

FICHA DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ENTIDADES LOCALES

“GUÍA DE INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA LAS POLÍTICAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

A continuación, se expone la ficha de buenas prácticas elaborada con la que se busca recopilar la información necesaria para elaborar el último epígrafe de la futura “Guía de Instrumentos y Herramientas para las Políticas Locales de Transparencia y Participación Ciudadana” de la FEMP y el Gobierno de Aragón. Se tratará con ello, de recopilar una serie de experiencias destacables para seleccionar aquellas que puedan catalogarse como buenas prácticas y que permitan ejemplificar actuaciones en torno al contenido del resto del documento.

I. IDENTIFICACIÓN

1. Título de la experiencia:

Procesos participativos para la elaboración de normas locales de transparencia y participación ciudadana. Se trata, por ejemplo, de Cartas de Derechos y Deberes o de Reglamentos, municipales y comarcales de Participación Ciudadana.

2. Nombre de la entidad impulsora (Entidad Local):

Algunos de los ejemplos de las entidades locales impulsoras de estos procesos son:

- Comarca de Andorra- Sierra de Arcos (Aragón)
- Comarca del Cinca Medio (Aragón)
- Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Aragón)

3. Ámbito de actuación

Comarcas y municipios

4. Fechas de inicio y finalización:

- El proceso de participación ciudadana para la elaboración del reglamento de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos se desarrolló entre Octubre y Noviembre de 2012. El Reglamento entró en vigor una vez que finalmente fue aprobado y publicado en el Boletín Oficial de Teruel el 14 de Marzo de 2013. Tras ello, está previsto realizar, a finales de 2013, un nuevo proceso para su reforma ampliando su contenido y regulando también la transparencia de la entidad local.

- El proceso de participación ciudadana para la elaboración del reglamento de la Comarca del Cinca Medio se ha realizado entre los meses de Abril y Junio de 2013. Esta previsto que el Reglamento pueda ser aprobado en Julio de 2013.

- El proceso de participación ciudadana para la elaboración de la “Carta de Derechos y Deberes de la ciudadanía de Ejea de los Caballeros ante su administración municipal” se ha realizado durante los meses de Abril y Junio de 2013. La Carta de Derechos y Deberes se aprobó en el pleno municipal celebrado el 1 de Julio de 2013.

5. Estado de ejecución:

- Inicial
- Avanzada
- **Finalizadas**

6. Datos de la persona de contacto

Comarca de Andorra- Sierra de Arcos (Aragón)

Nombre: Gemma Briz

Cargo: Técnico responsable de Participación Ciudadana (ADL)

Comarca Andorra-Sierra de Arcos. Centro de Emprendedores de Andorra, Polígono "La Estación" 44500 Andorra (Teruel).

Comarca del Cinca Medio (Aragón)

Nombre: Ana Carilla

Cargo: Técnico de Patrimonio y Participación Ciudadana

Sede de la Comarca del Cinca Medio. Avda. del Pilar, n º47.
22400 Monzón (Huesca).

Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Aragón)

Nombre: José María Apuntate

Cargo: Coordinador de Participación Ciudadana

Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros Av de Pablo Cosculluela, 1 50600 Ejea de los Caballeros, (Zaragoza)

II. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA EXPERIENCIA

7. Tipos de experiencia:

- Organización administrativa (participación, transparencia o gobierno abierto)
- Sistema de gestión de quejas y sugerencias
- **Marco Normativo (normativa local en materia de transparencia y/o participación ciudadana)**
- Portal web de transparencia y/o participación ciudadana
- Herramientas TICs para la participación ciudadana
- **Proceso participativo para la elaboración de planes o normativa**
- Presupuestos participativos

- Audiencias y foros
- Consultas/ referéndum
- Jurados ciudadanos
- Órganos de participación (Consejos, Asambleas, Comisiones vecinales, Comités asesores, Coordinadora ciudadana, Observatorio...)
- Fomento o apoyo del/al asociacionismo
- Formación en materia de participación ciudadana
- Otros. ¿Cuáles?:

8. Objetivos:

Se trató de elaborar **un nuevo marco normativo**, que a nivel comarcal suponen una importante novedad, regulan los **medios, formas y procedimientos para ordenar y promover la participación ciudadana**.

De forma similar, la Carta de Derechos y Deberes de Ejea de los Caballeros, establece principios clave para la prestación de servicios y de cara a **configurar una administración municipal más abierta, transparente y participativa**.

Otros objetivos con un carácter más específicos son:

- Posibilitar que la ciudadanía “haga suya” estas nuevas normas locales reguladoras de la participación ciudadana y de la transparencia y participación ciudadana.
- Difundir los derechos de participación establecidos y que se generen.
- Elaborar la normativa de participación ciudadana de forma participativa, experimentando con metodologías participativas de calidad para la construcción de las políticas públicas locales.

9. Descripción del contexto de actuación:

Es común que existan reglamentos locales de participación ciudadana en municipios en los que apenas existe una verdadera política de participación ciudadana y, de igual forma, se dan ejemplos de numerosos municipios en los que sin contar con un reglamento de participación ciudadana se han desarrollado estrategias globales y exitosas experiencias participativas. Por lo tanto, un reglamento por si solo difícilmente podrá garantizar la participación ciudadana.

Sin embargo, la normativa servirá para ordenar las herramientas e instrumentos de participación ciudadana en la administración local, a partir de la que promover una política o estrategia que junto a la nueva norma prevea un área administrativa responsable y las vías de promoción que se determinen. Se trataría así de que el Reglamento actúe como la “palanca” a partir de la que impulsar una política de participación ciudadana. Y para ello, resultará especialmente eficaz que el Reglamento se desarrolle a partir de un proceso de participación o de debate público.

Asimismo, hay que indicar que estos reglamentos de participación ciudadana son los primeros que se conocen a nivel comarcal, al menos en la Comunidad Autónoma de Aragón. Dada la despoblación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, y específicamente de estas dos Comarcas en las que únicamente tendría sentido que existiesen reglamentos de participación en los municipios que son cabecera comarcal (Andorra y Monzón), parece oportuno la generación de “economías de escala” habilitando estrategias de ámbito supramunicipal sin menoscabo de procesos o experiencias concretas de participación que pudieran impulsarse a nivel municipal. Esta propuesta ya fue avanzada en 2009 por el profesor Clemente Navarro (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) en la Mesa de expertos para la definición del marco normativo sobre participación ciudadana en Aragón:

“Así, pudiera tener más sentido el desarrollo de las estrategias organizativa y normativa en las Comarcas que en los Municipios, sin menoscabo del uso de la estrategia relacional en términos de procesos o experiencias de participación. Las Comarcas, además de Planes de Participación, pudieran dotarse de RPC, sobre todo, para garantizar la existencia de esta política con respecto a los municipios que la integran, en al mediad en que todas las ciudadanas y ciudadanos de éstos puedan participar en ‘decisiones comarcales”.

De igual forma, Experiencias como la de la Carta de Derechos y Deberes de Ejea de los Caballeros resultan únicas en Aragón. Se trata del único municipio con una norma de este tipo, que además se diferencia de las de otros municipios, al regular principios clave para configurar impulsar las relaciones entre el Ayuntamiento y su vecindad, avanzando hacia el desarrollo de una Administración relacional, y experimentando con metodologías de calidad en su elaboración definitiva para impulsar la participación de la ciudadanía en la elaboración de esta política municipal.

En este sentido, el texto del preámbulo de la Carta de Derechos y Deberes de Ejea de los Caballeros determina que *“el Ayuntamiento como Administración más próxima a la ciudadanía, debe prestar la más adecuada atención y servicio al ciudadano, facilitar el acceso a la información pública y propiciar la participación ciudadana en la vida municipal. Asimismo, la gestión de la administración municipal ha de orientarse a la satisfacción de las necesidades y expectativas ciudadanas, prestando servicio con la mayor agilidad, calidad, eficacia y eficiencia, incorporando para ello los métodos de organización e instrumentos administrativos y tecnológicos más avanzados”.*

III. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA, METODOLOGÍA, RECURSOS Y DIFUSIÓN

10. Breve descripción de la experiencia y acciones desarrolladas

La Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, contando con la colaboración y asistencia de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, desarrolló durante los meses de septiembre, octubre y

noviembre de 2012 un proceso participativo para la elaboración del Reglamento comarcal de Participación Ciudadana. Este proceso se realizó convocando a los miembros del Consejo Participación Ciudadana y otros ciudadanos de la Comarca interesados en la materia a diferentes sesiones (informativa y retorno) y a los talleres participativos, así como a los diferentes cargos electos de las administraciones del territorio.

De igual forma, la Comarca del Cinca Medio está iniciando la puesta en marcha de una política comarcal de participación ciudadana. Para ello, pensó en la elaboración de un Reglamento de Participación Ciudadana y contactó con la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón. Conjuntamente se diseñó y planificó un exitoso proceso de participación que se desarrolló entre abril y junio de 2013. Se buscó así, recabar las propuestas ciudadanas y trabajar en la elaboración definitiva de esta norma contando con los ayuntamientos, agentes económicos y sociales implicados y el mayor volumen posible de representantes del tejido asociativo del territorio.

En paralelo al proceso desarrollado en la Comarca de Cinca Medio, durante los meses de Abril y Junio, el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros ha sometido a debate un borrador avanzado de su Carta de Derechos y Deberes. El Pleno del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros celebrado el día 1 de Julio de 2013 aprobó por unanimidad la Carta de Derechos y Deberes avalada por un amplio proceso de participación que ha dado lugar a las sucesivas revisiones de los borradores iniciales.

Finalmente, a propuesta de una de las aportaciones ciudadanas surgidas durante el proceso participativo de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, se desarrollará a finales de 2013 un nuevo proceso participativo para reformar el Reglamento recientemente aprobado y ampliar su contenido en cuanto a los derechos de información y la transparencia de la administración comarcal.

11. Planificación, organización y puesta en marcha:

En todos los casos se dan tres grandes fases (**Información, Deliberación y Retorno**) a las que hay que añadir el preámbulo o la **Preparación** del proceso y el texto base que se somete a participación y debate así como, en su caso la **Aprobación y tramitación** administrativa que en cada caso ha correspondido.

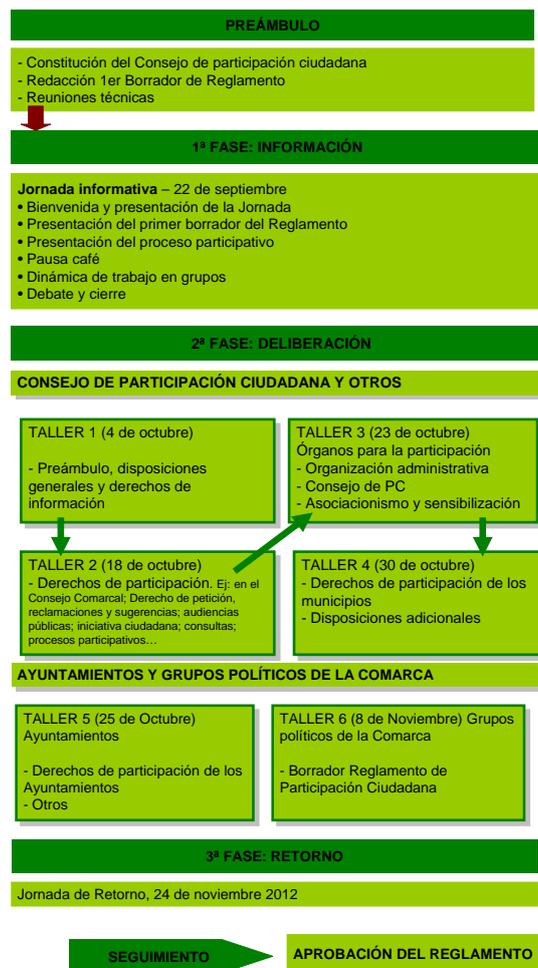
En el caso de la Comarca de Andorra - Sierra de Arcos, la planificación incluyó en la fase de deliberación un amplio diseño del proceso con el que se desarrollaron cuatro talleres participativos con la ciudadanía, además de un quinto con responsables públicos de los ayuntamientos del territorio y una mesa de trabajo y debate con todos los grupos políticos para valorar las aportaciones ciudadanas.

Tras este trabajo y la experiencia acumulada, pudo simplificarse el trabajo a desarrollar en la Comarca del Cinca Medio para elaborar un nuevo Reglamento comarcal de Participación Ciudadana. Sin embargo, esto permitió prestar mayor atención a la difusión y convocatoria alcanzándose mejores resultados en cuanto a la asistencia y participación.

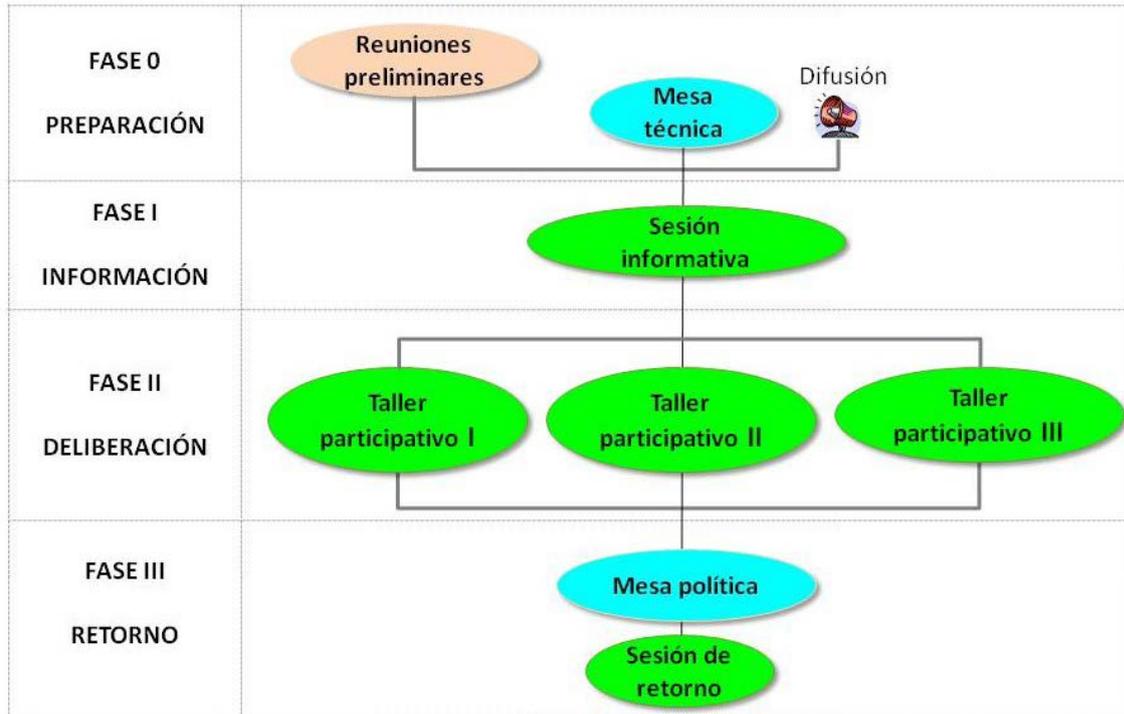
Finalmente cabe destacar ciertas innovaciones en el diseño del proceso para elaborar la Carta de Derechos y Deberes de la Ciudadanía de Ejea de los Caballeros ante su administración municipal. De forma previa a la celebración de una Sesión Informativa, se celebró un taller con técnicos de la administración municipal dadas las posibles implicaciones que la nueva norma podía tener en su trabajo diario. Y con el objetivo de facilitar la preparación del retorno, de nuevo se llevó a cabo una mesa de carácter político, en la que el equipo de facilitación presentó las aportaciones recabadas y recogió las valoraciones políticas.

A modo de ejemplo, a continuación se expone primero el **esquema del proceso participativo** dispuesto en la **Comarca de Andorra-Sierra de Arcos** y a continuación el esquema del proceso llevado a cabo en **Ejea de los Caballeros**.

Proceso participativo para la elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos



Proceso participativo para la elaboración de la Carta de Derechos y Deberes de la ciudadanía de Ejea de los Caballeros ante su administración municipal



Ha de señalarse que en todos los procesos participativos se desarrolló un importante trabajo en cuanto a la **redacción de un primer borrador de reglamento** además de toda la **labor de diseño, planificación y organización del proceso** participativo. Entre las tareas desarrolladas cabe destacar especialmente el impulso de la participación, convocatoria a los asistentes, reuniones técnico-políticas, acompañamiento y seguimiento del proceso, revisión de actas, preparación del retorno, etc.

12. Descripción de la metodología (fases de actuación, mapa de actores o participantes, técnicas, instrumentos o herramientas):

Más allá de la fase previa y de preparación de cada proceso participativo, la metodología dispuesta en todos ellos incluye tres grandes fases:

- Fase de Información: En la que se convoca a los ciudadanos interesados a una Jornada o sesión informativa en la que se explica el borrador de Reglamento, como se va a desarrollar el proceso, las próximas citas y convocatorias y las denominadas “reglas del juego” y compromisos adquiridos.
- Fase de Deliberación: En la que se desarrollan los diferentes talleres o mesas de trabajo y debate. En el caso de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos se desarrollaron cuatro talleres participativos y dos mesas para técnicos y cargos

electos de la administración local, mientras que en la Comarca del Cinca Medio resultó suficiente con tres talleres.

En cuanto a la dinamización de las sesiones, talleres y mesas de debate en ambos casos se contrataron equipos externos de facilitación por parte de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón. Dichos equipos de facilitación se ocuparon de aplicar las **técnicas participativas para el debate y trabajo en grupo** así como de redactar las actas de cada una de las sesiones. No obstante hay que indicar también que junto con el debate presencial se abrieron vías de participación a través de Internet (espacio “Opina aquí” que constituyen un foro de participación en el espacio que para cada uno de estos procesos se habilitó en la página web <http://aragonparticipa.aragon.es/>.

- **Fase de Retorno:** Finalmente, tras el análisis de las aportaciones por parte de los responsables públicos de cada Comarca, se convocó a los participantes en cada proceso a una nueva sesión. Concretamente a la denominada Sesión de Retorno, en la que en se lleva a cabo una devolución de lo sucedido con las aportaciones ciudadanas. Es decir, se explica un nuevo (2º) borrador de reglamento o aportación por aportación se indica si se va a recoger o no en el texto del reglamento definitivo. Y en el caso de aquellas aportaciones que finalmente no se recojan se traslada la correspondiente justificación o razonamiento de carácter jurídico, competencial, de inviabilidad económica, imposibilidad técnica o directamente por razones de carácter político. En este último sentido, hay que recordar que estos procesos participativos no son vinculantes y la capacidad de decisión que poseen los respectivos Plenos de cada Consejo Comarcal, como órgano representativo, no se encontrará en ningún momento menoscabada.

13. Recursos movilizados con la experiencia

13.1 Recursos económicos y apoyos externos recibidos

Las entidades locales no tuvieron que movilizar recursos económicos ya que para ello acudieron a una entidad de ámbito supralocal (Aragón Participa) para la que el apoyo económico y técnico en materia de participación ciudadana a las entidades locales del territorio constituye uno de sus grandes ejes de actuación.

13.3 Recursos humanos (Descripción del personal movilizado en la experiencia)

La labor se realizó por parte de los técnicos de cada una de las tres entidades locales, que contaron cuando fue necesario con el apoyo de los técnicos del Gobierno de Aragón. Pero además, por parte de la de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón, se contrataron diversos equipos de facilitación que llevaron acabo el grueso del trabajo de dinamización de las sesiones, talleres y mesas de debate en ambos casos se contrataron equipos externos de facilitación por parte de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón. Dichos equipos de facilitación se ocuparon de aplicar las técnicas

participativas para el debate y trabajo en grupo, así como de redactar las actas de cada una de las sesiones y llevar a cabo otro tipo de tareas y asistencia técnica a cada entidad local.

14. Descripción de la información difundida durante el desarrollo de la experiencia (Tipos de información, canales utilizados, alcance de la difusión y conocimiento de la experiencia entre la ciudadanía de la entidad local, etc.)

El momento previsto para trasladar la información respecto al proceso previsto fue el de las correspondientes Sesiones Informativas en las que además se entregó la documentación oportuna y trípticos explicativos con el programa previsto de cada proceso. Además de ello, durante las sesiones y reuniones presenciales se recogieron los datos de los participantes para que junto con los envíos de las convocatorias pudiera posteriormente enviar también las actas (anunciando un periodo para sugerir modificaciones) y el resto de la documentación.

Y desde Aragón Participa se garantiza la transparencia del proceso participativo publicando toda la documentación e información necesaria para participar (borradores iniciales o texto base para el debate, calendario del proceso, presentaciones, trípticos, etc.) así como las actas de cada sesión en el espacio correspondiente de la página web <http://aragonparticipa.aragon.es/>. Específicamente en el espacio de experiencias de la pestaña de Ayuntamientos y Comarcas de dicha página web.

No obstante, a todo este respecto, destaca el compromiso adquirido en la explicación inicial del proceso (sesión Informativa) de trasladar la devolución de lo sucedido con las aportaciones en una última Sesión de Retorno final. Estas Sesiones de Retorno suponen un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas por parte de los responsables públicos encargados del proceso en cada entidad local.

IV. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA

15. Descripción general de los resultados alcanzados (Y, en su caso, evaluación de la experiencia, lecciones aprendidas, éxitos o fracasos, claves del éxito, transferibilidad, etc.):

Las experiencias desarrolladas suponen en todos los casos una experimentación con metodologías de calidad para la elaboración de políticas públicas, facilitando un notable aprendizaje para los cargos electos y técnicos de la administración local respecto a la posibilidad de desarrollar

16. Número y perfil de los participantes en la experiencia

17. Impacto en la política pública local (sectorial o de transparencia y participación ciudadana)

V. CONCLUSIONES

18. Motivos por los que se considera una experiencia **destacable o innovadora**

7) 'Economías de escala': las comarcas como 'agentes territoriales' de la PPC. Por la misma razón anterior, sin menoscabo de los procesos o experiencias que quieran desarrollar los municipios individualmente, por iniciativa propia, desde le Gobierno Autónomo se debería incentivar, sobre todo, el desarrollo de tales procesos desde las Comarcas, en relación a las competencias o funciones que éstas pueden desarrollar, o bien a iniciativa de cierto número de sus municipios y/o entidades existentes en ellos.

Así, pudiera tener más sentido el desarrollo de las estrategias organizativa y normativa en las Comarcas que en los Municipios, sin menoscabo del uso de la estrategia relacional en términos de procesos o experiencias de participación. Las Comarcas, además de Planes de Participación, pudieran dotarse de RPC, sobre todo, para garantizar la existencia de esta política con respecto a los municipios que la integran, en al mediad en que todas las ciudadanas y ciudadanos de éstos puedan participar en 'decisiones comarcales'.

En relación con esto, y dada la fragmentación municipal, debería explorarse la posibilidad de la denominada e-gobernanza mediante al aplicación de NNTT que garanticen el acceso, no sólo a procesos de información, sino también de consulta, deliberación y toma de decisiones, dotando así de flexibilidad a la PPC autonómica respecto a Comarcas y Municipios.

19. Retos que atender y afrontar en el futuro

20. Aspectos **transferibles** o replicables a otras entidades locales