /2007.

Art 26

Processos participatius i eleccions

1. El Debat Públic no pot tenir lloc en els cent vuitanta dies anteriors a l'elecció del Consell Comarcal i del President del Consell Comarcal. En cas d'extinció anticipada de la legislatura, la prohibició opera des del dia de l'extinció, amb suspensió dels procediments en curs.

2. Els ens locals no poden sol·licitar el Debat Públic ni donar suport a projectes propis de participació en els cent vuitanta dies anteriors a les eleccions per a la renovació dels òrgans.

Art 27

Substitució de l'article 9 de la Llei autonòmica 10/2010

1. L'article 9 de la Llei 10/2010 es substitueix pel següent:

" Art.9 - Participació

1. Aquesta llei garanteix la informació i la participació de la ciutadania en el procediment d'EAE, en les formes i amb les modalitats a què es refereix el capítol III, assegurant la intervenció de qui pretengui aportar elements d'informació i avaluació sobre els possibles efectes del pla. o programa ambiental.

2. En el marc dels procediments d'EAE de competència dels ens locals, les mateixes entitats poden promoure les modalitats addicionals de participació que preveu la Llei autonòmica de 2 d'agost de 2013, núm. 46 (Debat Públic Regional i foment de la participació en l'elaboració de polítiques autonòmiques i locals) i comptar amb el suport econòmic que la Regió ofereix en l'aplicació i als efectes de la mateixa Llei 46/2013. A aquest efecte, les entitats interessades presenten a la Generalitat una sol·licitud de garantia i foment de la participació, d'acord amb els procediments establerts a la Llei 46/2013.

3. En els casos a què es refereix l'apartat 2:

a) La Generalitat de Garantia i Foment de la Participació decideix l'admissió de la sol·licitud en el termini de quinze dies des de la presentació, d'acord amb els requisits establerts a l'article 14 de la Llei 46/2013;

b) el procés participatiu admès es realitza dins dels terminis preceptius a què es refereix el capítol III d'aquest títol II, previstos per als procediments de participació i en compliment del principi de no duplicació a què es refereix l'article 8; en tot cas, el

tràmit SEA es completa en els terminis i en la forma que preveu aquesta llei;

c) No es produeix la suspensió dels actes administratius a què es refereix l'article 20, apartat 2, de la Llei 46/2013;

d) L'informe dels resultats del procés participatiu s'envia a l'Autoritat Autònoma de Garantia i Foment de la Participació i a l'Autoritat competent en els termes necessaris per a l'expressió del dictamen motivat a què es refereix l'article 26; la manca de transmissió dels resultats no impedeix la conclusió del procediment d'EAE en els termes establerts per aquesta llei. ”.

Art 28

Modificacions de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010

1. A l'encapçalament de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010 s'hi diuen " Ir 69/2007 » se substitueixen pel text següent: « Llei autonòmica 46/2013 ”.

2. En l'apartat 1 de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010 les paraules “ a la Llei 69/2007 "es substitueixen pels següents:" a l'article 9, apartat 3, de la Llei autonòmica 46/2013 (Debat públic regional i foment de la participació en l'elaboració de les polítiques regionals i locals) .

3. A l'apartat 2 de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010 se substitueixen les paraules « llei autonòmica 69/2007 » per les següents: « llei autonòmica 46/2013 ».

4. En els apartats 3 i 4 de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010, respectivament, les paraules " a què es refereix la Llei 69/2007 "i" d'acord amb la Llei autonòmica 69/2007 " queden suprimits.

5. A la lletra a) de l'apartat 4 de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010 les paraules " a què es refereix l'article 14 de la Llei 69/2007 «Se substitueixen pels següents:» a què es refereix l'article 13 de la Llei 46/2013 ”.

6. A l'apartat 5 de l'article 42 de la Llei autonòmica 10/2010 s'hi diuen " per l'article 18, apartat 2, de la Llei autonòmica 69/2007 ” se substitueixen pels següents: “ Per l'article 11, apartat 2, de la Llei autonòmica 46/2013 ”.

Art 29

Modificacions de l'article 12 de la Llei 61/2012

1. Lletres d) de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei autonòmica de 6 de novembre de 2012, n. 61 (Creació del registre públic de regidors i consellers i de normes de transparència patrimonial i de membres dels òrgans de la Regió i dels titulars de càrrecs institucionals de garantia i de direcció. Derogació de la Llei 49/1983, derogació parcial de la Llei 68/1983, modificació de la Llei 38/2000, la Llei 74/2004 i la Llei 5/2008) es substitueix pel següent: “ d) Autoritat garante de la participació a què es refereix la Llei 46/2013. ”

Art 30

Disposició transitòria

1. En la primera sol·licitud, el president del Consell Comarcal i el President del Consell Comarcal, en el termini de noranta dies següents a l'entrada en vigor d'aquesta llei, s'ocupen d'emetre els anuncis públics de la seva competència respectiva per a la presentació de candidatures relatives a la designació dels membres de l'Autoritat.

2. En el termini de seixanta dies des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, la Presidència del Consell i la Generalitat defineixen l'acord a què es refereix l'article 6. L'acord es pot actualitzar posteriorment en funció de les noves necessitats.

Article 31

Derogació

1. Es deroga la Llei autonòmica de 10 de desembre de 2012, n.72 (Ampliació del termini per a la derogació de la Llei autonòmica de 27 de desembre de 2007, n. 69 “Normativa de foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals).

Article 32

Reglament financer

1. Als efectes del finançament d'aquesta llei, s'autoritza la despesa de 150.000,00 euros per a l'any 2013 i, per a cadascun dels exercicis 2014 i 2015, la despesa de 850.000 euros, que queda coberta, pel que fa a les obligacions a què es refereix el capítol IV. Instruments”, mitjançant els crèdits de l'OPB 131 "Activitats de caràcter institucional - Despeses corrents" i pel que fa a la resta d'obligacions mitjançant els crèdits de l'OPB 134 "Activitats institucionals del Consell Comarcal - Despeses corrents" del pressupost 2013 i del pressupost multi -anys segons la legislació vigent 2013-2015, anys 2014 i 2015.

2. Per cobrir les despeses a què es refereix l'apartat 1, s'introdueixen les modificacions següents al pressupost de l'exercici 2013 i del pressupost a llarg termini d'acord amb la legislació vigent 2013-2015, exercicis 2014 i 2015, respectivament per meritació i tresoreria de igual import i només per meritació:

Any 2013

- a la baixa, UPB 741 “Provisions – Despeses corrents”, per 150.000,00 €;

- a l'alça, UPB 134 "Activitats de la Diputació - Despeses corrents", per 150.000,00 euros.

Any 2014

- a la baixa, UPB 741 "Provisions – Despeses corrents", per 850.000,00 €;
- a l'alça, PBO 131 "Activitats de caràcter institucional - Despeses corrents", per 150.000,00 €;
- a l'alça, UPB 134 "Activitats de la Diputació - Despeses corrents", per 700.000,00 euros.

Any 2015

- a la baixa, PBO 741 "Provisions - Despeses corrents", per 850.000,00 €
- a l'alça, PBO 131 "Activitats de caràcter institucional - Despeses corrents", per 150.000,00 euros
- a l'alça, UPB 134 "Activitats de la Diputació - Despeses corrents", per 700.000,00 euros.

3. Els càrrecs dels anys següents es cobreixen amb la llei de pressupostos.

Nota

1. Paraules així substituïdes per Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 1.
2. Paràgraf així substituït per Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 1.
3. Primer paràgraf afegit amb la Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 1, i ara derogada per la Llei autonòmica de 6 de juliol de 2020, n. 51, art. 13.
4. Paraula així substituïda per Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 2.
5. Termini així substituït per Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 2.
6. Article així substituït per Llei foral de 19 de febrer de 2014, n. 9, art. 3.
7. Paràgraf així substituït per la Llei foral de 6 de maig de 2014, n. 23, art. 1.
8. Paràgraf afegit amb Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 1.
9. Llistat així substituït per Llei foral de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 2.
10. Lletra així substituïda per Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 2.
11. Carta afegida amb Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 2.
12. Paràgraf així substituït per Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 2.
13. Paràgraf derogat amb Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 2.
14. Article així substituït per Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 3.
15. Article afegit amb la Llei foral de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 4.
16. Lletra així substituïda per Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 5.
17. Article així substituït per Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 6.
18. Article afegit amb Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 7.
19. Paraules afegides amb Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 8.
20. Article així substituït per Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 9.
21. Paràgraf així substituït per Llei autonòmica de 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 10.
22. Punt inserit amb Llei autonòmica 3 d'abril de 2015, n. 43, art. 11.
23. Paraules afegides amb Llei autonòmica 25 de maig de 2018, n. 25, art. 12.
24. Paraules inserides amb la Llei autonòmica de 25 de maig de 2018, n. 25, art. 13.
25. Visat subscrit amb Llei autonòmica el 7 de gener de 2019, n. 3, art. 17.
26. Carta afegida amb Llei autonòmica de 7 de gener de 2019, n. 3, art. 18.
27. Paraula així substituïda per Llei autonòmica 6 de juliol de 2020, n. 51, art. 13.
28. Paràgraf derogat amb la Llei autonòmica núm. 6 de juliol de 2020 51, art. 13.
29. Paraules suprimides amb la Llei autonòmica 5 d'agost de 2022, n. 29, art. 73.

Annex IV: Memoràndum d'entesa Regió – Autoritats locals (Toscana, Itàlia)

art. 20 Llei autonòmica de 2 d'agost de 2013, n. 46

(Debat públic regional i promoció de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals)

Donat que:

- *L'Estatut regional defineix un marc avançat de principis en les relacions de la Regió amb les autonomies locals, inspirat en:*

a) la necessitat de la participació de la ciutadania i els residents en la formulació de polítiques públiques;

b) els valors de la concertació i la discussió com a mètode de govern en les relacions amb les autoritats locals;

- *En l'aplicació dels principis que s'acaben d'esmentar i als efectes d'aquest protocol, a l'Estatut de la Toscana són especialment rellevants els següents :*

a) art. 58 del principi de subsidiarietat i art. 59 sobre subsidiarietat social;

b) l'art. 62 de subsidiarietat institucional, ja que la Regió depèn dels ens locals per a l'exercici de les seves funcions i l'aplicació dels principis estatutaris;

c) art. 72 que parla de "la participació dels ciutadans i residents així com dels subjectes socials organitzats, en diverses formes: com a iniciativa autònoma davant l'administració";

- *la Llei autonòmica de 2 d'agost de 2013, n. 46 (Debat públic regional i foment de la participació en l'elaboració de polítiques regionals i locals), en endavant "llei", mitjançant l'aplicació de l'Estatut autonòmic, contribueix a l'enfortiment i renovació de la democràcia i les seves institucions, integrant la seva acció amb pràctiques, processos i eines de democràcia participativa i persegueix, entre d'altres, els objectius de (article 1, paràgraf 2):*

1) contribuir a reforçar, mitjançant la participació dels habitants, la capacitat de construir, definir i elaborar polítiques públiques;

2) promoure la participació com a forma ordinària d'administració i govern de la Regió en tots els sectors i en tots els nivells administratius;

3) contribuir a una major cohesió social, mitjançant la difusió de la cultura de la participació i la millora de totes les formes de compromís cívic, coneixements i habilitats generalitzats a la societat;

4) afavorir la inclusió de subjectes febles i l'aparició d'interessos generalitzats o poc representats;

5) potenciar les millors experiències de participació, potenciant-ne el coneixement i la difusió.

- *l'art. 20 de la Llei també preveu que "la Regió promou un memoràndum d'entesa entre els ens locals i la Regió, obert fins i tot a subscripcions posteriors";*

Considerant que:

- *El govern regional i les autoritats locals de la Toscana que signen aquest protocol comparteixen els objectius estatutaris esmentats i, per tant, els compromisos inherents a:*

a) reforçar la cohesió institucional;

b) afavorir la participació més àmplia possible de la ciutadania i els residents en l'elaboració de les seves pròpies polítiques en la implantació més àmplia de la subsidiarietat social;

- *Els òrgans signants consideren essencials també per a l'aplicació de la Llei:*

a) la definició de polítiques públiques compartides;

b) La confirmació i desenvolupament de processos de presa de decisions que siguin el més participatius possibles, fins i tot mitjançant l'adopció o reforma de la normativa local de participació prevista per l'art. 8 del decret legislatiu de 18 d'agost de 2000, n. 267 (regulació dels ens locals);

c) la difusió de les millors pràctiques participatives, així com l'intercanvi de les millors experiències, fins i tot mitjançant l'establiment d'una xarxa regional de bones pràctiques participatives;

d) la màxima i més eficaç difusió possible de tota la informació rellevant per als processos participatius;

e) la previsió per a la realització dels punts c) i d) de les infraestructures i serveis de la RTRT dins del Programa Regional per al desenvolupament de la Societat de la Informació;

Recordem que:

- *l'art. 20 de la Llei estableix el contingut d'aquest Protocol i els compromisos recíprocs que comporta, tant per a la Regió com per als ens locals que el subscriuen;*

- *en particular, la signatura d'aquest protocol comporta per a les institucions adherides:*

- a) "compartir els principis" de la Llei, "acceptar els procediments que s'hi estableixen";
- b) "la suspensió de l'adopció o execució d'actes administratius de la seva competència, l'adopció o execució dels quals pugui prefigurar una decisió que anticipi o comprometi el resultat del Debat Públic o altres processos de participació";
- Les entitats locals només poden presentar a l'Autoritat una sol·licitud de suport regional als processos participatius d'acord amb el capítol III de la Llei proposada per elles només si s'adhereixen a aquest protocol (art. 16, apartat 1, lletra b, de la Llei).

s'acorda i estipula el següent:

Article 1

(Objecte)

1. La premissa i tota la part narrativa formen part integral i substancial d'aquest acte.
2. Aquest protocol regula especialment:
 - a) Les formes de col·laboració amb l'Autoritat autonòmica per a la garantia i el foment de la participació a què es refereix el capítol I, secció II de la Llei, d'ara endavant "Autoritat";
 - b) la promoció de processos participatius per part dels ens locals tant en relació amb el debat públic autonòmic com amb els processos participatius locals a què es refereixen els capítols II i III de la Llei respectivament;
 - c) la suspensió dels actes administratius rellevants per a la decisió dels objectes sobre els quals s'estigui en marxa un procés participatiu d'acord amb la Llei;
 - d) activitats d'informació i formació rellevants per als processos participatius;
 - e) les formes de suport regional a les autoritats locals, fins i tot més enllà d'un procediment participatiu específic admès al suport regional.

Article 2

(Relacions amb l'Autoritat)

1. Les entitats locals col·laboren amb l'Autoritat en tots els casos de sol·licitud de suport territorial per a un procés participatiu, encara que no siguin promotors; aquesta col·laboració es fonamenta, en particular en el/la:
 1. producció de tota la documentació rellevant per a cada decisió de l'Autoritat, també a petició específica d'aquesta;
 2. compliment escrupolós, en la mesura que li correspongui, de totes les decisions de l'Autoritat;
 3. puntualitat en l'expressió de les opinions a què es refereix l'apartat 2 de l'article 18 de la Llei i, en tot cas, dins dels quinze dies següents a la sol·licitud;
 4. compliment de les directrius per a la gestió dels processos participatius locals d'acord amb l'art. 5, apartat 1, lletra d) de la Llei, demanant també aclariments en cas de dubte;
 5. comunicació de l'aprovació o modificació del seu reglament de participació d'acord amb l'article 8 del Decret legislatiu 267/2000;
 6. comunicació dels resultats dels processos participatius i de cadascun dels seus actes que els segueixen;
 7. implantació d'una xarxa de coneixement d'experiències participatives col·laborant amb les tasques de l'Autoritat per a l'exercici de les funcions a què es refereix l'article 5, apartat 1, lletra h), de la Llei i, per tant, en la posada a disposició de tots els documents per part de les autoritats locals en format electrònic;
 8. ús total de les infraestructures RTTR amb la finalitat de transmetre i difondre informació per donar suport als processos participatius.

Article 3

(Foment de processos participatius)

1. Les entitats locals que vulguin presentar una sol·licitud de suport als processos participatius locals d'acord amb el capítol III de la Llei poden sol·licitar el suport i l'assessorament de l'Administració per a la presentació de les sol·licituds i la documentació requerida.
2. La dotació de recursos econòmics i organitzatius propis, per als processos participatius proposats per ells d'acord amb la lletra e) de l'apartat 2 de l'article 14 de la Llei, ha de ser significativa en relació a la previsió global de costos.

3. Fins i tot quan no siguin promotors de processos participatius, els ens locals posen a disposició dels processos participatius admesos al suport regional d'acord amb la llei, els recursos propis, en particular la disponibilitat de llocs i locals per al seu desenvolupament.
4. Les autoritats locals promouen formes de col·laboració amb la ciutadania i els veïns de cara a la presentació de projectes comuns de participació.
5. L'adhesió a aquest protocol no constitueix requisit per a la presentació d'una sol·licitud de debat públic d'acord amb l'art. 8 de la llei, sense perjudici de les competències de l'Autoritat.

Article 4

(Suspensió d'actes administratius)

1. Les entitats locals poden presentar a l'Administració una sol·licitud d'aclariment sobre els actes que s'han de suspendre d'acord amb els articles 11 i 20 de la llei.
2. L'Autoritat respon amb celeritat a les sol·licituds a què es refereix l'apartat 1 i, en tot cas, abans de la publicació de la seva disposició a què es refereix l'apartat 3.
3. La suspensió dels documents comença a partir de la data de publicació de la mesura de l'Autoritat.

Article 5

(Informació)

1. Les autoritats locals maximitzen la difusió de tota la documentació útil per als processos participatius en totes les seves formes, també amb indicacions específiques de l'Autoritat.
- a disposició de la ciutadania la documentació de les experiències de participació realitzades, intercanviant tota la informació.
3. Les autoritats locals, també amb suport regional, creen pàgines web per a processos participatius.

Article 6

(Formació)

1. En el marc de la promoció i organització d'activitats de formació per part de la Regió d'acord amb l'article 21 de la llei, els ens locals poden proposar iniciatives específiques a la Regió per als seus treballadors.
2. Les entitats locals informen periòdicament, encara que sigui individualment, a la Regió de les necessitats formatives presents al seu territori, en col·laboració amb les associacions de voluntariat i de promoció social.
3. Als efectes a què es refereix l'apartat 1, les entitats locals posen a disposició dels seus propis recursos.
4. La Regió ofereix activitats de formació per a l'elaboració del reglament de participació dirigides especialment al personal dels municipis de menys de tres mil habitants.

Article 7

(Normes finals)

1. En el no previst en aquest acte, s'apliquen les disposicions i procediments de la llei.
2. Si es planteja algun problema d'interpretació d'aquest protocol fins i tot per una de les entitats signants o adherides d'acord amb l'art. 8, l'assumpte és examinat de manera amistosa per les parts per arribar a una interpretació inequívoca.
3. La interpretació a què es refereix l'apartat 2 es comunica a totes les altres entitats signants o adherides al present protocol; en cas de discrepància, les parts poden sol·licitar opinió a la mesa de consulta institucional, deferint-ne la decisió.

Per la regió de la Toscana
El conseller

Pel municipi
Alcalde