

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE DECISIÓN INSTITUCIONAL EN UN ÁMBITO (CUASI) REGIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA FORAL 1/2010, DE 8 DE JULIO, DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE GUIPÚZCOA

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO (CUASI) REGIONAL.– II. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EN ESPECIAL, EL PROCEDIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO DE DECISIÓN INSTITUCIONAL.– III. LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA Y SUS EFECTOS: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE DECISIÓN Y EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN.– IV. EL ‘GOBIERNO’ Y LA ‘ADMINISTRACIÓN’ DEL PROCESO PARTICIPATIVO.– V. LAS ENTIDADES CIUDADANAS EN EL PROCESO PARTICIPATIVO.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional plantea importantes problemas cuando se trata de insertar en instituciones de ámbito territorial más amplio que el estrictamente local. El desarrollo de vías de participación en el ámbito regional está siendo lento y difícil. En este sentido, los Territorios Históricos (TH) en el seno de la organización institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco presentan un perfil apto para la configuración de formas de participación ciudadana, en la medida en que tiene las características de los ordenamientos regionales pero en una escala relativamente pequeña. En este sentido, el análisis de la Norma Foral (NF) guipuzcoana sobre participación ciudadana tiene un enorme interés. Destaca la configuración de los procesos de deliberación participativa en el ámbito del ejercicio de las competencias de la Diputación Foral, órgano ejecutivo de Gobierno del TH, que constituyen el eje fundamental sobre el que gira el sistema de participación ciudadana diseñado en la NF. En su caracterización tiene un gran interés tanto la iniciativa para su realización, como el sistema de gobierno y administración de la participación ciudadana en el TH, así como la regulación del desarrollo del proceso participativo, en el que juega un papel determinante la Dirección Foral para la participación ciudadana —órgano dotado de autonomía— y a la elaboración por ésta del ‘Protocolo’ de cada proceso de deliberación participativa.

Palabras clave: participación ciudadana, deliberación participativa; territorio histórico de Guipúzcoa.

ABSTRACT: Public participation in the process of institutional decision-making poses significant problems when it is a question of its application within institutions whose territorial scope transcends the strictly local. The development of avenues of participation at a regional level is proving to be slow and difficult. In this sense, the Historic Territories (HT) within the context of the institutional organisation of the Autonomous Community of the Basque Country offers a suitable profile for the configuration of means of public participation, insofar as they have the features of regional legal systems but on a relatively small scale. In this respect, analysis of Guipuzcoan Provincial Law (PL) with regard to public participation is of considerable interest. Particularly noteworthy is the configuration of the processes of participatory deliberation in the field of the exercise of competences of the Diputación Foral, executive organ of the Government of the HT, which constitute the fundamental axis upon which is based the system of public participation designed in the NF. This participation is especially interesting due to the initiative from which it arises and the system of government and administration of public participation in the HT, as well as the regulation of the development of the participatory process, in which a decisive role is played by the Provincial Directorate) for public participation —an independent body— and the elaboration by the latter of the 'Protocol' of each process of participatory deliberation.

Key words: public participation; participatory deliberation; historic territory of Guipuzcoa

I. INTRODUCCIÓN. EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN UN ÁMBITO (CUASI) REGIONAL

La Comunidad Autónoma del País Vasco se ha dotado de una estructura institucional interna compleja, particular, con el objetivo de articular dos elementos que confluyen en el actual sistema jurídico vasco: la tradición foral y su constitución como Comunidad Autónoma. La tradición foral ha sido siempre de carácter provincial, con unas Diputaciones muy poderosas, careciendo, hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979 (EA), de integración institucional entre los distintos territorios provinciales. Esa tradición se incorpora al sistema autonómico regulado por el EA mediante el reconocimiento de la existencia de los (ahora llamados) Territorios Históricos (TH), dotándolos de una estructura institucional —en la que, a pesar de su regulación formal, la preponderancia institucional de la Diputación Foral (ejecutivo provincial) destaca significativamente— y atribuyéndoles un importante ámbito de competencias, directamente por el EA o, sobre todo, a través de ley del Parlamento Vasco. Estas competencias están determinadas en el artículo 37 del EA, en el que se reservan directamente a los TH algunas competencias —fundamentalmente, de auto-organización institucional—, en el artículo 41 del EA, en el que se precisan las competencias en materia tributaria, y en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos For-

les de sus Territorios Históricos, comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH).

Esta estructura institucional tiene reflejo en el sistema de fuentes del Derecho interno de la CA, en la medida en que los TH tienen capacidad de dictar disposiciones normativas de distinto tipo, entre las que hay que destacar las denominadas 'Normas Forales', que son aquellas disposiciones normativas aprobadas por las asambleas representativas de cada TH: las Juntas Generales. Además, las Diputaciones Forales podrán dictar, entre otras disposiciones normativas, Decretos Forales, disposiciones subordinadas jerárquicamente a las disposiciones normativas aprobadas por las Juntas Generales (1).

En la CA del País Vasco encontramos, por tanto, un nivel institucional provincial muy poderoso, al que le corresponde el ejercicio de importantes competencias en un número importante de ámbitos materiales. Podemos decir que se trata, desde el punto de vista institucional y competencial de una estructura cuasi-regional. Esto significa que, a pesar de la reducida dimensión de cada uno de los TH, como consecuencia de su complejidad institucional y de su consistencia competencial, su naturaleza no es equiparable a la de las instituciones locales, sino que se acerca considerablemente a la de las instituciones regionales dotadas de una autonomía consistente.

Las formas de participación ciudadana que se han venido experimentando en estos tiempos han encontrado su terreno más fructífero de desarrollo en el ámbito local, en el que se han realizado las experiencias más llamativas, innovadoras y efectivas, es decir, exitosas. La experiencia en ámbitos institucionales superiores al local es, por el contrario, muy limitada. La mayor parte de las veces, la normativa de participación en ámbitos superiores al local se ha desarrollado por la vía de la creación de consejos de participación de representantes de organizaciones de distinto tipo representativas de intereses ciudadanos en un determinado ámbito. Esta vía ha tenido un gran desarrollo en España tanto en el ámbito local como en el autonómico o regional, en los que han proliferado distintos tipos de Consejos de participación en los que se ha dado entrada, muchas veces de forma conjunta, a intereses de otros niveles institucionales o de organizaciones de intereses 'sociales'. Cuando se ha tratado de regular la participación ciudadana en ámbitos institucionales superiores al estrictamente local al margen de la vía de los Consejos participativos, la experiencia es muy frustrante.

(1) Sobre la organización institucional del TH de Guipúzcoa, las funciones de los distintos órganos que la integran, así como sobre los tipos normativos que pueden dictar cada uno de ellos, cfr. Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa (*Boletín Oficial del País Vasco*, nº. 125, de 13 de octubre de 2005). Asimismo, sobre el procedimiento de elaboración de las normas forales en el seno de las Juntas Generales de Guipúzcoa, es destacable el silencio del Reglamento de las Juntas Generales sobre la posibilidad de participación ciudadana en el mismo: cfr. *Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa*, cuyo texto puede encontrarse en http://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DJGPortalWEB/normativa_institucional.jsp?idioma=es.

Las normativas aprobadas se limitan, casi sin excepción, a afirmaciones genéricas sobre la importancia de la participación ciudadana, sin ninguna operatividad práctica, que, para tenerla, requerirían de nuevas normas que desarrollasen las formas de participación. Un ejemplo de este tipo de leyes —cuya existencia es, en todo caso, una excepción en nuestro entorno— es el de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana. En ella, por una parte, se reiteran institutos ya regulados en otras normas (derecho de información, de acceso a los documentos y archivos públicos, derecho de petición, iniciativa legislativa popular, etc.) y, por otra, se limita, fundamentalmente, a definir básicamente los diferentes instrumentos de participación ciudadana (especialmente relevantes, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos, pues la audiencia ciudadana es una institución que no representa novedad alguna). Lo más relevante es la regulación sobre las Entidades ciudadanas y del Registro de las mismas. Esta formalización podría tener importantes consecuencias, garantizando la información sistemática de aquellas sobre los proyectos del Gobierno y de la Administración autonómica, pero la Ley lo malogra al situarlas en las mismas condiciones que cualquier ciudadano individual, sin aprovechar la existencia del Registro para establecer la obligación de los poderes públicos autonómicos de informar sobre todo proyecto de intervención pública que sea relevante a las Entidades ciudadanas que actúen o tengan interés en el área de actuación de que se trate.

La única excepción, hasta donde yo conozco, a estas líneas de desarrollo era la Ley regional toscana sobre participación ciudadana (2). Se trata de una ley que establecía un procedimiento de participación deliberativa en relación con la elaboración de las políticas regionales, a través de lo que la ley denomina 'dibattito pubblico sui grandi interventi'. Se trata de una regulación de gran interés, aunque de incierto resultado, lo que llevó al legislador regional a aprobar la Ley como una especie de 'ley experimental', estableciendo una vigencia temporal limitada de la misma, hasta el 31 de diciembre de 2012 (art. 26.1). Estaba previsto que durante el año 2012 se evaluase el funcionamiento de la participación regulada en la Ley y se evaluase la conveniencia de confirmarla o modificarla (art. 26.2) (3). La aplicación práctica de la ley regional Toscana pone de relieve, una vez más, las dificultades que presenta la articulación operativa de la participación ciudadana en ámbitos regionales, es decir, en niveles institucionales superiores al estrictamente local, fuera del sistema de consejos de participación.

(2) Cfr. Legge regionale (Toscana) de 27 de diciembre de 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

(3) Sobre la normativa reguladora de la participación en la *Regione Toscana* puede consultarse el sitio web <http://www.regione.toscana.it/partecipazione>, así como el sitio web de la *Autorità regionale per la partecipazione della Toscana* (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx>).

Afrontar la regulación de una normativa que materializase la participación ciudadana en el Territorio Histórico de Guipúzcoa obligaba, por tanto, a plantearse, por una parte, la opción de la participación a través de un sistema de Consejos, limitándose a ellos o complementándolos con otras formas de participación y, por otra, a encontrar una forma de participación que pareciese idónea para el nivel (cuasi) regional que representa el TH en el País Vasco; y, además, que no se limitase a contener 'literatura' participativa, sino que abriese procedimientos participativos que tuviesen visos de ser utilizados de forma real y efectiva.

En este sentido, la Diputación Foral decidió que la regulación de la participación ciudadana tuviese el mayor rango formal en el seno del TH, por lo que se impulsó que su regulación fuese a través de Norma Foral aprobada por las Juntas Generales del TH. Y se decidió dejar de lado la vía de los Consejos participativos (4), centrándose en el establecimiento de un sistema de participación que girase, fundamentalmente, sobre la participación deliberativa en el seno del procedimiento de decisión por parte de la Diputación Foral sobre las cuestiones de mayor trascendencia para la sociedad.

Presentado el Proyecto de Norma Foral por la Diputación ante las Juntas Generales del TH, éstas aprobaron, con un respaldo muy mayoritario (5), la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana (6).

La NF guipuzcoana, de acuerdo con lo que se expresa en la exposición de motivos, trata de abrir vías en la dirección de facilitar nuevas formas de participación ciudadana desde la convicción de que es necesario impulsar formas directas de participación que complementen las instituciones de la democracia representativa, profundizando la naturaleza democrática del sistema institucional y de la sociedad. Parte de la constatación de la necesidad de enfrentarse a los límites de los sistemas institucionales representativos, abriendo la experiencia democrática a otras formas de participación, para tratar que, de forma complementaria a éstas, enriquezcan el sistema democrático, reafirmando sus fundamentos. Y de la consideración de que el desarrollo de sociedades crecientemente comple-

(4) Finalmente, sin embargo, en el proceso de negociación del Anteproyecto de Norma Foral por parte de los representantes de la Diputación Foral con las fuerzas políticas de la oposición, se decidió incorporar al Proyecto la existencia de un Consejo Social para la Participación (art. 34 de la Norma Foral (TH de Guipúzcoa) 1/2010), dando satisfacción a la demanda de uno de los partidos de la oposición.

(5) Las Juntas Generales aprobaron la Norma Foral con 41 votos a favor y 4 votos en contra. Únicamente se opusieron a su aprobación los miembros pertenecientes a los partidos Aralar, Ezker Batua e Iniciativa (escisión de Ezker Batua). En aquellos momentos la antigua Herri Batasuna, ilegalizada, no pudo presentarse a las elecciones, por lo que no había ningún miembro de esta organización en las Juntas Generales.

(6) La Norma Foral fue publicada en el *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, n.º. 132, de 14 de julio de 2010 (<https://ssl4.gipuzkoa.net/boletin/asp/ViewRoot.asp?Action=Html&Item=0&X=12101008>)

jas, con la emergencia de nuevas necesidades sociales que traen aparejadas, incrementa el riesgo de distanciamiento entre sociedad e instituciones, creando nuevas demandas de participación por parte de la ciudadanía. La NF trata de abrir vías de participación ciudadana que contribuyan a desarrollar soluciones a estos problemas de legitimación democráticas de los sistemas institucionales representativos.

II. LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EN ESPECIAL, EL PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO DE DECISIÓN INSTITUCIONAL

La Norma Foral guipuzcoana sitúa las formas de participación ciudadana allí previstas en el ámbito del proceso de decisión de la Diputación Foral; es decir, en el ámbito de decisión del 'ejecutivo' provincial. Lo que significa que quedan al margen de su regulación en esa Norma Foral las formas de participación ciudadana relativas al proceso 'legislativo' o de la actividad de producción normativa de la asamblea representativa del TH. Esta opción no quiere decir que esas formas de participación se desconozcan en el TH de Guipúzcoa; solo significa que las formas de participación ciudadana en el proceso de creación normativa en el seno de la asamblea representativa del TH tienen su propio cauce, ya tradicional, regulado en el Reglamento de la Cámara o en otras disposiciones, así como a través de la iniciativa popular en la materia, regulada en su normativa específica (7).

Pero, por encima de todo, se trataba de innovar en materia de participación, estableciendo instrumentos de participación ciudadana que fuesen más penetrantes y efectivos que las figuras tradicionales de participación en el proceso de elaboración normativa que, al menos en nuestro sistema, han nacido prácticamente estrangulados, ofreciendo resultados realmente decepcionantes. Y, además, hay que tener en cuenta que, al situarse los instrumentos participativos en el ámbito de la actuación del órgano ejecutivo de gobierno del TH (la Diputación Foral), permite insertar procesos participativos en el seno del procedimiento de elaboración de un Anteproyecto de Norma Foral, expresamente previsto, en cualquier caso, en la propia Norma Foral de participación ciudadana (8). Es

(7) El TH de Guipúzcoa dispone de una Norma Foral que regula la iniciativa popular en materia normativa: cfr. Norma Foral 7/2007, de 10 de abril, reguladora de la iniciativa normativa popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa (*Boletín Oficial del País Vasco*, n.º. 149, de 3 de agosto de 2007).

(8) El art. 22 de la NF 1/2010 establece, expresamente, la posibilidad de establecer formas de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los Anteproyectos de NF. Aunque esta disposición deja sin precisar la cuestión de qué instrumentos de participación ciudadana es posible articular en el proceso de elaboración de un Anteproyecto de NF, no cabe duda, por razones sistémicas, que puede usarse cualquiera de los instrumentos de participación previstos en la misma.

más, en muchas ocasiones, la participación ciudadana tendrá interés, precisamente, en el proceso de determinación por parte de la Diputación Foral de su Proyecto de NF a presentar ante las Juntas Generales. El sistema de gobierno de los TH, caracterizados por una primacía extrema de la Diputación Foral sobre las Juntas Generales, supone que, salvo excepciones en las que la Diputación Foral tenga un respaldo muy frágil o minoritario en aquellas, la iniciativa normativa del órgano ejecutivo de gobierno sea determinante en el proceso de aprobación de la NF.

En este sentido, la NF de participación ciudadana contempla distintos instrumentos de participación que pueden ser utilizados en el seno de los procesos de toma de decisión por parte de la Diputación Foral. La NF regula, en este sentido, dos instrumentos: el instrumento que denomina 'proceso de participación deliberativa' (arts. 9 a 16) y las 'consultas populares' (art. 19 a 21). Junto a ello, como ya se ha dicho, contempla la posibilidad de participación ciudadana en el proceso de elaboración de anteproyectos de Norma Foral (art. 22). Y, finalmente, incorpora una cláusula de flexibilidad (arts. 23 y 24), permitiendo que el proceso participativo se realice mediante otras modalidades o se utilicen otros instrumentos de participación ciudadana no previstos en la NF, siempre previa consulta con las Entidades ciudadanas. De esta regulación se desprende que la NF contempla dos instrumentos esenciales de participación ciudadana: el proceso de participación deliberativa y las consultas populares.

Tanto en el supuesto de las consultas populares como en el de los procesos de deliberación participativa hay varios supuestos de iniciativa para su realización. El primer supuesto es el de la iniciativa de la propia Diputación Foral o, más exactamente, del Diputado General (Presidente de la Diputación). En este sentido, el elemento central es lo que se denomina el 'Programa participativo', regulado en el art. 33. El 'programa' es el documento en el que se determinan los procesos participativos que se van a desarrollar en un año determinado. Se presenta ante las Juntas Generales por parte del Diputado General, previa aprobación por el Consejo de Diputados (órgano colegiado de gobierno de la Diputación Foral), con ocasión de la formulación anual de la declaración de política general; y deberá contener el conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que se pretenden realizar, precisando los procesos participativos y los instrumentos que se vayan a utilizar para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales.

A los efectos de determinar los procesos participativos que deben incorporarse al Programa participativo, la iniciativa de estos procesos corresponde, en primer lugar, a la propia Diputación Foral y a las Juntas Generales (art. 12). Pero también tienen iniciativa para la realización de procesos participativos las Entidades ciudadanas y los ciudadanos mismos, directamente. En el supuesto de las Entidades ciudadanas, se limita a aquellas que se hayan inscrito en el Registro Foral de Entidades ciudadanas para la participación; y en el caso de las perso-

nas residentes que se consideren directamente afectadas por una determinada política pública. En este caso, deben representar 'al menos el 2 por ciento de las personas residentes mayores de edad del conjunto del Territorio Histórico o del municipio o comarca que resulte afectado de forma especialmente relevante por aquélla' (art. 13.2) (9). En estos dos supuestos de iniciativa 'popular', la realización del proceso participativo queda supeditada a la aceptación por parte de la Diputación Foral que resolverá a propuesta de la Comisión Foral para la participación ciudadana; resolución que, en caso de desestimación de la propuesta, 'deberá ser motivada, especificando las razones por las que no se considere oportuna la realización del proceso de deliberación participativa objeto de la iniciativa' (art. 13.5).

Finalmente, también los Entes Locales afectados por una política o decisión a adoptar por las instituciones del TH tienen iniciativa sobre la realización de un proceso de deliberación participativa, tanto de forma individual como conjuntamente con otra u otras Entidades Locales (art. 14). El acuerdo formal del órgano de gobierno de la(s) Entidad(es) Local(es) deberá indicar los motivos de la especial afectación de la política o decisión, precisando las características que debiera adoptar el proceso de deliberación participativa y las personas que propone(n) para participar en el mismo, en caso de que la iniciativa prospere (10).

La NF, en cualquier caso, tiene como columna vertebral de la participación ciudadana el instrumento de la participación deliberativa; lo que la NF denomina 'Proceso de deliberación participativa'. Los demás instrumentos participativos —las consultas populares, muy destacadamente—, en general, están llamados a ser complementarios a este instrumento sobre el que gira la participación ciudadana regulada en la NF. Ciertamente, nada impide en la NF que la Consulta popular pueda ser utilizada de forma autónoma; pero parece un instrumento, en general, llamado a ser complementario del proceso de deliberación participativa. En efecto, al concluir un proceso de deliberación participativa, si de éste no se ha deducido una posición clara o se tienen dudas sobre la opinión de la ciudadanía sobre el objeto del proceso de deliberación participativa una vez que este ha concluido, la Diputación Foral podría recurrir a la Consulta popular para tratar de extraer conclusiones más claras sobre la opinión ciudadana en la cuestión.

El proceso de deliberación participativa se define, de acuerdo al art. 9, como el 'conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o

(9) En relación con la iniciativa popular directa, la NF establece que 'deberá notificarse por las personas promotoras a la Dirección Foral para la Participación Ciudadana en el plazo de quince días desde la iniciación del procedimiento, a los efectos suspensivos previstos en el artículo 15.3 de esta Norma Foral. A partir del momento de la notificación, las personas promotoras dispondrán de un plazo de dos meses para la formalización de la iniciativa' (art. 13.3).

(10) El art. 18 regula de forma similar la iniciativa de Consulta popular.

determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características, así como, en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o política a adoptar'; y esos procesos podrán realizarse en el seno de procedimientos relativos a la 'determinación de las políticas públicas que tengan una especial relevancia o impacto en el Territorio Histórico de Gipuzkoa' (art. 10.1). Es decir, se trata de insertar en el seno de un proceso decisorio sobre una determinada política pública por parte de la Diputación Foral de un momento procedimental de un debate público en el que participan ciudadanos, de forma individual o en representación de Entidades ciudadanas.

La inserción de un debate participativo de este tipo en el seno de un procedimiento decisorio exige determinados requisitos que permitan su viabilidad práctica y que permitan que su realización pueda ser fructífera, de forma que la decisión se adopte en las mejores condiciones, especialmente en lo que se refiere al conocimiento de la opinión de la ciudadanía y los argumentos y razones que están en la base de las distintas posturas. A estos efectos, los procesos de deliberación participativa deben limitarse a las políticas o decisiones de mayor relevancia y de mayor impacto en la ciudadanía o en el territorio. La legitimación del proceso de participación ciudadana exige, por una parte, que se realice en los ámbitos de mayor trascendencia; y su viabilidad práctica exige su limitación a unas pocas cuestiones. Es decir, esta forma de participación ciudadana solo puede practicarse de forma relativamente excepcional, pero debe serlo en asuntos de gran trascendencia (art. 10.1).

La efectividad del proceso de participación ciudadana en el proceso de decisión o en la determinación de una determinada política debe hacerse compatible con la economía del proceso de elaboración de aquella, por lo que es necesario que, salvo excepción sólidamente justificada, se inserte en el momento inicial del procedimiento, pero entendiendo por momento inicial aquél que sigue a la existencia de un proyecto ya suficientemente precisado, aún como simple anteproyecto (arts. 10.2 y 10.3).

La deliberación participativa sobre la que, fundamentalmente, gira el sistema de participación ciudadana regulado en la NF guipuzcoana trata, así, de que, en el proceso de determinación de una determinada política pública o decisión por parte de la Diputación Foral, así como, en su caso, de elaboración de un Proyecto de NF, cuando tenga especial relevancia o impacto en el TH, los ciudadanos interesados, especialmente organizados en Entidades ciudadanas, pero también individualmente, puedan incorporar expresamente al procedimiento decisorio sus puntos de vista e intereses, con la peculiaridad de que deben materializarse de forma argumentativa, precisando las razones sobre las que se asienta su postura en la cuestión objeto de tratamiento, en confrontación con otros argumentos. Es decir, el procedimiento de deliberación participativa se

asienta sobre la convicción, por una parte, de la necesidad de la expresa toma en consideración en el procedimiento decisorio de las posturas que sobre las decisiones de mayor trascendencia concurren en la sociedad a la luz de las razones en las que se fundamentan; y que estas posturas deben ser manifestadas y defendidas directamente por los ciudadanos o las Entidades en que se organizan. Por otra parte, concurre un segundo tipo de convicción, de carácter complementario; la convicción de que en el proceso deliberativo, a través de la confrontación de las razones y argumentos sobre los que se asientan las diferentes posturas se producirá, necesariamente, un proceso de clarificación sobre la solidez o endeblez de las distintas posturas presentes sobre una determinada cuestión, a la luz de la confrontación entre las razones y argumentos puestos en juego en sostenimiento de cada una de ellas. En el proceso de deliberación participativa, por tanto, el objetivo no radica tanto en hacer explícitas las distintas posturas existentes en la sociedad, a los efectos de que los órganos que, en las instituciones, deben decidir sean conscientes de su existencia y los ponderen como mejor estimen convenientes, sino en poner de relieve la solidez de las razones en las que se fundamenta cada una de ellas sobre la base del contraste entre ellas. Por esa razón tiene tanta importancia la posibilidad que abre la NF de que participen personas técnicamente expertas en la cuestión objeto de deliberación participativa, no solo cuando sean propuestas por las Entidades ciudadanas participantes, sino, también, a iniciativa de la Dirección Foral para la participación ciudadana, que es el órgano que determina las características y límites del proceso de deliberación participativa. En consecuencia, reside en la confianza en el carácter beneficioso de la participación ciudadana argumentativa en el seno de un proceso deliberativo y en la clarificación que necesariamente deriva del contraste de argumentos.

El segundo instrumento de participación ciudadana recogido en la NF guipuzcoana son las Consultas populares. Aparecen reguladas de forma estricta; es decir, excluyendo el referéndum. En este sentido, el art. 17.3 de la NF precisa que las consultas populares 'no podrán consistir en la convocatoria formal al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre una determinada cuestión con las formalidades y garantías propias de los procesos electorales'. Por el contrario, las consultas populares podrán consistir en 'los procedimientos demoscópicos que en cada situación sean más adecuados a la naturaleza o características del asunto, con el fin de materializar de la forma más transparente (...) la opinión de los ciudadanos sobre el tema de que se trate'. Consultas populares que, por lo demás solo se podrá realizar la Diputación Foral 'en el marco de la legislación vigente' y en el ámbito de las competencias forales.

Esta caracterización de las consultas populares y la explícita exclusión del referéndum fue un tema controvertido durante el proceso de elaboración del Anteproyecto de NF. En un contexto de excitación política con el significado y función del referéndum como la más alta expresión de democracia, determinadas fuerzas políticas de la oposición en las Juntas Generales situaron en esta

exclusión su rechazo a apoyar la aprobación de la NF (11). Sin embargo, se fundamentaba en las serias dudas —por ser flexibles— sobre la competencia de los TH para convocar referendos, por lo que pareció oportuno eludir ese terreno. Por lo demás, en el clima político del País Vasco, la inclusión del referéndum entre los instrumentos de participación ciudadana hubiese desequilibrado en exceso todo el sistema participativo sobre esa figura, cuando lo que se pretendía, por encima de todo era, por el contrario, abrir la experiencia de un sistema de participación ciudadana de carácter deliberativo; objetivo que, tiene en sí mismo importantes dificultades prácticas y que, si se hubiese focalizado sobre el referéndum, hubiese quedado desplazado. Con la NF no se trataba de establecer un sistema de democracia directa de carácter referendario para la adopción de decisiones sobre las políticas públicas más significativas o de mayor impacto, sino de introducir en ellas la deliberación participativa como elemento central del sistema, aunque, en ocasiones, la deliberación participativa necesite ser complementada con el conocimiento de la opinión de la ciudadanía; y ese objetivo se puede lograr, de forma suficientemente satisfactoria a través de los instrumentos que se reconducen a la figura de las consultas populares.

III. DESARROLLO, CONCLUSIÓN Y EFECTOS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE DECISIÓN Y EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN

El desarrollo del proceso de deliberación participativa está directamente vinculado a las conclusiones que pueden extraerse y a las consecuencias que se derivarán de aquél. La credibilidad del proceso —en sí mismo y como instrumento de participación ciudadana, en general— se juega, en primer lugar, en su propio desarrollo; pero también se juega en la conexión entre desarrollo del proceso de deliberación y sus conclusiones, por una parte, y los efectos que de todo ello se deriven en el proceso de toma de decisiones en la determinación de las políticas públicas de mayor trascendencia o de mayor impacto en el ámbito institucional de que se trate. Aquí se situaban, por tanto, dos puntos cruciales de la NF.

El proceso de deliberación participativa se inicia cuando lo determina la Comisión Foral para la participación ciudadana, lo que exige que, previamente, figure en el Programa participativo de la Diputación Foral a través de cualquiera de las vías de iniciativa ya indicadas. La apertura del proceso participativo suspende cualquier actuación relativa a la cuestión objeto del proceso que condicione la decisión final a adoptar en relación con la misma, salvo los actos de

(11) La exclusión del referéndum fue una de las mayores discrepancias que mostraron los representantes de los grupos políticos que, finalmente, se opusieron en las Juntas Generales a la aprobación de la NF, aún valorando positivamente, en su conjunto, la iniciativa de la Diputación Foral y el texto del Proyecto.

trámite. Una vez determinado el inicio del proceso, la Dirección Foral para la participación ciudadana deberá aprobar el Protocolo del proceso participativo en el plazo de un mes, al que se dará la máxima difusión —que, en cualquier caso, se publicará en el Boletín Oficial del TH y en la sede electrónica de la Diputación Foral—, ‘a los efectos de promover la participación ciudadana con la máxima extensión posible’ (art. 15.4).

El elemento clave en el desarrollo del proceso de deliberación participativa, a los efectos de su viabilidad práctica, en primer lugar, y también, en última instancia, de su capacidad de incidencia efectiva en el procedimiento decisorio, es lo que la NF denomina el ‘Protocolo’ del proceso de deliberación participativa (art. 11). La determinación de las características de desarrollo de cada proceso participativo específico corresponde a la Dirección Foral para la Participación Ciudadana, que, previa consulta a las Entidades ciudadanas, determinará ‘las formas y características que... parezcan más adecuadas a la naturaleza o peculiaridades del asunto’ (apartado 1). A estos efectos, esa Dirección deberá aprobar, para cada concreto proceso participativo, un ‘protocolo’ en el que se determinará la naturaleza y características del proceso participativo, su estructura y objetivos, las reglas que lo regirán, el procedimiento de elaboración de conclusiones, las cuestiones que serán objeto de deliberación y las excluidas de la misma, el número máximo de participantes, la duración temporal máxima del proceso de deliberación y la persona responsable de la dirección del proceso y aquellas otras que la Dirección considere necesarias para el buen desarrollo del proceso (apartado 2).

Una de las cuestiones de mayor trascendencia práctica en el desarrollo del proceso de deliberación participativa es la determinación de las personas que vayan a intervenir en él. A estos efectos, la NF guipuzcoana determina un primer ámbito del que extraer los participantes en el proceso de deliberación participativa: las Entidades ciudadanas. Pueden ser tanto las ya inscritas, con carácter previo, en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la participación, al que se hará referencia más adelante, o de las que se inscriban específicamente para el proceso de deliberación participativa específico de que se trate. Para ello, la Dirección para la participación ciudadana habilitará un periodo específico de inscripción para las Entidades interesadas, indicando las personas que, en su caso, desearían intervenir en su representación. En segundo lugar, también podrán intervenir personas individuales ‘que acrediten ostentar especial interés en el procedimiento’ (apartado 5). Para ello, la Dirección para la Participación habilitará, antes de iniciarse el proceso participativo, un periodo de inscripción y establecerá el número de personas que actuarán en representación de todas ellas. La determinación de los participantes en el proceso de deliberación participativa en una u otra condición se determinará por la Dirección Foral en el Protocolo del proceso. Finalmente, la Dirección para la participación ciudadana podrá decidir, previa consulta a las Entidades ciudadanas inscritas en el Registro, la incorporación al proceso de deliberación de personas expertas en la materia

objeto de deliberación, a los efectos de que quienes participen puedan contar con soporte técnico de especialistas (apartado 6).

En consecuencia, la designación del responsable del proceso de deliberación y la determinación de los participantes en el mismo, tanto en representación de las Entidades ciudadanas, de los ciudadanos, directamente, o los técnicos o especialistas que decida incorporar determinarán el desarrollo del proceso y que sea, o no, fructífero.

Concluido el proceso deliberativo, el responsable del mismo remitirá a la Dirección Foral para la participación ciudadana las actas del proceso 'con especificación, en su caso, de las conclusiones alcanzadas' (art. 16.1). Con base en esa documentación, la Dirección Foral realizará un informe sobre el proceso participativo que deberá contener las propuestas que se hayan realizado en el proceso sobre los temas objeto de deliberación. Este informe se trasladará a la Comisión Foral para la participación ciudadana y al Departamento de la Diputación Foral competente en la materia y será publicado, dándole la mayor difusión, en los términos que se precisan en el apartado 2 del art. 16. Una vez elevado el Informe de la Comisión Foral, en el plazo de tres meses, y sobre la base del Informe del Departamento competente por razón de la materia, la Diputación Foral resolverá sobre la forma en que las conclusiones aportadas en el proceso de deliberación participativa afectan a la decisión o política a adoptar. El apartado 3 del art. 16 establece que, específicamente, la Diputación Foral deberá determinar si las conclusiones aportadas suponen la renuncia al proyecto, la presentación de un proyecto alternativo, su modificación o si pretende continuar con el proyecto en los mismos términos en que fue propuesto inicialmente. En este sentido, precisa aún más, requiriendo que en el caso en que la Diputación Foral acuerde modificar el proyecto deberá señalar de forma precisa las modificaciones que se incorporarán al mismo. En cualquier caso, la decisión de la Diputación Foral deberá ser motivada, indicando, en caso de que se acuerde no seguir las conclusiones del proceso de deliberación participativa, las razones en que se sustenta su decisión. La decisión de la Diputación Foral permitirá continuar con la tramitación del procedimiento (art. 16.4).

La regulación de las consecuencias de la finalización del proceso de deliberación participativa en el que se extraen conclusiones sobre el proyecto que constituye su objeto ha tratado de combinar el mantenimiento de la capacidad —y responsabilidad— de adoptar la decisión en manos de la Diputación Foral, sin que ello signifique una desnaturalización del proceso de participación, al exigir a la Diputación Foral que, en el supuesto en que no siga, total o parcialmente, las conclusiones obtenidas en el proceso de deliberación deba adoptar expresamente una decisión motivada, en la que precise las razones por las que no atiende, en todo o en parte, aquellas conclusiones.

IV. EL 'GOBIERNO' Y LA 'ADMINISTRACIÓN' DEL PROCESO PARTICIPATIVO

La NF guipuzcoana establece un complejo sistema de 'gobierno' y 'administración' del sistema de participación ciudadana. La idea que estaba en la base era la de combinar la independencia de la configuración y dirección de los procesos de deliberación participativa, en torno a la creación de una figura —que finalmente se concretó en la Dirección Foral para la participación ciudadana— que reuniese las características de independencia y credibilidad o prestigio, sin detrimento de la conexión con el nivel político de gobierno de la Diputación Foral, pretendido a través de la Comisión Foral para la Participación ciudadana. En el proceso de elaboración del Anteproyecto hasta su conclusión en la NF aprobada por las Juntas Generales se produjeron algunas modificaciones que, aunque complicaron más la organización, al crear un nuevo órgano, y atenuaron algunas de las características de otros órganos, no debieran dificultar la consecución de esas pretensiones.

La NF establece la existencia de un 'Consejo Social para la participación ciudadana' de Guipúzcoa, definido como 'órgano consultivo' para la participación ciudadana, en general, y, específicamente, para el desarrollo y aplicación de los instrumentos previstos en aquella. En esa condición, deberá, en concreto, informar sobre las actuaciones a realizar por la Diputación Foral en el ámbito de la participación ciudadana y, específicamente, sobre la propuesta de 'Programa participativo'. Su composición no se determina directamente en la NF sino que se deja su determinación a las normas de desarrollo reglamentario de aquella (art. 34).

El órgano central de 'gobierno' de la participación ciudadana regulado en la NF es la Comisión Foral para la participación ciudadana. Es un órgano de naturaleza 'política', insertado en el órgano de gobierno de la Diputación Foral. Está integrado por representantes 'políticos' de los diferentes Departamentos de la Diputación Foral y podrán participar en sus sesiones, además, expertos, si así lo considera conveniente, para asesorarla, así como, en su caso, representantes de las Entidades Locales, cuando resulten afectadas. La Comisión Foral tiene como finalidad coordinar las actuaciones de la Diputación en el ámbito de la participación ciudadana y, más específicamente, en la realización de los procesos participativos regulados en la NF para velar por la coherencia y la complementariedad de la actuación de los distintos órganos forales en el ámbito de la participación (art. 35). Se trata, por tanto, de un órgano de dirección política y de coordinación interdepartamental de las actuaciones de la Diputación Foral en materia de participación ciudadana, especialmente relevante en el ámbito de la realización de procesos de deliberación participativa.

Esta finalidad se concreta en las funciones que se le atribuyen. Entre ellas, destaca la elaboración de la propuesta de 'Programa participativo' que deberá aprobar el órgano de gobierno de la Diputación Foral —el Consejo de Dipu-

tados—. Además, le corresponde el impulso de las iniciativas y asegurar la coherencia y complementariedad y coordinación de las actividades conjuntas de los departamentos forales en materia de participación, así como resolver las discrepancias sobre la determinación del ámbito territorial de afectación de la política o decisión a adoptar por la Diputación Foral en los procesos de deliberación participativa iniciados por los ciudadanos directamente. Además, le corresponderá la función de fomento de las iniciativas de promoción de la participación ciudadana y la realización de campañas de difusión de los resultados de las experiencias participativas. También le corresponde colaborar con las Entidades locales y la promoción de la formación administrativa en materia de participación ciudadana.

Al margen del ámbito de la dirección 'política' de las actuaciones de la Diputación Foral en el ámbito de la participación ciudadana, la 'gestión' de los procesos participativos corresponde a la 'Dirección Foral para la participación ciudadana'. Es un órgano de impulso de la participación ciudadana en el TH y en el ámbito de las competencias de la Diputación Foral. Ejerce sus funciones con plena autonomía respecto a la administración foral y no se integra en su estructura orgánica y tiene una importante dimensión subjetiva. Es un órgano unipersonal, que debe ser designado entre personas de reconocida competencia y experiencia en el ámbito público, con interés en el impulso y desarrollo de procesos de participación ciudadana y con conocimientos en el desarrollo de procesos participativos (art. 40.1). Además, la persona que desempeñe la Dirección deberá actuar 'guiada por criterios de autonomía, transparencia y neutralidad. Será nombrado por un periodo de cuatro años por el órgano de gobierno de la Diputación Foral —el Consejo de Diputados—, siendo renovable su mandato. El Director Foral dará cuenta de sus actuaciones a la Comisión Foral para la participación ciudadana y podrá ser cesado si la Diputación foral 'considera que su ejercicio no es satisfactorio para el desarrollo de la participación ciudadana en el Territorio Histórico' (art. 40).

Las funciones de la Dirección Foral para la participación ciudadana se centran en la ejecución del Programa participativo aprobado por la Diputación Foral y presentado ante las Juntas Generales. Esta competencia general se especifica en la función de ejecución de los procesos participativos. Ya se ha visto, en este sentido, la función primordial que corresponde a la Dirección en la elaboración del Protocolo de cada proceso de deliberación participativa y la designación de su responsable. Además, le corresponde la ejecución de las iniciativas promovidas por los departamentos forales; la valoración, ordenación y actuación de las propuestas sociales; la realización de las previsiones de difusión de los beneficios y logros de la participación ciudadana establecidos por la Comisión Foral; el establecimiento de los criterios de realización de los procesos participativos; la valoración de la aplicación y resultados de la participación social y la elaboración del informe anual de la actividad participativa y las sugerencias para la mejora de los procesos participativos (art. 41).

Se trató de que la Dirección fuese desempeñada por una persona de reconocido prestigio a la que se garantizase la autonomía en el desempeño de sus funciones y que se le reservasen todas aquellas relativas a la configuración y desarrollo de los procesos de participación, destacadamente los procesos de deliberación participativa. Pero dado que los procesos participativos se pretenden situar en el ámbito de las competencias que corresponden a la Diputación Foral en el seno, por tanto, de procesos que se desarrollan, fundamentalmente, en el ámbito de la función ejecutiva, era necesario que la designación correspondiese a la propia Diputación Foral, a pesar de ser un órgano monocolor desde el punto de vista político o, en supuestos de gobiernos de coalición, vinculados por un programa de gobierno.

V. LAS ENTIDADES CIUDADANAS EN EL PROCESO PARTICIPATIVO

En el sistema de participación ciudadana regulado en la NF guipuzcoana tiene gran relevancia el papel de las Entidades ciudadanas. En un sistema de este tipo, que gira, fundamentalmente, en torno a los procesos de deliberación participativa, las Entidades ciudadanas son un elemento en gran medida necesario para que el desarrollo de los procesos sea factible. Pero la importancia de la colaboración de las Entidades ciudadanas no se limita al desarrollo estricto del proceso de deliberación participativa, sino que tiene importancia en momentos anteriores a la propia ejecución del proceso de deliberación. Para que el sistema de participación, en su conjunto, sea solvente y tenga credibilidad social es necesario que fluya la información desde la Diputación Foral sobre sus proyectos. Y esa información debe tener receptores previamente identificados para ser efectiva. Esta es la razón de que en la NF se incluyera la previsión de creación de un Registro Foral de Entidades ciudadanas a efectos de la Participación ciudadana, en el que se inscribiesen todas aquellas entidades interesadas, en su caso, y en el respectivo ámbito de actividad, en participar en procesos deliberativos que pudiesen realizarse en ese ámbito. Esta es una cuestión que fue objeto de importantes críticas por parte de los partidos políticos que se opusieron a la aprobación de la NF en el debate en las Juntas Generales. Pero no se trataba de crear un nuevo Registro que exigiese un procedimiento engorroso de inscripción o en el que las Entidades. Al contrario, se trataba de establecer una vía, lo más sencilla posible, que garantizase la existencia de una serie de Entidades ciudadanas, con actuación en distintos ámbitos de la vida social —excluidas las entidades de carácter político—, interesadas en la participación ciudadana, que se constituyesen, en el ámbito de la NF, en interlocutores estables de la Diputación Foral, de forma que ésta quedase obligada a garantizarles continua información sobre sus proyectos, a los efectos de facilitar la activación de la iniciativa ciudadana en relación con los procedimientos de participación y, muy destacadamente, con el procedimiento de deliberación participativa. Por eso, lo único que se les exige es que especifiquen su ámbito de interés —general o

sectorial, especificándolo— (arts. 26.2 y 28.4). Así, la inscripción en el Registro consta de la comunicación de la voluntad de inscribirse por parte de cualquier entidad legalmente existente, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Documentada la existencia legal de la entidad, los responsables del Registro no entran a analizar ninguna otra condición ni requisito. La validez de este Registro es a los solos efectos de la participación ciudadana y su gestión queda adscrita a la Dirección Foral para la participación ciudadana.

Como ya se ha señalado, la participación ciudadana tiene el reto de la viabilidad práctica y la efectividad, de cuyo éxito dependerá la propia credibilidad y legitimidad de la participación ciudadana como complemento de la democracia representativa. Y para ello necesita de la existencia de agentes activos, que, con carácter estable, no pueden ser otros que las Entidades ciudadanas. Y para ello es indispensable que estas tengan garantizada la recepción de la información adecuada sobre los proyectos que pretenda impulsar la Diputación Foral. Y que la reciba en tiempo oportuno, a los efectos de poder ejercer su derecho a la iniciativa o, incluso, la difusión de la información a la sociedad, en general, o a los sectores sociales interesados. Garantizar la recepción de la información en forma y en tiempo adecuados por parte, cuando menos, de las Entidades ciudadanas que hubieran manifestado interés en la participación en su correspondiente ámbito de actuación o interés.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRETI, Umberto (2006): «Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti», en *Democrazia e diritto*, núm. 3, pp. 151-166.
- (2008): «Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione», en *Democrazia e diritto*, núm. 2, pp. 175-217.
- (2010): «Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia», en ALLEGRETI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 5-46.
- BIFFULCO, Raffaele (2010): «Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: Tre diverse forme di democrazia?», en ALLEGRETI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 65-78.
- CIANCAGLINI, Marco (2010): «Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa», en ALLEGRETI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 183-200.
- COLINO, César y DEL PINO, Eloísa (2008): «Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa», en *Revista catalana de Dret public*, núm. 37, pp. 247-283.

- FLORIDIA, Antonio (2010): «Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana», en ALLEGRETTI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 89-111.
- (2007): «La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione», en *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, pp. 603-681.
- LEWANSKI, Rodolfo (2010): «Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge Toscana alla prova dell'applicazione», en ALLEGRETTI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 241-262.
- PIZZANELLI, Giovanna (2008): «Alcune note di commento alla legge regionale toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e local (l. r. 27 dicembre 2007, n. 69)», en *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, pp. 129-150.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2008): «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», en *Revista catalana de Dret public*, núm. 37, pp. 223-245.